



**Tribunal de Contas da União**  
Secretaria das Sessões

# **PLENÁRIO**

*Sessão Ordinária*

**ATA Nº 19, DE 5 DE JUNHO DE 2019**

**Data da aprovação:** *12 de junho de 2019*

**Data da publicação no D.O.U.:** *14 de junho de 2019*

**Acórdãos apreciados por relação:** *1296 a 1330*

**Acórdãos apreciados de forma unitária:** *1256 a 1295*



ATA 19, DE 5 DE JUNHO DE 2019  
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro José Mucio Monteiro  
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva  
Secretário das Sessões: AUFC Marcelo Martins Pimentel  
Subsecretário do Plenário, em substituição: TEFC Paulo Morum Xavier

À hora regimental, o Presidente declarou aberta a sessão do Plenário, com a presença dos Ministros Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo; dos Ministros-Substitutos Marcos Bemquerer Costa, convocado para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira; e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausentes o Ministro Walton Alencar Rodrigues, em missão oficial, e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, por motivo de férias.

#### HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou as atas de nºs 18 e 6, referentes, respectivamente, às sessões ordinária e extraordinária reservada realizadas em 29 de maio de 2019.

#### PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

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

Do Presidente:

- Encaminhamento, ao Congresso Nacional, do Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União referente ao 1º trimestre de 2019.

- Mudança na sistemática de publicação das pautas das sessões do Tribunal, que passarão a constar somente do Boletim Eletrônico do TCU.

- Observância do novo procedimento de leitura da redação final de acórdãos alterados durante a discussão das matérias em Plenário, conforme disciplinado pela nova redação do art. 120 do Regimento Interno do Tribunal, modificado pela Resolução-TCU nº 310, de 22 de maio de 2019.

Do Ministro Bruno Dantas:

- Proposta, aprovada pelo Plenário, de ampliação de escopo do processo nº 007.597/2018-5, cujo Relator é o Ministro Vital do Rêgo.

#### PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA



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

- 024.646/2014-8, cujo Relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;
- 005.849/2002-4, 011.749/2016-4, 012.621/2016-1 e 016.990/2014-5, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler;
- 016.899/2010-5 cujo Relator é o Ministro Raimundo Carreiro; e
- 006.892/2009-7, 008.088/2019-5, 009.179/2019-4, 009.196/2017-0, 010.448/2017-9, 012.496/2016-2, 012.497/2016-9, 022.536/2017-5, 026.335/2018-2 e 034.863/2014-1, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

### PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os acórdãos de nºs 1296 a 1330.

RELAÇÃO Nº 17/2019 – Plenário  
Relator – Ministro AUGUSTO NARDES

ACÓRDÃO Nº 1296/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea "p", 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal; no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, e de conformidade com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em conhecer da denúncia, por atender aos pressupostos regimentais de admissibilidade aplicáveis à espécie, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela parte denunciante, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida, sem prejuízo das providências descritas no subitem 1.8 desta deliberação.

#### 1. Processo TC-003.170/2019-5 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
- 1.3. Órgão/Entidade: Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
- 1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. Determinar à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (Seres/MEC), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de quinze dias, com fundamento no princípio da publicidade insculpido no art. 3º da Lei 8.666/1993, bem como no art. 37, caput, da Constituição Federal, disponibilize no Simec as notas de cada participante do certame relativo ao Edital 1, de 28/3/2018, até o nível de subitem, com as devidas justificativas para classificação/desclassificação, e que, doravante, este seja o procedimento utilizado quanto à divulgação dos resultados referentes a futuros chamamentos públicos de mantenedoras de Instituições de



Educação Superior (IES) do Sistema Federal de Ensino para fins de autorização para o funcionamento de curso de graduação em medicina ;

1.8.2. Dar ciência desta ao denunciante e à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (Seres/MEC);

1.8.3. Arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

#### ACÓRDÃO Nº 1297/2019 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, 7º, parágrafo único, da Instrução Normativa-TCU 63/2010 c/c art. 12 da Resolução-TCU 234/2010 em conhecer da presente solicitação e considerá-la procedente, prorrogar o prazo solicitado pelo Ministro de Estado da Saúde por um período de 24 meses para a inserção de débitos inferiores ao fixado na instrução normativa que regula as tomadas de contas especiais, contados a partir do final dos prazos estabelecidos nos arts. 24, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c” e 37 da Portaria/TCU nº 122, de 20/4/2018, encerrar o presente processo, após a realização das notificações que se fizerem necessárias, tendo em vista o disposto no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, de acordo com o parecer da Unidade Técnica.

1. Processo TC-040.876/2018-7 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).

1.4. Representação legal: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### RELAÇÃO Nº 17/2019 – Plenário

Relator – Ministro AROLDO CEDRAZ

#### ACÓRDÃO Nº 1298/2019 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, com fundamento nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c os artigos 1º, inciso I; 143, inciso I, alínea “b”; 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, em julgar regulares as contas a seguir relacionadas e dar quitação plena aos responsáveis, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-025.534/2018-1 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2017)

1.1. Responsáveis: Antonio Carlos Ferreira de Sousa (373.494.651-49); Antonio Gustavo Rodrigues (543.621.307-30); Ricardo Lião (116.366.961-04)

1.2. Órgão/Entidade: Conselho de Controle de Atividades Financeiras

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

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

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1299/2019 – TCU – Plenário





Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666, de 21/6/1993, e no art. 43 da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinados com os arts. 1º, inciso XXIV, 17, inciso IV, 143, inciso III, 146, § 2º, 169, inciso V, 234, § 2º, 2ª parte, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e com o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, em conhecer da Representação abaixo identificada, para considerá-la procedente quanto ao mérito, indeferindo, entretanto, o pedido de medida cautelar formulado pela empresa representante, haja vista a inexistência de razões que justifiquem essa medida excepcional, e determinando o arquivamento dos autos após a adoção das providências adiante consignadas.

1. Processo TC 005.531/2019-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs).

1.2. Autora da Representação: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (CNPJ 05.340.639/0001-30).

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Encaminhamentos:

1.7.1. dar ciência desta decisão à empresa autora desta Representação e ao Dnocs, chamando a atenção dessa unidade jurisdicionada para as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 02/2019, de modo que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

1.7.1.1. desclassificação da empresa licitante Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., segunda colocada na fase lances, quando o pregoeiro, nos termos do subitem 21.2 do Edital, poderia sanar o erro na proposta apresentada, adequando o preço do item 5 – Taxa de Administração – ao valor ofertado na fase de lances, nos termos do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 (subsidiária à Lei do Pregão) e em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 357/2015 e 1.924/2011 de Plenário e 11.907/2011 de 2ª Câmara); e

1.7.1.2. rejeição da intenção de recurso da empresa licitante Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., quando presentes todos os pressupostos de admissibilidade, fundamentando indevidamente a decisão razões de cunho meritório, o que não se coaduna com o art. 4º, inciso XVIII, da Lei 10.520, de 17/7/2002, com o art. 26 do Decreto 5.450, de 31/5/2005, e com a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1.929/2013, 959/2013 e 2.766/2012 de Plenário, 5.847/2018 de 1ª Câmara e 815/2015 de 2ª Câmara);

1.7.2. determinar à Selog que providencie, por intermédio de seu dirigente, em conformidade com o art. 169, caput e inciso V, do Regimento Interno do TCU, o encerramento dos presentes autos no sistema informatizado de controle de processos desta Corte de Contas.

ACÓRDÃO Nº 1300/2019 – TCU – Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666, de 21/6/1993, e no art. 43 da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinados com os arts. 1º, inciso XXIV, 17, inciso IV, 143, inciso III, 146, § 2º, 169, inciso V, 234, § 2º, 2ª parte, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e com o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, em conhecer da Representação abaixo identificada, para considerá-la procedente quanto ao mérito, indeferindo, entretanto, o pedido de medida cautelar formulado pela empresa representante,



haja vista a inexistência de razões que justifiquem essa medida excepcional, e determinando o arquivamento dos autos após a adoção das providências adiante consignadas.

1. Processo TC 009.736/2019-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais – Campus Machado.

1.2. Autora da Representação: José Lucas Ferreira - ME (CNPJ 12.695.851/0001-85).

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Encaminhamentos:

1.7.1. dar ciência desta decisão à empresa autora desta Representação e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais – Campus Machado, chamando a atenção dessa unidade jurisdicionada para os seguintes entendimentos relacionados a impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 6/2019, de modo que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

1.7.1.1. a verificação quanto ao cumprimento das exigências de tempo mínimo de atuação e de quantitativo compatível com o objeto licitado deve se dar com foco não em cada atestado isoladamente, mas sim na totalidade dos atestados apresentados pela empresa licitante com vistas a comprovar sua qualificação, sob pena de afronta ao disposto no subitem 10.6, alínea “b”, do Anexo VII-A da Instrução Normativa nº 5, de 26/5/2017, da Secretaria de Gestão do então denominado Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e

1.7.1.2. as intenções de recurso negadas e os recursos administrativos interpostos no âmbito de pregões eletrônicos devem ser encaminhadas à autoridade competente para que se manifeste sobre o mérito, sob pena de afronta ao disposto no inciso VII do art. 11 do Decreto 5.450, de 31/5/2005, afronta essa passível de apenação por quem lhe deu causa, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

1.7.2. determinar à Selog que providencie, por intermédio de seu dirigente, em conformidade com o art. 169, caput e inciso V, do Regimento Interno do TCU, o encerramento dos presentes autos no sistema informatizado de controle de processos desta Corte de Contas.

RELAÇÃO Nº 18/2019 – Plenário

Relatora – Ministra ANA ARRAES

ACÓRDÃO Nº 1301/2019 - TCU - Plenário

Trata-se de recurso de revisão interposto pela empresa JSM Construções e Comércio Ltda. contra o Acórdão 3.624/2015 – 1ª Câmara, mantido pelo Acórdão 1.530/2018 – 1ª Câmara, o qual julgou irregulares suas contas especiais e condenou-a, em solidariedade com Hércules Antônio Pessoa Ribeiro, ao pagamento de débito e multa.

Considerando as alegações da recorrente de que:

“i) não há fundamentos precisos que embasem o mérito da condenação, uma vez que não ficou claro se a imputação do débito foi em razão da não construção ou da construção defeituosa das casas;

ii) não houve notificação por parte do Ministério Público, Prefeitura ou beneficiários acerca de vícios de construção, não sendo razoável a atribuição de supostos defeitos da obra ao recorrente;

iii) houve invasão por posseiros dos imóveis construídos, conforme consoante provado no âmbito da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa de número 0009228- 46.2009.4.05.8200;



iv) não é razoável a reprovação integral das contas, uma vez que foi comprovada a execução parcial do convênio por meio da decisão judicial da referida Ação Civil, que determinou a restituição ao erário do montante de R\$ 64.479,88;

v) houve a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que a citação desta Corte foi depois de cinco anos da do recebimento definitivo do objeto do convênio.”

considerando que o recurso de revisão, além dos requisitos de admissibilidade comuns a todos os recursos - tempestividade, singularidade e legitimidade -, requer atendimento das condições do art. 35, incisos I, II e III, da Lei 8.443/1992 - erro de cálculo, falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido e superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

considerando que a recorrente, apesar de invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, não a satisfaz materialmente, uma vez que busca rediscutir matéria já examinada por esta Corte em sede de recurso de reconsideração;

considerando que os argumentos apresentados estão desacompanhados de documentação capaz de elidir as irregularidades, produzir efeitos sobre a decisão recorrida e desconstituir o julgamento prolatado;

considerando os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, no sentido do não conhecimento do recurso;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 35 da Lei 8.443/1992 e 143, inciso IV, alínea “b” e §3º, do Regimento Interno, em não conhecer do recurso de revisão e em enviar os autos à Secretaria do TCU no Estado da Paraíba – Sec-PB para que dê ciência desta deliberação e da instrução à peça 114 à recorrente e demais interessados.

#### 1. Processo TC-006.402/2013-5 (RECURSO DE REVISÃO - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Classe de Assunto: I.

1.2. Recorrente: JSM Construções e Comércio Ltda. (CNPJ 04.447.353/0001-95).

1.3. Unidade: Município de Pitimbu/PB.

1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

1.6. Relator da deliberação recorrida: ministro José Mucio Monteiro.

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

1.8. Representação legal: Ana Luise Vilarim Pimentel Nobre Alencar (OAB/PB 13101) e outros, representando JSM Construções e Comércio Ltda.; Maria Ivonete da Silva, representando Hercules Antônio Pessoa Ribeiro.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1302/2019 - TCU - Plenário

Trata-se de recurso de revisão interposto pela empresa Medcommerce Comercial de Medicamentos e Produtos Hospitalares Ltda. contra o Acórdão 6.097/2017 – 2ª Câmara, mantido pelo Acórdão 3.780/2018 – 2ª Câmara, o qual julgou irregulares suas contas especiais e condenou-a, em solidariedade com Fernando Passos Cupertino de Barros e Luiz Antônio Aires da Silva, ao pagamento de débito.

Considerando que a autora formulou pedido de desistência do recurso interposto;

considerando a previsão do art. 998 do Código de Processo Civil, que estabelece:

“Art. 998. O recorrente poderá, a qualquer tempo, sem a anuência do recorrido ou dos litisconsortes, desistir do recurso.”



considerando, assim, que resta prejudicado o exame do recurso, passando a decisão ora questionada a vigorar em definitivo e com plena eficácia;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade e com fundamento no art. 998 do Código de Processo Civil, em considerar prejudicado o exame do recurso de revisão interposto pela empresa Medcommerce Comercial de Medicamentos e Produtos Hospitalares Ltda., em razão da desistência formulada, e em enviar os autos à Secretaria do TCU no Estado de Goiás – Sec-GO para que dê ciência desta deliberação e da instrução à peça 245 à autora e demais interessados.

1. Processo TC-020.045/2015-8 (RECURSO DE REVISÃO - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Classe de Assunto: I.

1.2. Recorrente: Medcommerce Comercial de Medicamentos e Produtos Hospitalares Ltda. (CNPJ 37.396.017/0006-24).

1.3. Unidade: Secretaria de Estado da Saúde de Goiás.

1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.

1.5. Representante do Ministério Público: procuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva.

1.6. Relator da deliberação recorrida: ministro Augusto Nardes.

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

1.8. Representação legal: Lise Sepulvida Costa Povoá Franca (OAB/GO 35.031) e outros, representando Medcommerce Comercial de Medicamentos e Produtos Hospitalares Ltda. e ML Operações Logísticas Ltda.; Lincoln Magalhães da Rocha (OAB/DF 24.089) e outros, representando Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares S.A.; Marcio Pacheco Magalhães (OAB/GO 5.795), representando Fernando Passos Cupertino de Barros.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1303/2019 - TCU – Plenário

Vistos estes autos de recurso interposto por Jarbas Pereira Ricardo contra o Acórdão 8.800/2017-1ª Câmara, relatado pelo ministro Vital do Rêgo, que, dentre outros pontos, julgou as contas do recorrente irregulares, com condenação solidária ao pagamento de débito de R\$ 175.913,17 (24/2/2012) e aplicação de multa de R\$ 10.000,00, em razão de irregularidades na execução do Convênio 127/2003, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de São José da Tapera/AL, cujo objeto era a execução de Sistema de Abastecimento de Água no referido município.

Considerando que as irregularidades constatadas foram: (i) inexecução parcial do objeto, em decorrência do pagamento por serviços não executados e da transferência de recursos da avença em favor da empresa Nativa Construtora Ltda., sem a devida contraprestação de serviços e/ou fornecimentos, (ii) saque irregular de recursos do convênio, mediante cheque nominativo à própria prefeitura, e (iii) omissão no dever de apresentar a prestação de contas final do convênio;

considerando que o recorrente interpôs recurso nominado de “Recurso de Revisão”, argumentando que trouxe documentos novos produzidos pela empresa de fornecimento de água do Estado de Alagoas - Companhia de Saneamento de Alagoas – Casal, a qual atesta a conclusão total e a funcionalidade do objeto do Convênio 127 /2003;

considerando que juntou ao recurso declaração do Gerente da Unidade de Negócio da Bacia Leiteira e cadastro de consumidores por inscrição da Casal, do qual consta a relação dos beneficiários do sistema de abastecimento de água no município de São José da Tapera/AL, mais especificamente os residentes nos Povoados Caboclo e Pedra Miúda, Sítio Cachoeirinha e de outras localidades;

considerando que o exame realizado pela Secretaria de Recursos – Serur demonstrou que os citados documentos “não possuem o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade



que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, pelas razões a seguir. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que os documentos que se revestem sob a forma de declaração de terceiros não podem ser aceitos como meio de prova capaz de atestar a efetiva consecução do objeto pactuado com uso dos recursos repassados, notadamente quando não vêm acompanhados de elementos capazes de estabelecer o nexo entre o desembolso dos recursos recebidos da União e as despesas”;

considerando que a Serur pontuou, ainda, que “resta prejudicado o pedido para concessão de efeito suspensivo com base em *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, pois não se verificam condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto. Por óbvio, como o recurso não merece conhecimento, não há que se falar em efeito suspensivo com base em cautelar”;

considerando que o posicionamento uniforme da Serur foi por não conhecimento do recurso de revisão por não atender aos requisitos de admissibilidade;

considerando, todavia, que o parecer do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU defendeu a incidência do princípio da fungibilidade na presente situação, de sorte que o expediente apresentado pelo responsável, apesar de nominado recurso de revisão, seja recebido como recurso de reconsideração, dele não se conhecendo, porém, diante da intempestividade do pedido e da ausência de fato novo, nos termos do §2º, do art. 285, do Regimento Interno deste Tribunal;

considerando que assiste razão ao *Parquet* especializado, na medida em que o recebimento da presente peça como recurso de revisão esgotaria as vias recursais à disposição do recorrente;

considerando que os princípios da fungibilidade recursal e do formalismo moderado são aplicáveis aos processos em trâmite nesta Corte de Contas;

considerando, finalmente, o disposto no art. 143, inciso IV, alínea “b”, do Regimento Interno deste Tribunal.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no inciso I, do art. 32 e no art. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso I, do art. 277, §2º do art. 278 e §2º do art. 285, do Regimento Interno deste Tribunal, em receber o expediente encaminhado pelo recorrente como “recurso de reconsideração”, dele não se conhecendo; dar ciência desta deliberação e do parecer do Ministério Público junto ao TCU à peça 144 ao recorrente e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de Alagoas e arquivar os autos.

#### 1. Processo TC-021.723/2014-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: TC 040.336/2018-2 e TC 028.818/2014-8.

1.2. Classe de Assunto: IV.

1.3. Recorrente: Jarbas Pereira Ricardo (CPF 724.013.624-87).

1.4. Unidade: Município de São José da Tapera /AL.

1.5. Relatora: ministra Ana Arraes.

1.6. Representante do Ministério Público: procuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva.

1.7. Relator da deliberação recorrida: ministro Vital do Rêgo.

1.8. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur.

1.9. Representação legal: Fábio Henrique Cavalcante Gomes (OAB/AL 4801) e outros, representando Jarbas Pereira Ricardo; Marcos Guerra Costa (OAB/AL 5.998) e outros, representando Marroquim Engenharia Ltda.

1.9.1. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1304/2019 - TCU - Plenário

Trata-se de auditoria realizada nas obras de construção do Hospital Escola (Bloco 3 – Oncologia) da Fundação Universidade Federal de Pelotas (UFPeL). As obras, no valor inicial de R\$ 16.299.224,63, foram executadas pela empresa Carlos Lang Engenharia e Construções Ltda., mediante o Contrato 026/2015.



Considerando que essa fundação trouxe aos autos elementos que comprovam que seus procedimentos internos relativos à medição e ao pagamento de serviços no âmbito do Contrato 26/2015 foram adequados para considerar as particularidades da empreitada por preço unitário, com a apropriação unitária dos serviços efetivamente executados;

considerando que também se demonstrou que o acompanhamento da obra está sendo realizado por meio de memórias de cálculo que fundamentam os quantitativos constantes dos boletins de medição de modo que as quantidades efetivamente executadas estão controladas;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar cumpridas as determinações constantes do item 1.8 do Acórdão 1.327/2017-Plenário e arquivar o processo, sem prejuízo de que seja dada ciência desta deliberação à Fundação Universidade Federal de Pelotas.

1. Processo TC-004.715/2017-9 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Classe de Assunto: V.

1.2. Responsáveis: Cleidi Victoria Pinto (CPF 599.064.720-49); Eduardo Farias Goncalves (CPF 259.389.240-49); Joao Luis Fernandes Ramos (CPF 467.850.780-91); Julieta Maria Carriconde Fripp (CPF 712.107.334-04); Luiz Osorio Rocha dos Santos (CPF 106.773.640-91); Pedro Rodrigues Curi Hallal (CPF 966.240.940-87); Universidade Federal de Pelotas (CNPJ 92.242.080/0001-00).

1.3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

1.4. Unidade: Universidade Federal de Pelotas.

1.5. Relatora: ministra Ana Arraes.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc).

1.8. Representação legal: não há.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1305/2019 - TCU – Plenário

Visto este processo de representação, formulada pela sociedade anônima Mediphacos Indústrias Médicas S.A., a respeito de suposta ilegalidade cometida no curso da Licitação Eletrônica 46/2018, conduzida pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) – Filial Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL) – para registro de preços com vistas à aquisição de materiais para oftalmologia (vitrectomia, facoemulsificação e outros), com comodato de equipamentos;

considerando que a representante, no registro da interposição de recurso contra a decisão que a desclassificara do certame – em virtude de incompatibilidade dos itens 25 e 26 (ofertados) em face dos descritos no edital –, limitou-se a expressar a sua intenção de recorrer, sem ao menos ter indicado a possível ilicitude ou a questão a ser atacada, objetivamente;

considerando, diante disso, que a decisão da pregoeira de desclassificar a representante fundamentou-se na falta de motivação expressa em sua intenção de recorrer, em consonância com o entendimento perfilhado no Acórdão 1.148/2014-TCU-Plenário; e

considerando que os elementos trazidos ao conhecimento deste Tribunal não confirmam a probabilidade do direito invocado pela representante, o que esvazia o pedido de concessão de tutela de urgência e enseja a apreciação definitiva de mérito do feito;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com o parecer emitido pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (peça 19), e com fundamento nas disposições contidas nos arts. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016; 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal; e 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em:

a) conhecer da representação e considerá-la improcedente;





- b) dar ciência desta deliberação à representante e à Ebserh – Filial Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL); e
- c) arquivar o processo.

1. Processo TC-011.327/2019-7 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Classe de Assunto: VII.
- 1.2. Representante: Mediphacos Indústrias Médicas S/A (CNPJ 21.998.885/0001-30).
- 1.3. Unidade: Hospital Universitário Onofre Lopes da UFRN/MEC.
- 1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 14/2019 – Plenário

Relator – Ministro BRUNO DANTAS

ACÓRDÃO Nº 1306/2019 - TCU - Plenário

Considerando que, à vista dos elementos contidos nos autos, não foram atendidos os requisitos específicos de admissibilidade estabelecidos pelo art. 35 da Lei 8.443/1992;

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

Considerando que meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no artigo 33 da Lei 8.443/1992 e já utilizada pelo recorrente;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno/TCU, em não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Espólio de Roosevelt Gonçalves de Lima (peças 62-82) em face do Acórdão 3.699/2015-TCU-2ª Câmara (peça 19), por não preencher os requisitos de admissibilidade, e em dar ciência deste acórdão ao recorrente, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-016.857/2014-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

- 1.1. Apensos: 021.045/2017-8 (COBRANÇA EXECUTIVA)
- 1.2. Responsável: Roosevelt Gonçalves de Lima (016.823.184-00)
- 1.3. Recorrente: Roosevelt Gonçalves de Lima (016.823.184-00)
- 1.4. Entidade: Município de Cumaru - PE
- 1.5. Relator: Ministro Bruno Dantas
- 1.5.1. Ministra que alegou impedimento na sessão: Ana Arraes.
- 1.6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
- 1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa
- 1.8. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
- 1.9. Representação legal: Felipe Augusto de Vasconcelos Caraciolo (29702/OAB-PE) e outros, representando Roosevelt Gonçalves de Lima.
- 1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1307/2019 - TCU - Plenário



Considerando que suspeitas de irregularidade alicerçadas em afirmações genéricas não satisfazem a exigência de “suficientes indícios da suposta irregularidade” a que alude o art. 103 da Resolução TCU 259/2014, como requisito de admissibilidade do processo de denúncia;

Considerando que a denúncia não veio acompanhada de indício concernente à irregularidade noticiada;

Considerando que, nos termos da Resolução-TCU 292/2018, que alterou a Resolução-TCU 259/2014, a fim de resguardar o sigilo e a proteção do denunciante, o documento original da denúncia, bem como qualquer outro documento no qual conste sua identificação, serão juntados ao processo como peças sigilosas, classificadas quanto à confidencialidade como informação pessoal, à luz da Lei 12.527/2011;

Considerando, ainda, que a reclassificação do processo de denúncia como público, após a decisão definitiva, não alcança as peças que contenham a identificação do denunciante, as quais permanecem classificadas como informação pessoal e delas não se concederá vista ou cópia durante o prazo de vigência da restrição, salvo nas hipóteses legais;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno/TCU, em não conhecer da presente denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014; levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e em dar ciência deste acórdão, juntamente com a instrução (peça 3), ao denunciante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

#### 1. Processo TC-003.806/2019-7 (DENÚNCIA)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 31 da Lei 12.527/2011)

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 31 da Lei 12.527/2011)

1.3. Órgão/Entidade: Banco Central do Brasil

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1308/2019 - TCU - Plenário

Considerando que houve contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, sem que restassem demonstradas a singularidade do serviço contratado e a notória especialização do escritório contratado, em desacordo com o art. 30, caput, inciso II e § 1º, da Lei 13.303/2016 e jurisprudência do TCU;

Considerando a ausência de justificativa de preço da contratação, em infringência ao art. 30, § 3º, inciso III, da Lei 13.303/2016;

Considerando a falha no planejamento da contratação, ante a ausência de estimativa de todos os custos envolvidos, a exemplo de despesas com passagens aéreas, hospedagem, alimentação e transporte dos advogados contratados;

Considerando que o Contrato APMC 3/2018, celebrado em 11/1/2018, foi objeto de Termo de Distrato firmado entre as partes em 11/4/2018, tendo sido emitidas apenas duas notas fiscais no total





de R\$ 60.000,00 (inferior ao limite previsto no art. 6º, inciso I, da IN TCU 71/2012), não persistindo a contratação irregular;

Considerando que, nos termos da Resolução-TCU 292/2018, que alterou a Resolução-TCU 259/2014, a fim de resguardar o sigilo e a proteção do denunciante, o documento original da denúncia, bem como qualquer outro documento no qual conste sua identificação, serão juntados ao processo como peças sigilosas, classificadas quanto à confidencialidade como informação pessoal, à luz da Lei 12.527/2011;

Considerando, ainda, que a reclassificação do processo de denúncia como público, após a decisão definitiva, não alcança as peças que contenham a identificação do denunciante, as quais permanecem classificadas como informação pessoal e delas não se concederá vista ou cópia durante o prazo de vigência da restrição, salvo nas hipóteses legais;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la procedente; levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e em dar ciência deste acórdão, juntamente com a instrução (peça 10), ao denunciante e à Administração do Porto de Maceió (APMC), vinculada à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), sem prejuízo das medidas a seguir, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

#### 1. Processo TC-007.036/2018-3 (DENÚNCIA)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 31 da Lei 12.527/2011)

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 31 da Lei 12.527/2011)

1.3. Entidade: Companhia Docas do Rio Grande do Norte

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPor).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Dar ciência à Administração do Porto de Maceió (APMC), vinculada à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), sobre as seguintes irregularidades no Contrato APMC 3/2018, celebrado com o escritório Mendes & Brack Sociedade de Advogados, tendo como objeto a prestação de serviços técnico-profissionais de assessoria e consultoria técnica jurídica especializada na área do direito portuário, por inexigibilidade de licitação (art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016):

1.8.1. contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, sem que restassem demonstradas a singularidade do serviço contratado e a notória especialização do escritório contratado, os quais eram necessários para caracterizar a inviabilidade de licitação, em afronta ao art. 30, caput, inciso II e § 1º, da Lei 13.303/2016 e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 3413/2013-TCU-Plenário, 3924/2012-TCU-2ª Câmara, 4.050/2011-TCU-2ª Câmara, e 2.012/2007-TCU-Plenário, dentre outros);

1.8.2. ausência de justificativa de preço, em infringência ao art. 30, § 3º, inciso III, da Lei 13.303/2016;

1.8.3. falha no planejamento da contratação, ante a ausência de estimativa de todos os custos envolvidos, a exemplo de despesas com passagens aéreas, hospedagem, alimentação e transporte dos advogados contratados, em desacordo com os princípios da razoabilidade e da eficiência, em afronta ao art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999 e ao art. 31, caput, da Lei 13.303/2016.



Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em deferir o pedido de prorrogação de prazo, por mais 60 (sessenta) dias, para atendimento à determinação constante do item 9.3 do Acórdão 2.697/2018-TCU-Plenário, formulado pela Secretaria de Saúde do Município de São Paulo (SMS/SP), de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-000.330/2016-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Secretaria de Saúde do Município de São Paulo

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 13/2019 – Plenário

Relator – Ministro VITAL DO RÊGO

ACÓRDÃO Nº 1310/2019 - TCU - Plenário

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Alexandre da Silva Moura, Antônio José Constâncio Thomaz e Leonardo Henrique Guimarães (peças 110 e 121), contra os itens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8, 9.12 e 9.13 do Acórdão 1.969/2018-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas julgou irregulares as contas dos recorrentes, imputando-lhes débito e multa, bem como inabilitou o Sr. Leonardo Henriques Guimarães para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos (peça 91).

Considerando que o Sr. Leonardo Henriques Guimarães, regularmente notificado da deliberação recorrida (Acórdão 1.969/2018-TCU-Plenário), em 5/9/2018 (peça 113), o responsável compareceu aos autos em 20/9/2018, oportunidade em que protocolizou embargos de declaração (peça 107);

Considerando que a oposição de embargos de declaração é causa de suspensão do prazo para interposição dos demais recursos;

Considerando que o lapso temporal decorrido entre a primeira notificação do responsável (5/9/2018) e a oposição dos embargos de declaração (20/9/2018) totalizaram 15 dias;

Considerando que o lapso temporal decorrido entre a notificação da deliberação que julgou os embargos (Acórdão 2.731/2018-TCU-Plenário), ocorrida em 10/12/2018 (peça 119), e a interposição do presente recurso foi de 24 dias, uma vez que o apelo foi protocolizado na data de 3/1/2019, restando, portanto, intempestivo;

Considerando que, conforme o art. 285, § 2º, do RITCU “não se conhecerá de recurso de reconsideração quando intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos e dentro do período de cento e oitenta dias contados do término do prazo indicado no *caput*, caso em que não terá efeito suspensivo”;

Considerando que a tentativa de afastar responsabilidade por meio de argumentos e teses jurídicas, ainda que inéditos, não são considerados fatos novos por este Tribunal, conforme consolidada jurisprudência desta Corte (Acórdão 923/2010-TCU-Plenário, Acórdãos 1.760/2017 e 323/2010, ambos da 1ª Câmara, e Acórdãos 2.860/2018, 12.751/2016 e 3.293/2016, todos da 2ª Câmara);

Considerando que novas linhas argumentativas representariam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame na hipótese de interposição tempestiva do recurso, e entendimento diverso estenderia para cento e oitenta dias, em todos os casos, o prazo para interposição do presente recurso,



tornando letra morta o disposto no artigo 33 da Lei 8.443/1992, que estabelece período de quinze dias para apresentação deste apelo;

Considerando que a tentativa de se provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU com base em discordância com as conclusões deste Tribunal não se constitui em fato ensejador do conhecimento do recurso fora do prazo legal;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso I e parágrafo único, e 33 da Lei 8.443/1992, e nos arts. 143, inciso IV, alínea "b" e § 3º, 277, inciso I, e 285, *caput* e § 2º, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Alexandre da Silva Moura e Antônio José Constâncio Thomaz, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do Acórdão 1.969/2018-TCU-Plenário, em relação aos recorrentes;

b) com relação ao efeito suspensivo mencionado na alínea anterior, estendê-lo a todos os responsáveis condenados em solidariedade com os ora recorrentes;

c) não conhecer do recurso de reconsideração interposto por Leonardo Henrique Guimarães, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos;

d) comunicar aos órgãos/entidades eventualmente cientificados do acórdão recorrido acerca do efeito suspensivo concedido em face do recurso manejado por Alexandre da Silva Moura e Antônio José Constâncio Thomaz;

e) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica e do parecer do Ministério Público junto ao TCU, aos recorrentes; e

f) encaminhar os autos à Secretaria de Recursos para análise de mérito do recurso interposto por Alexandre da Silva Moura e Antônio José Constâncio Thomaz (peça 110), após a adoção das medidas especificadas nas alíneas "d" e "e" supra.

#### 1. Processo TC-016.863/2014-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Alexandre da Silva Moura (521.217.713-87); Antônio José Constâncio Thomaz (103.769.377-93); Davi Lazarino (404.550.509-10); Lazarini & Lazarini Transportes e Servicos Maritimos Ltda - Me (06.926.439/0001-26); Leonardo Henriques Guimaraes (021.030.507-03); Sonia Maria Lazarino (133.709.748-94).

1.2. Recorrentes: Alexandre da Silva Moura (521.217.713-87); Antônio José Constâncio Thomaz (103.769.377-93); Leonardo Henriques Guimaraes (021.030.507-03).

1.3. Órgão: Centro de Controle Interno da Marinha.

1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

1.6. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.

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

1.8. Representação legal: Alexandre Basbaum Barcellos (OAB/RJ 77.812); Reginaldo Carvalho da Silva (OAB/RJ 55.177) e outros.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1311/2019 - TCU - Plenário

Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio Domingos Debastiani em face do Acórdão 883/2014-TCU-1ª Câmara, por meio do qual esta Corte de Contas julgou irregulares as suas contas, imputando-lhe débito e multa (peça 33).

Considerando que o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992, quais sejam, erro de cálculo nas contas, falsidade ou



insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida, e superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

Considerando que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente;

Considerando, *in casu*, que os documentos trazidos aos autos representam fatos já conhecidos e analisados, dos quais decorreram a irregularidade imputada ao recorrente;

Considerando que meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, uma vez que entendimento diverso descaracterizaria a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso III, 143, inciso IV, alínea “b”, e § 3º, 277, inciso IV, e 288 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) não conhecer do recurso de revisão interposto por Antônio Domingos Debastiani, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade previstos no Regimento Interno/TCU; e

b) dar ciência desta decisão ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados.

#### 1. Processo TC-021.515/2009-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 019.395/2014-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 019.393/2014-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 019.394/2014-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 019.396/2014-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 019.397/2014-3 (COBRANÇA EXECUTIVA).

1.2. Responsáveis: Antônio Domingos Debastiani (093.918.869-49); Luiz Antonio Trevisan Vedoin (594.563.531-68); Santa Maria Comércio e Representação Ltda (03.737.267/0001-54).

1.3. Recorrente: Antônio Domingos Debastiani (093.918.869-49).

1.4. Órgão: Prefeitura Municipal de Feliz Natal – MT.

1.5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

1.9. Representação legal: Raquel Zini (OAB/MT 16.972), Cintia Batista Angelini Carvalho (OAB/DF 33.265), Ivo Marcelo Spinola da Rosa (OAB/MT 13.731) e outros.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1312/2019 - TCU - Plenário

Trata-se de processo autuado em cumprimento ao item 9.6.3 do Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário, com a finalidade de apurar a responsabilidade do Sr. Agostilde Mônaco de Carvalho, ex-assistente do então diretor da área internacional da Petrobras, Sr. Nestor Cuñat Cerveró, em relação aos débitos identificados no âmbito do TC 025.551/2014-0, examinando, inclusive, se houve restituição aos cofres da referida empresa, dos valores por ele recebidos indevidamente.

Considerando que, apesar das condutas do responsável constituírem crimes que estão em apuração na Justiça Federal, não se identificou, nos presentes autos, nexos diretos de causalidade entre as ações praticadas pelo Sr. Agostilde Mônaco de Carvalho e o prejuízo verificado quando da aquisição da Refinaria de Pasadena;

Considerando que o valor referente à propina recebida pelo responsável já foi ressarcido no âmbito do acordo de colaboração firmado junto ao Ministério Público Federal;

Considerando que as eventuais penalidades administrativas e legais decorrentes das ações ilícitas praticadas pelo Sr. Agostilde Mônaco (confessadas pelo responsável em acordo de colaboração premiada firmado no final de 2015) antes de encerrar suas atividades na empresa, beneficiado pela



adesão a um Plano de Incentivo à Demissão Voluntária (PIDV) em 13/5/2014, devam ser apuradas pela própria Petrobras;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, em apensar os presentes autos ao TC 025.551/2014-0, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU sem prejuízo de fazer a determinação adiante especificada no subitem 1.7.

1. Processo TC-029.376/2017-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

1.2. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

1.3. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinar à Petróleo Brasileiro S.A. que adote as medidas judiciais cabíveis a fim de reparar possíveis danos à estatal em virtude do pagamento ao Sr. Agosthilde Mônaco de valores referentes à celebração de Plano de Incentivo à Demissão Voluntária (PIDV) em maio de 2014, mesmo a despeito de vício oculto existente no ato jurídico decorrente dos atos ilícitos que praticou o ex-funcionário antes de aderir ao PIDV sem o conhecimento da empresa, fato que poderia ter levado à demissão por justa causa do envolvido, e que teria, em tese, repercussão nas indenizações pagas pela Petrobrás à título do referido plano de demissão incentivada, informando ao TCU as medidas adotadas em 60 dias.

#### ACÓRDÃO Nº 1313/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, e 234 a 236, do Regimento Interno do TCU, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

a) não conhecer a presente documentação como denúncia, eis que ausentes os requisitos de admissibilidade;

b) levantar o sigilo que recai sobre estes autos, com fundamento no art. 55 da Lei 8.443/1992, à exceção da peça 1 e do expediente que comunicar a presente decisão ao denunciante, considerando que ambos contêm informações pessoais que poderiam identificá-lo, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

c) encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao denunciante; e

d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-003.804/2019-4 (DENÚNCIA)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992).

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992).

1.3. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1314/2019 - TCU - Plenário





Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, e 234 a 236, do Regimento Interno do TCU, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

- a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- c) levantar o sigilo que recai sobre estes autos, com fundamento no art. 55 da Lei 8.443/1992, à exceção da peça 1 e do expediente que comunicar a presente decisão ao denunciante, considerando que ambos contêm informações pessoais que poderiam identificá-lo, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;
- d) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada das instruções da unidade técnica, ao denunciante e à Caixa Econômica Federal; e
- e) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

#### 1. Processo TC-005.012/2019-8 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Entidade: Caixa Econômica Federal.
- 1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.7. Representação legal: Guilherme Lopes Mair (OAB/DF 32.261) e outros.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1315/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 243 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

- a) considerar insubsistente a determinação contida no item 9.1 do Acórdão 1.672/2017-TCU-Plenário;
- b) considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.672/2017-TCU-Plenário;
- c) dar ciência ao Departamento Penitenciário Nacional, à Caixa Econômica Federal e ao Governo do Estado de São Paulo, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:
  - c.1) a utilização de BDI referencial para contratação das novas cadeias públicas do Estado de São Paulo com alíquota de tributo diferente daquela legalmente estabelecida para o local de execução da obra, afronta o disposto no art. 9º, inciso II, do Decreto 7.983/2013, c/c o art. 7º da Lei Complementar 116/2003;
  - c.2) o descumprimento da determinação contida no item 9.1 do Acórdão 1.672/2017-TCU-Plenário resultou em contratações com preços unitários superiores aos referenciais oficiais, devendo ser observada, nas obras de construção das novas cadeias públicas do Estado de São Paulo, em caso de acréscimo de quantitativos dos serviços referenciados pela composição CPOS 11.18.02, a necessidade de manutenção do desconto global obtido na licitação, nos termos do art. 14 do Decreto 7.983/2013;
- d) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao Departamento Penitenciário Nacional, à Caixa Econômica Federal e ao Governo do Estado de São Paulo; e





e) apensar definitivamente os presentes autos ao TC 020.748/2014-0, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-029.418/2017-8 (MONITORAMENTO)

1.1. Entidade: Caixa Econômica Federal; Departamento Penitenciário Nacional.

1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1316/2019 - TCU - Plenário

Trata-se de representação autuada, em atenção à determinação contida no item 9.4 do Acórdão 2.768/2018-TCU-Plenário, para apurar todos os indícios de irregularidades apontados no Relatório de Fiscalização 264/2017, em relação à Confederação Brasileira de Futebol de Salão.

Considerando que, em relação à concessão de patrocínio por intermédio de agências de publicidade, foi determinado à Secom, nos termos do subitem 9.1.2.4. do Acórdão 2.770/2018-TCU-Plenário, as alterações necessárias na IN Secom 9/2014, com vistas a conceituar adequadamente a vedação contida no seu art. 25, § 4º;

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

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no RITCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) dar ciência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) que a não-aplicação ou a redução do valor de multa ou de qualquer outra penalidade prevista em instrumento contratual não se trata de decisão discricionária dos gestores, vide o previsto no Acórdão 2.916/2013-TCU-Plenário;

c) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, à ECT e à Confederação Brasileira de Futebol de Salão; e

d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do RITCU.

1. Processo TC-000.052/2019-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1317/2019 - TCU - Plenário

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

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no RITCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) dar ciência à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) que a aprovação da prestação de contas e a prorrogação contratual sem a devida comprovação de adimplemento de todas



as cláusulas dos contratos de patrocínio estão em desacordo com o previsto nos arts. 31, 34 e 35 da Instrução Normativa Secom-PR 9/2014;

- c) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Infraero; e
- d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do RITCU.

1. Processo TC-000.053/2019-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).

1.5. Representação legal: Alex Zeidan dos Santos (OAB/DF 19.546) e outros.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1318/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, § 1º, 143, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 276, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCU (RITCU), para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, em razão da perda de objeto;
- c) fazer a determinação especificada no item 1.6;
- d) manter sob sigilo o conteúdo das peças 25 a 34 dos presentes autos, em razão da existência de informações estratégicas produzidas pela Petrobras, nos termos do art. 85, § 2º, da Lei 13.303/2016;
- e) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, à representante e à Petrobras; e
- f) apensar definitivamente os presentes autos ao TC 005.449/2019-7, nos termos do art. 169, inciso I, do RITCU.

1. Processo TC-006.457/2019-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.

1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Taísa Oliveira Maciel (OAB/RJ 118.488) e outros.

1.6. Determinar à Petrobras, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, que, previamente à retomada do certame, caso venha a ocorrer, promova alteração no edital do Pregão Eletrônico 7002424322, notadamente do item IV.1.b do “Adendo I – Requisitos para Habilitação”, em razão da exigência de que todos os licitantes devem comprovar pelo menos 50% da rede credenciada afrontar o disposto no art. 37, inciso XXI, da CF/88, o art. 31 da Lei 13.303/2016, bem como a Súmula-TCU 272, informando ao TCU, no prazo de trinta dias, as providências tomadas.

ACÓRDÃO Nº 1319/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, § 1º, 143, inciso III, 235, caput e parágrafo único, e 237, inciso VII e parágrafo único,



todos do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

- a) não conhecer a presente documentação como representação por não atender os requisitos de admissibilidade previsto no RITCU;
- b) indeferir o pedido de ingresso como parte interessada, formulado por Líder Forte Rio Serviços Empresariais Ltda., sem prejuízo de autorizar a concessão de vista e cópia dos autos, com exceção de peças sigilosas, porventura existentes;
- c) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao Banco do Brasil S.A. e à representante; e
- d) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.

#### 1. Processo TC-007.859/2019-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A.

1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1320/2019 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com requerimento de concessão de medida cautelar, formulada pela empresa Gráfica Editora Formulários Contínuos e Etiquetas F & F Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 5/2019, conduzido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan.

Considerando que, segundo a jurisprudência predominante desta Corte de Contas, o representante, tal qual o denunciante, não é considerado, automaticamente, parte processual, devendo, para obter essa condição, formular pedido de ingresso nos autos como interessado e comprovar razão legítima para intervir no processo (Acórdãos 773/2004, 320/2006, 2.323/2006, 139/2007, 1.855/2007, 519/2008, 649/2008, 1.218/2008, 923/2010, 1.090/2010, 1.430/2010, 1.793/2010, 2.627/2010, 3.327/2010, 88/2011, 161/2011, 257/2011, todos do Plenário, entre outros);

Considerando, no entanto, que não se observa óbices a que as empresas arroladas, ou mencionadas nos autos, obtenham acesso às informações processuais, para que possam, se assim desejarem, apresentar memoriais na tutela de seus interesses privados;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, § 1º, 143, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 276, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- c) indeferir o pedido da empresa representante de ingresso como terceira interessada, autorizando-lhe, contudo, caso requeira, a obter vista e cópia das peças dos presentes autos;
- d) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, à representante e ao Iphan; e
- e) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do RITCU.

#### 1. Processo TC-009.707/2019-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.



- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1321/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, § 1º, 143, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 276, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- c) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, à representante e à Base de Administração do Quartel General do Exército; e
- d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do RITCU.

#### 1. Processo TC-009.746/2019-6 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Órgão: Base de Administração do Quartel General do Exército.
- 1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1322/2019 - TCU - Plenário

Trata-se de representação formulada por unidade técnica deste Tribunal, apontando possíveis irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 15/2011, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

Considerando que, à época, da instrução dos presentes autos no âmbito deste Tribunal o sigilo aplicado ao processo estava ancorado no inciso VIII, art. 23, da Lei 12.527/2011, conforme informado pela unidade técnica à peça 20;

Considerando que, com o trânsito em julgado, não mais se justificaria a manutenção do sigilo atribuído ao processo; e

Considerando, por fim, que a última providência ainda pendente de implementação nos autos era o recolhimento da multa aplicada ao Sr. Francisco Edilson de Carvalho Silva (CPF 329.982.441-49) pelo Acórdão 1.024/2015-TCU-Plenário (peça 177).

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

- a) levantar o sigilo que recai sobre o presente processo, mantendo-se, contudo, a confidencialidade das peças sigilosas acostadas nos autos;
- b) expedir quitação ao Sr. Francisco Edilson de Carvalho Silva (CPF 329.982.441-49), diante do recolhimento integral da multa de que trata o subitem 9.3 do Acórdão 1.024/2015-TCU-Plenário;
- c) encaminhar cópia da presente deliberação ao referido responsável; e
- d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

#### 1. Processo TC-035.009/2011-0 (REPRESENTAÇÃO)



- 1.1. Apensos: 003.081/2013-3 (Solicitação); 021.744/2014-9 (Solicitação).
- 1.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.4. Entidade: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- 1.5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação).
- 1.8. Representação legal: Expedito Barbosa Júnior (OAB/DF 15.799), Rodrigo Veiga de Oliveira (OAB/DF 24.821), Gabriel Abbad Silveira (OAB/DF 18.744), Karoline Souza Silvestre (OAB/DF 38.322) e outros.
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1323/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, § 1º, 143, inciso III, 235, 237, inciso III, e 276, do Regimento Interno do TCU, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

- a) considerar, no mérito, a representação improcedente;
- b) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao representante, aos representantes dos processos apensos, à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados; e
- c) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do RITCU.

#### 1. Processo TC-040.211/2018-5 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Apensos: 041.300/2018-1 (REPRESENTAÇÃO); 040.470/2018-0 (REPRESENTAÇÃO); 040.618/2018-8 (REPRESENTAÇÃO); 040.620/2018-2 (REPRESENTAÇÃO); 040.473/2018-0 (REPRESENTAÇÃO); 040.821/2018-8 (REPRESENTAÇÃO).
- 1.2. Entidade: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- 1.3. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### RELAÇÃO Nº 13/2019 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

#### ACÓRDÃO Nº 1324/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea a, 234 e 235, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, em não conhecer da presente denúncia, por não preencher requisitos de admissibilidade previstos no caput do referido art. 235, sem prejuízo de dar ciência desta deliberação ao denunciante, promovendo-se, em seguida, o arquivamento do processo, de acordo com o parecer da Selog:

#### 1. Processo TC-034.617/2018-3 (DENÚNCIA)

- 1.1. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Cururupu/MA.
- 1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.



- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog.
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1325/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea a, e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, e considerando o cumprimento da determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 228/2019 – Plenário, em arquivar o presente processo, de acordo com o parecer da Selog:

- 1. Processo TC-023.421/2018-5 (MONITORAMENTO)
  - 1.1. Apenso: 023.420/2018-9 (Representação)
  - 1.2. Interessado: Tribunal de Contas da União.
  - 1.3. Órgão/Entidade: Comando Logístico do Exército – MD/CE.
  - 1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
  - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
  - 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog.
  - 1.7. Representação legal: Erivelton Araujo Graciliano, representando Ministério da Defesa (extinta); Robson Aldeia Loureiro, representando Freedom Motors Ltda.
  - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### RELAÇÃO Nº 11/2019 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA

#### ACÓRDÃO Nº 1326/2019 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em do Plenário, com fundamento no art. 1º, XXIV, e 235, parágrafo único, na forma do art. 143, V, 'a', todos do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer da presente denúncia, retirar a chancela de sigiloso, encerrar o processo e arquivar os autos, dando-se ciência desta decisão, bem como da instrução da unidade técnica (peça 4), ao denunciante, fazendo-se a determinação sugerida no parecer constante dos autos.

- 1. Processo TC-001.216/2019-8 (DENÚNCIA)
  - 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
  - 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
  - 1.3. Entidade: Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 15ª Região (PE).
  - 1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
  - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
  - 1.6. Unidade Técnica: Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrab).
  - 1.7. Representação legal: não há.
  - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:
    - 1.8.1. determinar ao Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, que exerça a sua fiscalização primária com relação às questões levantadas pelo relatório dos trabalhos de auditoria realizado in loco no CRTR 15ª Região no período de 28 a 30 de agosto de 2018 referente ao exercício de 2017; e, em caso de as situações apontadas terem, comprovadamente, implicado prejuízo à Entidade, instaurar tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, consoante o disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992.





## ACÓRDÃO Nº 1327/2019 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 1º, XXIV, e 235, parágrafo único, na forma do art. 143, V, 'a', todos do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer da presente denúncia, retirar a chancela de sigiloso, encerrar o processo e arquivar os autos, dando-se ciência desta decisão, bem como da instrução da unidade técnica (peça 9), ao denunciante.

1. Processo TC-004.826/2019-1 (DENÚNCIA)
- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Entidade: Município de Morro do Chapéu/BA.
- 1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

## ACÓRDÃO Nº 1328/2019 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 1º, XXIV, e 235, parágrafo único, na forma do art. 143, V, 'a', todos do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer da presente denúncia, retirar a chancela de sigiloso, encerrar o processo e arquivar os autos, dando-se ciência desta decisão, bem como da instrução da unidade técnica (peça 9), ao denunciante.

1. Processo TC-043.037/2018-6 (DENÚNCIA)
- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Entidade: Município de Dias D'ávil/BA.
- 1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

## ACÓRDÃO Nº 1329/2019 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, V, 'a', do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em considerar cumpridas as determinações objeto dos itens 1.7.1 e 1.7.3, e prejudicada a determinação constante do item 1.7.2, e subitens, do acórdão 2847/2018-TCU-Plenário, encerrar o processo e arquivar os autos.

1. Processo TC-025.496/2018-2 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Representante: Construrban Logística Ambiental Ltda. (00.865.526/0001-34).
- 1.2. Entidade: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo.
- 1.3. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.



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

1.6. Representação legal: Christopher Rezende Guerra Aguiar (OAB/SP 203.028) e outros, representando Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo; Mônica Lima dos Santos (OAB/SP 254.367), representando Construrban Logística Ambiental Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 1330/2019 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, V, “a” do RI/TCU, art. 59, §1ª, e 94, da Resolução TCU 259/2014, e na Lei 12.527/2011, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente solicitação formulada pelo Major-Brigadeiro Intendente Marcos Aurélio Pereira Silva, Chefe do Centro de Controle Interno da Aeronáutica, em que requer cadastramento de militares, para acesso a vista eletrônica de processos do Tribunal, de interesse do COMAER, em que o Ministério da Defesa não consta como parte, sem prejuízo da determinação consignada no subitem 1.5.1 desta deliberação, conforme proposto pela Unidade Técnica, encerrar o processo e arquivar os autos, dando-se ciência desta decisão ao solicitante.

1. Processo TC-003.659/2019-4 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).

1.4. Representação legal: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.5.1. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil que:

1.5.1.1. autorize o fornecimento dos acessos requeridos dos TC's: 008.331/2016-2; 008.335/2016-8; e 018.770/2014-2 aos seguintes militares: Marcelo Feijó - CPF: 521.075.586-04; Isaac Cordeiro da Fonseca Neto - CPF: 120.682.288-07; Juliana Ferreira Mendonça - CPF: 054.771.427-07; Simone Machado da Motta Roque - CPF: 109.040.767-09; Elisa Michael de Lucena - CPF: 099.262.107-08; Rodrigo Alves Costa - CPF: 907.631.813-15; Célio Roberto da Silva Oliveira - CPF: 879.760.211-68; Luciana Alves Carnaúba - CPF: 857.501.151-00; Rodrigo Almeida Carneiro - CPF: 000.384.351-36; e Karina de Abreu Ruas - CPF: 128.988.927-93.

#### SUSTENTAÇÃO ORAL

Na apreciação do processo nº 013.389/2017-3, cujo Relator é o Ministro Benjamin Zymler, a Dra. Cláudia Elena Bonelli apresentou sustentação oral em nome de Skanska Brasil Ltda..

Na apreciação do processo nº 002.222/2007-5, cujo Relator é o Ministro Bruno Dantas, o Dr. David Levistone da Silva e Souza apresentou sustentação oral em nome de Wolney Wagner de Siqueira.

Na apreciação do processo nº 015.685/2012-8, cujo Relator é o Ministro Bruno Dantas, o Dr. Thiago de Carvalho Migliato não compareceu para realizar a sustentação oral que havia solicitado em nome de José Antonio Bacchim.



Na apreciação do processo nº 017.074/2015-0, cujo Relator é o Ministro Bruno Dantas, o Dr. Brenon Alves Nascimento Sousa não compareceu para realizar a sustentação oral que havia solicitado em nome de E. S. de Andrade EPP – Proje-Som.

Na apreciação do processo nº 018.557/2014-7, cujo Relator é o Ministro Vital do Rêgo, o Dr. Huilder Magno de Souza e a Dra. Mariana de Carvalho Nery não compareceram para realizar a sustentação oral que haviam solicitado em nome de Cláudia Gomes de Melo e de Premium Avança Brasil.

### PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os acórdãos de nºs 1256 a 1295, a seguir transcritos, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

#### ACÓRDÃO Nº 1256/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.389/2017-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsável: Skanska Brasil Ltda. (02.154.943/0001-02).
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A..
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações).
8. Representação legal: Hélio Siqueira Júnior (62.929/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Cláudio Coelho de Souza Timm (16.885/OAB-DF) e outros, representando Skanska Brasil Ltda.
9. Acórdão:
 

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada, de forma apartada ao processo TC 016.119/2016-9, para apurar a suposta participação da empresa Skanska Brasil Ltda. em fraudes ocorridas nas licitações conduzidas pela Petrobras para implantação da Refinaria Abreu e Lima em Ipojuca/PE, também denominada de Refinaria do Nordeste – Rnest,

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

  - 9.1. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Skanska Brasil Ltda. para participar, por um ano, de licitação na administração pública federal;
  - 9.2. dar ciência deste acórdão:
    - 9.2.1. à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que, atendendo às recomendações exaradas no item 9.6 do Acórdão 1.986/2013-Plenário, possa proceder aos registros e às comunicações pertinentes;
    - 9.2.2. a Controladoria-Geral da União para a inscrição da entidade indicada no item 9.1 deste acórdão no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) ;
  - 9.3. encaminhar cópia desta deliberação à responsável, à 13ª Vara Federal de Curitiba, ao Ministério Público Federal no Paraná, à Advocacia-Geral da União no Paraná e à Petróleo Brasileiro S.A.
10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1256-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Augusto Nardes.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1257/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.119/2018-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Angelo José de Negreiros Guerra (259.479.743-04); Antônio Avelino Rocha de Neiva (032.946.923-15).

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Águas; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM) e Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Sec/CE).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional realizada no período de 13/8/2018 a 14/12/2018 com o objetivo de avaliar a gestão de segurança das barragens de usos múltiplos sob responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca - Dnocs e da Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, com o objetivo de verificar, entre outros aspectos: (i) em que medida a gestão de segurança de barragens a cargo dos referidos órgãos está cumprindo os objetivos estabelecidos na Lei 12.334/2010; e (ii) os principais entraves jurídicos, institucionais, financeiros, administrativos, entre outros, bem como as oportunidades de aprimoramento da atuação das referidas unidades jurisdicionadas e das entidades intervenientes nas três esferas de governo,

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

9.1 com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Desenvolvimento Regional para que o Dnocs e a Codevasf elaborem e encaminhem ao TCU plano de ação, no prazo de 180 dias, com vistas à implementação das ações saneadoras a seguir identificadas, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os respectivos prazos para implementação de cada ação, nos termos estabelecidos no artigo 4º da Resolução-TCU nº 265/2014 e no item 9.X do seu anexo I:

9.1.1 quando da elaboração do planejamento orçamentário a ser encaminhado ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR, incluir em suas demandas as justificativas e fundamentações, apresentando as respectivas planilhas, memórias de cálculo e projetos que permitam uma adequada análise e aprovação por parte do MDR, do Ministério da Economia e de seus respectivos setores orçamentários, dos valores a serem inseridos nos orçamentos de segurança de barragens, aditando as obras de recuperação, reabilitação e manutenção das infraestruturas existentes, as ações de segurança, tais como, a realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, a elaboração dos Planos de Segurança de Barragens (PSB's) e dos Planos de Ações de Emergência (PAE's),

demonstrando a necessidade de alocação sustentável de recursos compatíveis com as necessidades financeiras, de recursos humanos e organizacionais para o pleno cumprimento/implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB;

9.1.2 efetuar o planejamento e promover treinamentos internos na área de segurança de barragens no máximo a cada dois anos, mantendo os respectivos registros das atividades, contemplando inclusive os servidores lotados nas unidades de campo que gerenciam as barragens, de modo a dar cumprimento à exigência constante do artigo 28, inciso II, da Resolução ANA 236/2017;

9.1.3 prover as unidades de campo e unidades administrativas dos elementos mínimos de funcionamento e operacionalidade, dotando-as de materiais/insumos de conservação rotineira, inclusive equipamentos/ferramental indispensável para a realização de suas atividades, provimento dos setores específicos de segurança de barragens de pessoal qualificado, por meio de concurso público, realocações internas e/ou aproveitamento de outros órgãos, objetivando a obtenção de quadro especializado e permanente no setor;

9.1.4 implantar na estrutura organizacional setor específico voltado para a segurança de barragens, no intuito de viabilizar o armazenamento sistemático, o fluxo e a disseminação de informações, a tomada tempestiva de decisões, a adoção de providências saneadoras e de processos padronizados de atuação, em função da volatilidade dos membros dos grupos de trabalho atualmente incumbidos de tais atividades;

9.1.5 adotar ações administrativas tendentes ao cumprimento das disposições constantes do Decreto 9.203/2017, com vistas à efetiva implantação e manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança relacionados com a segurança de barragens (artigos 6º e 13), à instituição de comitê interno de governança (artigo 14) e ao sistema de gestão de riscos e controles internos (artigo 17);

9.1.6 dar destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional, com clara definição dos objetivos, metas e indicadores de forma a permitir o acompanhamento e avaliação das ações implementadas e possibilitar uma vinculação com o Plano Plurianual do Governo Federal;

9.1.7 adotar ações para a correção imediata das anomalias e implementação das recomendações já constatadas e registradas nos relatórios das inspeções já levadas a efeito, nos relatórios de fiscalização e no relatório de segurança de barragens (RSB) da ANA, por meio de levantamento para fins de quantificação, orçamentação, e especificações técnicas elaborados com o grau de precisão adequado em relação aos serviços necessários para a recuperação das barragens, elaboração de projetos, com posterior realização de licitação para contratação, execução dos serviços e monitoramento sustentável;

9.1.8 elaborar plano de manutenção preventiva das barragens, incluindo quantificação, orçamentação e especificações técnicas dos serviços, detalhando insumos e ferramental necessários, com os respectivos cronogramas de execução;

9.1.9 contemplar nos projetos e especificações técnicas de barragens novas, inclusive as atualmente com obras em fase de execução, dispositivos de segurança da barragem, incluindo a instrumentação, de modo a garantir os aspectos de segurança previstos nos artigos 3º, inciso I e 4º, inciso I, da Lei 12.334/2010;

9.1.10 hierarquizar as prioridades dos serviços relativos à segurança de barragens em razão dos riscos e danos potenciais altos e emergenciais já diagnosticados nos barramentos sob as respectivas jurisdições;

9.1.11 promover gestões no sentido de remanejar as famílias que ocupam irregularmente a área do entorno dos reservatórios (jusante e montante), bem como implementar ações de caráter permanente e preventivo no sentido de coibir novas ocupações irregulares;

9.1.12 promover gestões no sentido das renovações dos convênios com as entidades afins relativos às estações sismológicas, de modo a possibilitar o monitoramento dos eventos sísmicos

potenciais causadores de prejuízos às estruturas dos barramentos e a implementação das ações preventivas que se fizerem necessárias;

9.1.13 designar responsáveis pela análise das fichas/relatórios de inspeção respeitando-se a devida segregação de funções, com análise sistêmica do comportamento de cada anomalia considerada de maior relevância, formulando-se proposta de ações corretivas tecnicamente bem definidas;

9.1.14 dar publicidade aos resultados das inspeções para que as defesas civis, sociedade civil local, municípios, movimentos e organizações sociais tenham conhecimento das anomalias detectadas nos barramentos e dos serviços necessários às suas correções, de modo a possibilitar o acompanhamento das ações saneadoras a serem adotadas para a manutenção da segurança das barragens, nos termos previstos no artigo 9º, §§ 1º e 3º, da Lei 12.334/2010, bem como a implantação das ações preventivas da defesa civil previstas no artigo 3º da Lei 12.608/2012 e às demais ações tempestivas no sentido da plena implementação da PNSB e da PNPDEC;

9.1.15 inserir as organizações da sociedade civil, as brigadas municipais, as populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação social e conscientização quanto à importância da sustentabilidade das manutenções das barragens e dos respectivos reservatórios, de modo a suprir a atual inexistência de canais diretos de comunicação e interação com a administração, com vistas à preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente, bem como à promoção e defesa dos direitos humanos, ampliando a gestão de informação, transparência e publicidade;

9.1.16 juntamente com os movimentos sociais, seja implementada ações no sentido de que sejam assegurados os direitos das populações atingidas em caso de acidentes com barragens;

9.1.17 concluir a instituição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios das barragens, nos termos definidos no art. 4º, inciso III, e art. 5º da Lei 12.651, de 25/5/2012, bem como a implantação de regime de proteção e de manutenção da vegetação situada nas referidas áreas de proteção, consoante exigido no art. 7º da mesma lei;

9.2 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Economia:

9.2.1 a reestruturação orçamentária no sentido da redefinição das ações orçamentárias de modo a permitir maior visibilidade e grau de definição das ações relacionadas à recuperação e conservação de barragens, objetivando possibilitar o seu acompanhamento pelos órgãos de controle externo e interno, o monitoramento da efetividade dos gastos, a evolução dos resultados e o controle social, o que não é possível atualmente em face da pulverização de ações e da multiplicidade no direcionamento das alocações de recursos, por meio de:

9.2.1.1 instituição de rubricas específicas para a alocação de recursos orçamentários direcionados exclusivamente às ações de segurança de barragens que contemplem de forma discriminada e individualizada a manutenção e a recuperação de barramentos, desvinculadas das rubricas inerentes a recursos hídricos em geral, de modo a proporcionar o destaque e o acompanhamento das ações inerentes à PNSB;

9.2.1.2 inclusão nas ações orçamentárias específicas para a segurança de barragens, além das obras de recuperação, reabilitação e manutenção das infraestruturas existentes, das ações de segurança, tais como a realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, a elaboração dos Planos de Segurança de Barragens, dos Planos de Ações de Emergência, objetivando alocação sustentável de recursos para o pleno cumprimento/implementação da PNSB;

9.2.2 a consignação no PPA 2020-2023, em relação ao Programa 2084 – Recursos Hídricos, de indicadores, objetivos e metas que digam respeito especificamente à segurança de barragens, recuperação, manutenção, conservação, reabilitação, instrumentação, e às ações de segurança, tais como, realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, elaboração dos Planos de Segurança de Barragens e dos Planos de Ações de Emergência, no intuito de viabilizar a plena implementação da PNSB;



9.2.3 a consignação nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de dispositivos específicos sobre segurança de barragens, considerando a imprescindibilidade de execução orçamentária e financeira e os riscos ambientais e à segurança da população que vive a jusante do barramento, para a sistemática manutenção das estruturas, evitando situações de instabilidade com possibilidade de rompimentos e consequentes prejuízos ambientais e perdas de vidas humanas;

9.3 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional que adote providências com vistas à (ao):

9.3.1 mitigação do elevado descompasso entre os valores orçados e os valores efetivamente pagos (cronogramas orçamentários e liberação de recursos), dos contingenciamentos e da intempestividade nas liberações orçamentárias, no que tange à segurança de barragens, para dar maior eficiência à execução orçamentário-financeira, em razão da relevância do tema, com possibilidade de prejuízo ao meio ambiente e de perdas de vidas humanas;

9.3.2 implementação de ações administrativas para o cumprimento dos termos dispostos no Decreto 9.203/2017 que trata de políticas de governança e gestão de riscos, dando destaque à implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens;

9.3.3 inserção de destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional, com clara definição dos objetivos, metas e indicadores de forma a permitir o acompanhamento e avaliação das ações implementadas e possibilitar uma vinculação com o Plano Plurianual do Governo Federal;

9.3.4 adoção de providências tendentes à compatibilização das exigências de prazos e das condicionantes dos licenciamentos ambientais aos normativos inerentes à PNSB;

9.3.5 aprimoramento do conceito de “magnitude da anomalia” contido no manual de preenchimento da ficha de inspeção de barragem (2ª edição – 2010) no sentido de que a expressão seja utilizada para a caracterização do grau de complexidade de sua recuperação (I- insignificante; P-pequena; M-média; G-grande) correlacionada com a instância administrativa/operacional para a solução do problema (se equipe da administração local, administração regional ou administração central), no intuito de evitar dúvidas quanto ao preenchimento da referida ficha, uma vez que pode subentender significado de grandeza, de intensidade ou de extensão física da anomalia; eliminando a dificuldade na interpretação dos dados lançados nas fichas e nos relatórios de inspeção, bem como as possíveis distorções na avaliação das conclusões ali lançadas;

9.3.6 criação de Grupo de Trabalho para revisão do Manual de Preenchimento da Ficha de Inspeção de Barragem (2ª Edição) no sentido de que seja dado destaque às anomalias mais graves que efetivamente comprometam a segurança da barragem; seja exigida a precisa localização da anomalia por georreferenciamento indicando a parte afetada do barramento; sejam incluídas outras anomalias que impliquem instabilidade da barragem; sejam emitidos laudos/declarações de estabilidade no âmbito das barragens de usos múltiplos, com abordagem homogênea fundamentada em análise estruturada, com base em uma lógica de avaliação da situação dos principais agentes instabilizadores das barragens;

9.3.7 em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, conclusão da regulamentação da Lei 12.608/2012, de acordo com os Decretos 9666/2019 e 9688/2019, em especial no que tange aos prazos para elaboração e revisão (artigo 6º, § 2º), para possibilitar a plena implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC prevista no artigo 6º, inciso VIII da Lei 12.608/2012.

9.3.8 prover a Secretaria de Proteção e Defesa Civil/MDR de estrutura operacional apropriada (recursos humanos, financeiros e materiais) para exercer, além das ações de resposta a acidentes, as atividades de prevenção, preparação e mitigação previstas na PNPDEC;

9.4 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional para que a Agência Nacional de Águas – ANA e os órgãos estaduais de recursos hídricos, no que se refere à fiscalização sobre a segurança de barragens de usos múltiplos:

9.4.1 seja dado destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional, com clara definição dos objetivos, metas e indicadores de forma a permitir o acompanhamento e avaliação das ações implementadas e possibilitar uma vinculação com o Plano Plurianual do Governo Federal;

9.4.2 o registro consolidado das ações adotadas pelos empreendedores para a correção das anomalias e implementação das recomendações já constatadas e registradas nos relatórios de inspeções, nos relatórios de fiscalização e no relatório de segurança de barragens;

9.4.3 o acompanhamento das ações dos empreendedores quanto à hierarquização das prioridades em razão dos riscos e danos potenciais altos e emergenciais já diagnosticados nos barramentos sob as respectivas jurisdições;

9.4.4 o aprimoramento da definição normativa do nível de perigo global da barragem (NPGB) no sentido de que a sua vinculação ao teor individual do nível de perigo das anomalias (NPA) (artigo 12, § único da Resolução ANA 236/2017: NPGB no mínimo igual ao NPA de maior gravidade) não gere excessivo rigor na estipulação no referido NPGB e reflita um resultado preciso decorrente de necessária análise conjunta das anomalias;

9.4.5 a especificação da qualificação técnica mínima para a figura do Coordenador do Plano de Ação de Emergência - PAE formalmente designado pelo empreendedor da barragem, nos termos do artigo 28, inciso IV, da Resolução ANA 236/2017, podendo até mesmo ser o próprio empreendedor, com atividades específicas, abrangendo inclusive a declaração do nível de resposta das situações de emergência em potencial (artigo 27 da Resolução ANA 236/2017), encerramento da emergência e elaboração do respectivo relatório de encerramento (artigo 29 da Resolução ANA 236/2017);

9.4.6 a padronização da forma de elaboração do conteúdo mínimo e do nível de detalhamento dos Plano de Segurança da Barragem - PSB's e dos Plano de Ação de Emergência - PAE's, de modo a facilitar a sua elaboração pelos empreendedores;

9.4.7 conclusão do levantamento de todas as barragens de acumulação de água dos empreendedores públicos e privados localizadas em suas áreas de jurisdição abrangendo também as barragens particulares mesmo que não atingidas pela PNSB, adotando medidas tendentes à:

9.4.7.1 identificação dos 570 empreendedores de barragens órfãs, incluindo as barragens abandonadas no Departamento de Obras de Saneamento - DNOS e do Incra, inserção das informações complementares de 18.324 barragens e identificação do universo total das barragens ainda não cadastradas, considerando que o conhecimento de todas as barragens nacionais é fundamental para a identificação e classificação das barragens que se submetem à PNSB e para permitir que sejam traçadas diretrizes e linhas de ação corretivas e preventivas, de modo a serem minimizados os possíveis riscos de acidentes;

9.4.7.2 regularização de todas as barragens cadastradas sob as respectivas áreas de atuação, através das obtenções das outorgas, licenças, autorizações, concessões e outros instrumentos, de forma a permitir a identificação do vínculo formal entre a barragem e o empreendedor, viabilizando a atuação dos órgãos fiscalizadores junto aos empreendedores para cumprimento dos regulamentos existentes e aplicação das penalidades previstas na Lei 9.433/97, em caso de desobediência à outorga de uso de recursos hídricos, até que sejam alterados os normativos no que tange às sanções específicas para a segurança de barragens;

9.4.8 criação de canais de comunicação direta entre os órgãos fiscalizadores federais e estaduais do setor de segurança de barragens que permita a intensificação e troca/disseminação de informações, com o fito de buscar a uniformização dos procedimentos alusivos aos diferentes normativos emitidos em cada uma das unidades da federação, e a sensibilização dos governos no sentido de destacar definitivamente e com efetividade a temática de segurança de barragens;

9.4.9 prover as estruturas dos órgãos fiscalizadores de barragens de usos múltiplos de setor específico com atribuição formal para atuar em segurança de barragens, dotando-as de recursos financeiros e humanos (equipe técnica qualificada), em número suficiente para exercer as atividades, bem como do adequado aparelhamento tecnológico para cumprir as obrigações legais previstas na

PNSB e para obter com acurácia as informações a serem enviadas para o Relatório de Segurança de Barragens;

9.5 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional para que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH inclua nas discussões das suas Câmaras Técnicas, com vistas ao exercício de suas competências previstas nos incisos XI e XII do artigo 20 da Lei 12.334/2010 (que alterou o artigo 35 da Lei 9.433/1997):

9.5.1 a questão da ausência de regulamentação da Lei 12.334/2010 pelos órgãos estaduais de recursos hídricos e a falta de uniformização dos regulamentos federais e estaduais alusivos às barragens de usos múltiplos;

9.5.2 as conclusões dos processos de revisão/atualização das Resoluções 143 e 144/2012 atualmente em curso no âmbito da Câmara Técnica de Análise de Projetos;

9.5.3 a definição da forma de operacionalização e do rito procedimental das medidas a serem adotadas pelo órgão fiscalizador em relação ao artigo 18 da Lei 12.334/2010 relacionado à recuperação/desativação de barragens que não atendem aos requisitos de segurança (§ 2º), no caso de omissão ou inação do empreendedor;

9.5.4 o maior detalhamento de todos os elementos que efetivamente impliquem comprometimento da segurança de barragens e que devam compor o anexo II da Resolução CNRH 143/2012;

9.5.5 a implementação de ações relativas à segurança de barragens na Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos (CTEM) e na Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia (CTCT) relativamente à educação, capacitação, mobilização, bem como ao desenvolvimento tecnológico, para fins de:

9.5.5.1 propor diretrizes, planos e programas de educação e capacitação em segurança de barragens;

9.5.5.2 propor e analisar mecanismos de articulação e cooperação entre o poder público, os setores usuários e a sociedade civil quanto à educação e capacitação em segurança de barragens;

9.5.5.3 propor e analisar mecanismos de mobilização social para fortalecimento da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB);

9.5.5.4 propor e analisar mecanismos de difusão da Política Nacional de Segurança de Barragens, tornando efetivos os objetivos e fundamentos da Lei 12.334/2010;

9.5.5.5 propor e analisar diretrizes de disseminação da informação sobre a segurança de barragens voltadas para a sociedade, utilizando as formas de comunicação que alcancem a todos;

9.5.5.6 recomendar critérios referentes ao conteúdo de educação em segurança de barragens nos livros didáticos, assim como para os planos de mídia relacionados ao tema de segurança de barragens;

9.5.5.7 propor e analisar mecanismos de fomento e estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico em matérias ligadas à segurança de barragens;

9.5.5.8 propor diretrizes gerais para capacitação técnica buscando a excelência na área de gestão de segurança de barragens;

9.5.5.9 propor ações, estudos e pesquisas, na área de segurança de barragens, visando a melhoria de tecnologias, equipamentos e métodos;

9.5.5.10 propor e analisar mecanismos de difusão de experiências e conhecimento no conjunto da sociedade no que se refere a segurança de barragens;

9.5.5.11 promover um estudo para verificar a possibilidade de adoção imediata de aplicativos de celulares, capazes de minimizar o risco de perda de vidas humanas quando da ocorrência de acidentes com barragens, vez que esses aplicativos tratar-se-iam de verdadeiros sistemas de monitoramento 24 horas por dia dos cidadãos que moram, trabalham ou estejam de passagem nas áreas de risco. Os aplicativos permitiriam que os cidadãos cadastrados fossem avisados do rompimento assim que ele ocorresse, por meio do acionamento de um alarme no seu aparelho celular e, ainda a possibilidade de



se inserir nesses aplicativos uma rota de fuga e orientações mínimas às pessoas atingidas por essas catástrofes;

9.6 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que adote providências tendentes à compatibilização das exigências de prazos e das condicionantes dos licenciamentos ambientais aos normativos inerentes à Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB;

9.7 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Secretaria de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional que sejam adotadas as providências no sentido de(a):

9.7.1 criação de canais de comunicação direta (protocolo oficial) com os órgãos de defesa civil nas 3 esferas de governo para fins de atuação conjunta nas ações de prevenção e preparação previstas no artigo 3º da Lei 12.608/2012;

9.7.2 inserir as organizações da sociedade civil, as brigadas municipais e as populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação social e conscientização quanto à importância da sustentabilidade das manutenções das barragens e dos respectivos reservatórios, de modo a suprir a atual inexistência de canais diretos de comunicação e interação com a administração, com vistas à preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente, bem como à promoção e defesa dos direitos humanos, ampliando a gestão de informação, transparência e publicidade;

9.7.3 implementação, juntamente com os movimentos sociais, de ações no sentido de que sejam assegurados os direitos das populações atingidas em caso de acidentes com barragens;

9.8 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Educação que avalie e conveniência e oportunidade de adotar medidas visando a criação de curso de graduação específico na temática de barragens, bem como a inclusão na grade curricular (graduação) das universidades brasileiras do tema segurança de barragens com o objetivo de desenvolver a cultura nacional do tema, ampliando a formação técnica de profissionais na área para o aprimoramento das avaliações acerca da estabilidade estrutural, com vistas ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de rompimentos, estimulando comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres nessa área;

9.9 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para que o Incra, e ao Ministério do Desenvolvimento Regional para que a Codevasf e o Dnocs, adotem, caso medidas nesse sentido não tiverem sido adotadas, ações administrativas para o cumprimento do Decreto 9.203/2017 que trata de políticas de governança e gestão de riscos, dando destaque à implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens;

9.10 dar ciência à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados dos elementos a seguir especificados como subsídios para as discussões acerca da eventual alteração do marco legal alusivo à Política Nacional de Segurança de Barragens:

9.10.1 definição/delimitação da área de segurança a jusante dos barramentos para fins de proibição de ocupação/uso pelas populações adjacentes, bem como de instalações administrativas/operacionais, de modo a salvaguardar vidas humanas em caso de possíveis acidentes, levando em conta as informações constantes dos Plano de Segurança da Barragem - PSB's e dos Plano de Ação de Emergência - PAE's, complementarmente às áreas de preservação permanentes previstas na Lei 12.651/2012 (Código Florestal) em seu artigo 4º, inciso III, e artigo 5º, de acordo com a faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

9.10.2 definição de cláusula sancionatória (punitiva) para os casos específicos de descumprimento das disposições legais da Lei 12.334/2010, levando em conta as peculiaridades das



barragens de usos múltiplos no tocante às condições financeiras dos empreendedores públicos e privados;

9.10.3 definição da forma de operacionalização e do rito procedimental das medidas a serem adotadas pelo órgão fiscalizador em relação ao artigo 18 da Lei 12.334/2010 relacionado à recuperação/desativação de barragens que não atendem aos requisitos de segurança (§ 2º), no caso de omissão ou inação do empreendedor;

9.10.4 falta de uniformização dos regulamentos federais e estaduais alusivos às barragens de usos múltiplos;

9.10.5 aprimoramento do conceito de empreendedor, hierarquizando os vínculos e as situações superpostas e lacunosas envolvendo direito real sobre a terra, outorga de uso da água, exploração, benefícios privados e coletivos, rios federais e estaduais, órgãos construtores, prefeituras e governos estaduais, convênios e desapropriações, no intuito de evitar que barragens permaneçam órfãs ou com mais de um empreendedor;

9.10.6 criação de comissão específica do Congresso Nacional logo após o recebimento do Relatório de Segurança de Barragens objetivando a discussão das proposições do referido relatório com os principais atores envolvidos e o delineamento das ações a serem adotadas para o aprimoramento da gestão de segurança de barragens;

9.11 comunicar o inteiro teor deste Acórdão aos governos estaduais e aos órgãos estaduais de recursos hídricos fiscalizadores de barragens de usos múltiplos para conhecimento e adoção das providências que se fizerem necessárias;

9.12 comunicar à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos/MDR, à Agência Nacional de Águas e à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil/MDR o inteiro teor desta decisão;

9.13 dar ciência dessa deliberação ao Comitê Interministerial de Governança - CIG para que avalie a necessidade de novas contribuições na revisão da Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB, instituída pela Lei 12.334/2010, atualmente em discussão no Congresso Nacional.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1257-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1258/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.222/2007-5.

1.1. Apensos: 028.673/2014-0; 003.453/2005-0; 000.017/2016-7; 022.252/2016-9; 010.527/2016-8.

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

3. Recorrentes: Adevaldo Pereira Jorge (095.367.871-72); Ataíde de Oliveira (258.528.506-59); Dirceu Cesar Façanha (178.409.617-20); Egesa Engenharia S.A. (17.186.461/0001-01); Jesus de Brito Pinheiro (003.449.313-15); José Gilvan Pires de Sá (003.449.313-15); José Henrique Coelho Sadok de Sá (160.199.387-00); Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34); Wolney Wagner de Siqueira (020.432.201-44).

4. Órgão: Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins.





5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).

8. Representação legal:

8.1. Stefany Cristina da Silva (OAB/TO 6.019), representando Adeuvaldo Pereira Jorge e Ataíde de Oliveira.

8.2. David Levistone da Silva e Souza (OAB/GO 11.750) e outros, representando Wolney Wagner de Siqueira.

8.3. Bruno Saraiva Duarte (OAB/MG 107.829) e outros, representando Egesa Engenharia S.A.

8.4. Juliana Barbosa Rocha (OAB/DF 49.633) e outros, representando Maurício Hasenclever Borges.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes recursos de reconsideração interpostos por Adeuvaldo Pereira Jorge, Ataíde de Oliveira, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Wolney Wagner de Siqueira, Maurício Hasenclever Borges e Egesa Engenharia S.A. contra o Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, por meio do qual foram julgadas irregulares suas contas e condenados ao pagamento de débito e multa, em razão de irregularidades identificadas na execução do Contrato 200/96, cujo objeto era a execução de obras rodoviárias na BR-230/TO, no trecho compreendido entre Aguiarnópolis e Luzinópolis,

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer e negar provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Adeuvaldo Pereira Jorge e Egesa Engenharia S.A.;

9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer e dar provimento ao recurso de Ataíde de Oliveira, tornando insubsistentes os itens 9.6 e 9.7 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário quanto a esse responsável;

9.3. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer e dar provimento aos recursos de Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Maurício Hasenclever Borges e Wolney Wagner de Siqueira, tornando insubsistentes os itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário quanto a esses responsáveis;

9.4. com fundamento no art. 161 do Regimento Interno do TCU, tornar insubsistentes os itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário quanto a Rômulo Fontenelle Mobach (000.110.882-49);

9.5. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Tocantins, aos recorrentes e a Rômulo Fontenelle Morbach (000.110.882-49).

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1258-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1259/2019-TCU-Plenário





1. Processo TC 017.074/2015-0.
- 1.1. Apensos: 010.506/2017-9 e 004.262/2017-4.
2. Grupo I - Classe de Assunto: I - Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: E. S. De Andrade Peças - EPP (07.354.652/0001-73).
4. Entidade: Município de Santa Fé do Araguaia - TO.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal:
  - 8.1. Ciy Farney José Schmaltz Caetano (6.607/OAB-TO) e outros, representando E. S. De Andrade Peças - Epp.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em cuja etapa processual se aprecia recurso de reconsideração interposto por E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som) contra o Acórdão 2.908/2017-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 434/2018-TCU-Plenário, que lhe condenou em débito, lhe aplicou multa e lhe declarou inidônea para contratar com a Administração Pública pelo prazo de 3 (três) anos.

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

- 9.1. com fundamento no arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer e negar provimento ao presente recurso de reconsideração, mantendo-se inalterado o Acórdão 2.908/2017-TCU-Plenário;
- 9.2 dar ciência deste acórdão ao recorrente.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1259-19/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.
  - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1260/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.557/2014-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrentes: Cláudia Gomes de Melo (478.061.091-53); Premium Avança Brasil (07.435.422/0001-39).
4. Órgão: Ministério do Turismo (MTur).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal:
  - 8.1. Huilder Magno de Souza (OAB/DF 18.444) e outros, representando Claudia Gomes de Melo e Premium Avança Brasil.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, nesta fase, tratam de recurso de reconsideração interposto pela empresa Premium Avança Brasil e por sua presidente, Cláudia Gomes de Melo, contra o Acórdão 812/2018-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. notificar as recorrentes da presente decisão.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1260-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1261/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.685/2012-8.

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

3. Recorrente: José Antonio Bacchim (035.275.078-25).

4. Entidade: Município de Sumaré/SP.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur) e Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).

8. Representação legal: Thiago de Carvalho Migliato (36.009/OAB-DF) e outros, representando José Antonio Bacchim.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto por José Antonio Bacchim contra o Acórdão 4.919/2013-TCU-Segunda Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou suas contas irregulares e imputou-lhe débito e multa;

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, da Lei 8.443/1992, conhecer do presente recurso de revisão e negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1261-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

#### ACÓRDÃO Nº 1262/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.434/2017-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto I - Embargos de Declaração em Representação

3. Recorrente: Consorcio Motorola Solutions Paraíba, representado por Motorola Solutions Ltda.

4. Entidade: Estado da Paraíba.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Heitor Vitor Mendonça Fralino Sica (182193/OAB-SP) e outros, representando Teltronic Brasil Ltda.; e Joao Souza da Silva Junior (16.044/OAB-PB), representando Consorcio Motorola Solutions Paraíba

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Consorcio Motorola Solutions Paraíba ao Acórdão 2.323/2018-Plenário,

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, nos termos do art. 34, caput e § 1º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente e ao Estado da Paraíba.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1262-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1263/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.567/2018-4.

2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Auditoria (Fiscalização de Orientação Centralizada).

3. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

4. Órgão: Ministério da Economia.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização de orientação centralizada realizada com vistas a identificar e a consolidar os principais entraves causados pelo excesso de burocracia governamental que afetam o ambiente de negócios e a competitividade de organizações produtivas, prejudicando o desenvolvimento nacional;

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

9.1. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. à Secretaria-Geral da Presidência da República, em articulação com o Ministério da Economia, que:

9.1.1.1. adote providências para promover a orientação, a capacitação e o estímulo para a observância da análise de impacto regulatório na elaboração ou alteração de todo normativo infralegal que tenha potencial de onerar os usuários dos serviços prestados ou os agentes econômicos envolvidos, por qualquer órgão ou entidade com competência para tanto, avaliando a possibilidade de tornar obrigatória essa observância, a fim de dar cumprimento ao art. 5º da Lei 13.726/2018;

9.1.1.2. desenvolva sistemática para alteração ou criação de normas infralegais que potencialmente onerem organizações produtivas, aprimorando, entre outros, os instrumentos de divulgação e considerando a possibilidade de estabelecimento de periodicidade predefinida para a entrada em vigor das normas, a exemplo do que foi implementado em países da OCDE, de forma a tornar o ambiente de negócios mais previsível;

9.1.1.3. adote providências para promover e institucionalizar, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal, de acordo com os arts. 3º e 8º da Lei 12.527/2011, e com o inciso XIV do art. 5º e § 2º do art. 7º da Lei 13.460/2017:

9.1.1.3.1. organização, simplificação e consolidação periódica dos normativos referentes aos serviços públicos prestados e exigências impostas que impactem a operação das organizações produtivas no Brasil, preferencialmente em documento único, de forma clara e de fácil entendimento para o respectivo público alvo de sua atuação;

9.1.1.3.2. publicidade, em local de fácil acesso, das informações relacionadas aos serviços prestados, considerando a situação inerente do respectivo público alvo de sua atuação; e

9.1.1.3.3. elaboração e publicação de sumário executivo periódico, de caráter educacional e orientativo, com os principais resultados das fiscalizações realizadas em organizações produtivas, de forma a dar visibilidade às principais irregularidades identificadas, os normativos descumpridos, e as sanções impostas.

9.1.1.4. identifique os serviços públicos que necessitam aprimorar os mecanismos de articulação para seu adequado funcionamento, com base em informações obtidas pelo Portal de Serviços do Governo federal e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e avalie a conveniência e oportunidade de aplicar as boas práticas relacionadas à coordenação e coerência, a exemplo daquelas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, nos serviços públicos prestados que envolvem a atuação de diferentes órgãos e entidades da administração pública, principalmente quanto a:

9.1.1.4.1. estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas;

9.1.1.4.2. identificação dos recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades;

9.1.1.4.3. adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar de forma mútua e efetiva, e na qual se preveja o estabelecimento e divulgação de canais de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo;

9.1.2. à Casa Civil da Presidência da República que:



9.1.2.1. promova estudos com o fim de estabelecer um canal permanente de comunicação entre sociedade e governo, a exemplo do Business Forum da Dinamarca, cujo objetivo seja a redução da burocracia e dos encargos administrativos, de modo a possibilitar que o setor produtivo registre suas demandas, definindo prazos para a resposta e implementação das ações, ou trazendo explicações para as medidas que não serão colocadas em prática;

9.1.2.2. avalie a conveniência e a oportunidade de instituir mecanismos que promovam e assegurem que as entidades fiscalizadoras da Administração Pública Federal construam padrões formais e objetivos, devidamente institucionalizados para orientar o planejamento e a execução das fiscalizações e inspeções que impactam o setor produtivo, com vistas a diminuir a subjetividade e dar cumprimento aos princípios da impessoalidade e da eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

9.2. determinar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, conjuntamente com a Secretaria de Gestão, do Ministério da Economia, que, no prazo de noventa dias, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, institua:

9.2.1. mecanismos de acompanhamento e controle sobre o cumprimento do art. 20 do Decreto 9.094/2017, por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal pertinentes, no que tange à utilização de dados referentes à pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação de serviços;

9.2.2. na pactuação de resultados de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, indicadores de desempenho que considerem o cumprimento de prazos para a prestação de serviços públicos;

9.3. determinar a Segecex que inclua em seu plano de fiscalização a lista de auditorias que integrarão o próximo relatório bienal (2019/2020) afetos ao tema desburocratização, eficiência e produtividade;

dar ciência desta deliberação ao Ministério da Economia, à Secretaria-Geral da Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1263-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1264/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.448/2017-3.

1.1. Apenso: 027.019/2018-7; 002.488/2018-3.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso do Sul (03.983.939/0001-01); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e Servix Informática Ltda. (01.134.191/0001-47).

3.2. Responsáveis: Gustavo Adolfo Andrade de Sá (160.953.084-53); Helder Mota Gomes (003.866.741-08); Jorge Fernandes Nadler (599.134.011-00); José Tadeu da Silva (720.451.168-91); e Rodrigo Zotti de Araujo (315.329.678-29).

4. Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MRD), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso



do Sul; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).

8. Representação legal:

8.1. Claudio Torquato da Silva, representando Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador);

8.2. Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso do Sul;

8.3. Luiz Fernando Braz Siqueira (21104/OAB-DF) e outros, representando Servix Informática Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti/TCU), versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 19/2016, promovido pelo Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em face de indícios de restrição indevida à competitividade por indicação de marca, além de permissão indevida para adesão tardia à ata de registro de preços.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos artigos 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c 235, 237 e 250, § 2º, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), em:

9.1. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Rodrigo Zotti de Araújo, CPF 315.329.678-29, em relação a decidir indevidamente pelo prosseguimento da contratação conduzida pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia que visava à adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 19/2016 promovido pelo Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), apesar de a Consultoria Jurídica de sua instituição ter identificado a necessidade de a área demandante manifestar-se expressamente quanto à vantagem da adesão à ata, afrontando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, *caput*, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993;

9.2. rejeitar as razões de justificativas do Sr. José Tadeu da Silva, CPF 720.451.168-91, em relação à assinatura do Contrato 8/2017 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, apesar de a Consultoria Jurídica de sua instituição ter identificado a necessidade de a área demandante manifestar-se expressamente quanto à vantagem da adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), afrontando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, *caput*, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993;

9.3. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá, CPF 160.953.084-53, em relação à aprovação do planejamento da contratação conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, dotado de irregularidades que afrontam as disposições da IN-SLTI/MP 4/2014, e que visava à adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 19/2016 promovido pelo Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR);

9.4. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Jorge Fernandes Nadler, CPF 599.134.011-00, em relação à elaboração e aprovação dos estudos técnicos preliminares com irregularidades de exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para a produtos da marca NetpApp, que afrontaram as disposições da IN-SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea “c”, e o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37



da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário;

9.5. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Helder Mota Gomes, CPF 003.866.741-08, em relação à elaboração e aprovação dos estudos técnicos preliminares com irregularidades de exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para a produtos da marca NetpApp, que afrontaram as disposições da IN-SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea “c”, o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário;

9.6. aplicar aos responsáveis a seguir indicados, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, conforme o art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

| Responsável                  | Valor (R\$) |
|------------------------------|-------------|
| Rodrigo Zotti de Araújo      | 8.000,00    |
| José Tadeu da Silva          | 8.000,00    |
| Gustavo Adolfo Andrade de Sá | 8.000,00    |
| Jorge Fernandes Nadler       | 10.000,00   |
| Helder Mota Gomes            | 10.000,00   |

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, com base no artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. dar ciência desta deliberação aos responsáveis Rodrigo Zotti de Araújo, José Tadeu da Silva, Gustavo Adolfo Andrade de Sá, Jorge Fernandes Nadler e Helder Mota Gomes, ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso do Sul, ao Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e à empresa Servix Informática Ltda.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1264-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1265/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.039/2011-2.

1.1. Apenso: 028.090/2010-1

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Município de Lavras da Mangabeira/CE (07.609.621/0001-16).

3.2. Responsáveis: Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283-87); Eldon Ferrer de Almeida (059.560.213-49); Fernando Antonio de Almeida Sousa (072.942.473-15); Francisco Duarte



Campos Júnior (012.735.953-27); Maria Jaqueline Lucena da Silva Sá (559.185.733-72); Steel Locadora de Veículos Máquinas Equipamentos e Mão de Obra Ltda. (10.565.150/0001-04).

3.3. Recorrente: Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283-87).

4. Entidade: Município de Lavras da Mangabeira/CE.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).

8. Representação legal:

8.1. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (6.546/OAB-DF) e outros, representando Edenilda Lopes de Oliveira Sousa.

8.2. Ítalo Viana Aragão (27392/OAB-CE) e outros, representando Maria Jaqueline Lucena da Silva Sá.

8.3. Edson Saraiva Tavares (13998/OAB-CE), representando Steel Locadora de Veículos Máquinas Equipamentos e Mão de Obra Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, nos quais foram opostos embargos de declaração contra o Acórdão 1.164/2016-TCU-Plenário,

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, conhecer dos embargos de declaração opostos pela recorrente acima nominada para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1265-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1266/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 041.557/2012-3.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Francisco Augusto Pereira Desideri (310.929.347-15); Gerardo de Freitas Fernandes (062.944.483-87); José Ribamar Tavares (037.885.043-15); Planurb Planejamento e Construções Ltda. (14.312.169/0001-91).

3.2. Recorrentes: Planurb Planejamento e Construções Ltda. (14.312.169/0001-91); Francisco Augusto Pereira Desideri (310.929.347-15).

4. Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Maranhão - Dnit/MA.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.

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

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



## 8. Representação legal:

8.1. Evandro Santana Machado e outros, representando Planurb Planejamento e Construções Ltda.

8.2. Felipe Furtado Moraes (142.387/OAB-RJ), representando Francisco Augusto Pereira Desideri.

8.3. André Guimarães Cantarino (116021/OAB-MG) e outros, representando Gerardo de Freitas Fernandes.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri e pela empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda. contra o Acórdão 2.850/2016-TCU-Plenário, retificado por inexistência material pelo Acórdão 542/2017-TCU-Plenário, de natureza condenatória,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nas razões expostas pelo relator e nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração do Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri, para, no mérito, dar-lhe provimento, dando-se nova redação aos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 2.850/2016-Plenário, nos seguintes termos:

*“9.1. afastar a responsabilidade de Maurício Hasenclever Borges, Wolney Wagner de Siqueira e Francisco Augusto Pereira Desideri, excluindo-os do polo passivo do presente processo;*

*9.2. julgar irregulares as contas dos Srs. Gerardo de Freitas Fernandes e José Ribamar Tavares, bem como da empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III do Regimento Interno do TCU;*

*9.3. condenar, solidariamente, os responsáveis identificados no subitem anterior, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados, em caráter excepcional, a partir de 18/4/2013, data mais recente dentre as citações dos responsáveis solidários, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;*

| ORIGEM<br>(NOTA<br>FISCAL) | DATA<br>OCORRÊNCIA | DA | VALOR (R\$) |
|----------------------------|--------------------|----|-------------|
| 0503                       | 7/1/1998           |    | 45.626,56   |
| 0504                       | 7/1/1998           |    | 85.668,07   |
| 0505                       | 7/1/1998           |    | 160.101,38  |
| 0506                       | 12/3/1999          |    | 220.443,87  |
| 0507                       | 12/3/1999          |    | 1.222,83    |

*9.4. aplicar, aos Srs. Gerardo de Freitas Fernandes e José Ribamar Tavares, bem como à empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas dos encargos legais, desde a data da comunicação do presente do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;”*



9.2. conhecer do recurso de reconsideração da Empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e aos demais interessados.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1266-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1267/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.039/2010-9.

1.1. Apensos: TC 003.454/2005-8 e TC 001.622/2017-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Alfredo Soubihe Neto (020.109.818-04); Carlos Henrique Carrato (005.489.879-04); Dirceu Cesar Façanha (178.409.617-20); Egesa Engenharia S/A. (17.186.461/0001-01); Flávio Góes Menicucci (468.921.686-04); Ítalo Mazzoni da Silva (290.214.217-04); Jesus de Brito Pinheiro (003.449.313-15); José Gilvan Pires de Sá (215.560.598-68); José Francisco dos Santos (040.700.386-04); José Henrique Coelho Sadok de Sá (160.199.387-00); José Roberto Paixão (211.829.657-68); Maciste Granha de Mello Filho (337.065.577-20); Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34); Paulo César Lima (126.965.367-91); Rômulo Fontenelle Morbach (000.110.882-49); Via Engenharia S. A. (00.584.755/0001-80); Wolney Wagner de Siqueira (020.432.201-44).

3.2. Recorrentes: Egesa Engenharia S/A. (17.186.461/0001-01); Via Engenharia S/A. (00.584.755/0001-80); José Francisco dos Santos (040.700.386-04).

4. Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Tocantins.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).

8. Representação legal: Christiane Araujo de Oliveira (OAB-DF 43.056), Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (OAB/DF 21.359), Jéssica de Oliveira Amaral (OAB/DF 248.386) e outros, representando Via Engenharia S. A.; Wellington Cristiano da Fonseca, Antônio Henrique Medeiros Coutinho (OAB/DF 34.308) e outros, representando Egesa Engenharia S/A.; Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF) e outros, representando José Roberto Paixão e Maciste Granha de Mello Filho; Regis Antônio Caetano (OAB-TO 1.863), representando José Francisco dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recursos de Reconsideração interpostos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A., e pelo Sr. José Francisco dos Santos, contra o Acórdão 854/2016-Plenário, mediante o qual este Tribunal julgou irregulares as suas contas, condenou-os solidariamente ao recolhimento de débito equivalente a R\$ 13.941.949,83, em valores históricos, e sancionou-os com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, nos valores de R\$ 4.200.000,00, R\$ 4.200.000,00 e R\$ 420.000,00, respectivamente;



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, c/c art. 285, do RI/TCU, em:

9.1. conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A. para, no mérito negar-lhes provimento;

9.2. conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. José Francisco dos Santos para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a tornar insubsistentes, exclusivamente quanto a este responsável, a condenação em débito e a aplicação de multa decorrentes do Acórdão 854/2016-Plenário, e excluí-lo da relação processual;

9.3. dar conhecimento desta deliberação aos recorrentes e demais interessados.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1267-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1268/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 030.105/2016-1.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Empresa Gestora de Ativos (Emgea).

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Allan Lúcio Sathler e outros, representando Secretaria do Tesouro Nacional.

8.2. Acelio Jacob Roehrs (26753/DF) e outros, representando Empresa Gestora de Ativos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no então Ministério da Fazenda, na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), na Delegacia da Receita Federal em Brasília (DRF) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), relacionadas a restituições de créditos tributários à Empresa Gestora de Ativos (Emgea) nos exercícios de 2014 e 2015;

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

9.1. considerar parcialmente procedente a presente Representação, anteriormente conhecida pelo Acórdão 2.130/2017 – TCU – 2ª Câmara;

9.2. determinar à Segecex, com fundamento nos art. 1º, inciso II c/c art. 239, incisos I e II, ambos do Regimento Interno do TCU, a realização de auditoria na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para avaliação de conformidade e avaliação de riscos no processo de restituição tributária fora do fluxo eletrônico de pagamentos, mormente no que se refere as macroprocessos relacionados a ordem e cronologia das restituições de créditos tributários;





9.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1268-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1269/2019 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 006.843/2016-6

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

3. Responsáveis: Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63); Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04); São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52); Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49); Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87); Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18); Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15).

4. Órgão/Entidade/Unidade: Município de Conceição-PB

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

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

7. Unidade Técnica: Sec-PB

8. Representação legal: Anderson Souto Maciel da Costa, OAB-PB 18613 (peças 17 e 19)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial (TCE) autuada por determinação exarada no Acórdão 1.196/2016-TCU-1ª Câmara, proferido em sede de representação, em razão de irregularidades e de desvio de recursos federais perpetrados na Prefeitura de Conceição-PB,

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

9.1. considerar revéis Damião Cavalcanti dos Santos, Damião Cristiano de Sousa Lopes, Inácia Maria da Conceição e a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c. o artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. convalidar a desconsideração da personalidade jurídica da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (09.356.377/0001-52), para que seus sócios Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87) e Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15) sejam responsabilizados pelo débito apontado neste processo;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Vani Leite Braga de Figueiredo, Francisco de Oliveira Braga Neto e Marden Rômulo Lima Mota, tendo em vista que seus argumentos não foram suficientes para descaracterizar as irregularidades descritas na proposta abaixo ou para afastar as suas responsabilidades;

9.4. julgar irregulares as contas dos responsáveis abaixo relacionados, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, e 19, caput, da Lei 8.443/1992, imputando a todos eles débito, solidário, na forma abaixo indicada, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem





perante este Tribunal, em respeito ao artigo 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, atualizado monetariamente e acrescido dos encargos legais, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Responsáveis solidários:

Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63), ex-Prefeita Municipal de Conceição/PB;  
 São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52), contratada;  
 Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), sócio da empresa contratada;  
 Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), sócio da empresa contratada;  
 Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87), sócio da empresa contratada;  
 Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15), sócio da empresa contratada;  
 Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04), filho da ex-Prefeita;

Quantificação do débito:

| Datas de Ocorrência | Valores históricos (R\$) |
|---------------------|--------------------------|
| 6/7/2012            | 44.990,31                |
| 14/8/2012           | 152.229,91               |
| 27/9/2012           | 90.088,87                |
| 31/10/2012          | 252.458,89               |
| 12/12/2012          | 541.889,14               |

Valor atualizado do débito até 09/12/2016: R\$ 1.565.729,66

9.5. aplicar, com fundamento no artigo 57 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 267 do Regimento Interno do TCU, multa individual, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), aos responsáveis Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63), Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04), São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52), Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87) e Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 c/c. o artigo 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;

9.7. autorizar, desde logo, com fundamento no artigo 26 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da multa em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais; sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do artigo 26, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992;

9.8. considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63), Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04), Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87) e Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15) e os inhabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;



9.9. declarar inidônea a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52) para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.10. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que, caso opte em terminar a creche, faça prévio levantamento preciso dos serviços adicionais necessários, levando-se em conta o possível aproveitamento do que já fora executado, e exija a realização de nova licitação por parte do Município de Conceição/PB;

9.11. dar ciência ao Ministério da Educação e ao FNDE acerca desta decisão, informando-lhes que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

9.12. encaminhar cópia deste acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Paraíba, nos termos do §3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c. o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1269-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1270/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.881/2019-3.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA-EBSERH.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação a respeito de falhas no edital do Pregão Eletrônico SRP 25/2019, promovido pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA-EBSERH, cujo objeto é a aquisição de produtos para saúde de uso oftalmológico, com a cessão de equipamentos em regime de comodato, com valor estimado de contratação é de R\$ 3.056.036,40.

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

9.1. conhecer da Representação em análise com fulcro no art. 87, § 2º da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerar a análise prejudicada por perda de objeto;

9.2. considerar prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, em vista da perda do seu objeto;



9.3. informar ao Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA-EBSERH e ao representante que o conteúdo completo da presente deliberação poderá ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c o art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1270-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1271/2019 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 011.205/2009-0.

1.1. Aposos: 008.738/2009-6; 008.580/2010-3.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Relatório de Inspeção).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Cláudia Rosana de Araújo Costa (805.257.333-53); Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43); Ivan Marques de Toledo Camargo (210.411.481-00); José Geraldo de Sousa Júnior (191.173.968-91); Márcia Abrahão Moura (334.590.531-00); Roberto Armando Ramos de Aguiar (333.566.888-04); Timothy Martin Mulholland (150.829.971-49).

3.2. Recorrentes: Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43); Márcia Abrahão Moura (334.590.531-00); Cláudia Rosana de Araújo Costa (805.257.333-53).

4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade de Brasília.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).

8. Representação legal: Não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame, interpostos por Cláudia Rosana de Araújo Costa, Fundação Universidade de Brasília e Márcia Abrahão Moura, em face do Acórdão 561/2017-TCU-Plenário, proferido em Relatório de Inspeção,

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

9.1. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer do pedido de reexame interposto pela Fundação Universidade de Brasília, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Cláudia Rosana de Araújo Costa e por Márcia Abrahão Moura, para, no mérito, dar-lhes provimento para tornar insubsistentes os itens 9.1 e 9.2.3 do Acórdão 561/2017-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência às recorrentes do teor desta deliberação, bem assim do relatório e do voto que a fundamentam.



10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1271-19/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
  - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1272/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.553/2018-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Representante/Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Representante: Subprocurador-geral Lucas Furtado.
4. Órgão/Entidade: Caixa Participações S.A..
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).
8. Representação legal:
  - 8.1. Jailton Zanon da Silveira (OAB-RJ 77.366), Guilherme Lopes Mair (OAB-DF 32.261), Murilo Muraro Fracari (OAB-DF 22.934) e outros, representando Caixa Participações S.A..

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação sobre indícios de irregularidades relativas à ampliação do escopo de atuação da empresa Caixa Imóveis na prestação de serviços relacionados às atividades de financiamento imobiliário da Caixa Econômica Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos dos arts. 237, inciso I, c/c 235 do Regimento Interno deste Tribunal, em:

- 9.1 conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2 nos termos do art. 230 e 241, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à SecexFazenda que promova o acompanhamento, até o final de 2019, sobre as tratativas e eventuais contratos entre a Caixa Econômica Federal e a Caixa Imóveis, com enfoque na legalidade dos procedimentos relacionados às atividades de financiamento imobiliário, especialmente no que tange às atribuições de avaliação de imóveis incumbidas à Caixa Imóveis;
- 9.3 nos termos dos arts. 3º, inciso III, e 11, incisos II e III, da Resolução-TCU 294/2018, classificar como sigilosas as peças 14 a 20 dos presentes autos;
- 9.4 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:
  - 9.4.1 à Procuradora-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal, para ciência ao autor da presente representação;
  - 9.4.2 à Caixa Participações S.A., à Caixa Imóveis e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1272-19/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.



13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1273/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.746/2018-6

2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Representação (Embargos de Declaração)

3. Recorrente: IMC Assessoria Empresarial S/S Ltda.– ME (CNPJ 04.863.393/0001-18)

4. Órgão/Entidade: Cobra Tecnologia S.A. (UASG 179013)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogados com procuração nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se apreciam embargos de declaração opostos por IMC Assessoria Empresarial S/S Ltda.– ME, contra o Acórdão 3039/2018-TCU-Plenário - Relação 46/2018, Relator Ministro José Múcio Monteiro, em que este Tribunal, entre outras deliberações, achou por bem não conhecer da representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade, indeferir o pedido formulado pela representante para sua habilitação como parte interessada e arquivar o processo.

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

9.1 nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992, não conhecer dos presentes embargos de declaração;

9.2 comunicar à recorrente e à Cobra Tecnologia S.A. o teor da presente deliberação, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

9.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1273-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1274/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.296/2018-5.

2. Grupo I – Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento.

3. Interessada: Secretaria do TCU no Estado do Mato Grosso.

4. Unidade: Fundação Nacional do Índio - Funai.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria do TCU no Estado de Mato Grosso (Sec-MT).



8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento realizado pela Secretaria do TCU no estado do Mato Grosso nos processos de aquisição da Fundação Nacional do Índio (Funai), durante o exercício financeiro de 2018, a fim de reduzir o risco de fraude e de compras antieconômicas.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. determinar à Fundação Nacional do Índio (Funai) que adote, no prazo de 90 (noventa) dias, providências com vistas a inserir, em seu planejamento anual de aquisições, estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações, em atendimento ao art. 5º, incisos III, VI e VII, da Instrução Normativa 1/2019, de 10 de janeiro de 2019, do Secretário de Gestão do Ministério da Economia;

9.2. recomendar à Fundação Nacional do Índio (Funai) que:

9.2.1. defina, em atenção ao art. 1º, inciso I, da Instrução Normativa 5/2017, do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições;

9.2.2. enfatize, em atenção ao art. 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017, seus controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos nos processos de aquisições;

9.2.3. revise periodicamente o Plano Setorial de Aquisições ou outro documento que substitua o planejamento anual da Fundação Nacional do Índio, em atenção ao art. 2º, inciso IX, da Instrução Normativa 1/2016, elaborada conjuntamente entre o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União, c/c o art. 4º, inciso I, do Decreto 9.203/2017;

9.2.4. adote rotinas de revisão dos processos, ou medidas alternativas que entender cabíveis, relacionadas a aquisições de maior materialidade da Fundação, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares, às minutas dos editais e termos de referência, bem como às minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Fundação, em atenção ao art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 4º, inciso X, da Lei 10.520/2002 e a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União;

9.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1274-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1275/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.056/2010-2.

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





3. Responsáveis: Kelly Dark Araujo da Lyra (CPF 075.142.837-06); Michelle Barros (CPF 081.052.157-13); Miquela Giancristofaro de Carvalho (CPF 081.716.927-02); Raquel Maria Valença de Barros (CPF 074.313.597-05); Sandro Augusto Sardinha de Barros (CPF 073.066.457-06).

4. Unidade: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip.

8. Representação legal: Andréa de Souza Marins (OAB/RJ 166.669) e outra, e Armando Augusto Guedes Junior (Defensor Público), representando Kelly Dark Araújo da Lyra.

#### 9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada em razão da concessão ilegal de pensão civil em face de fraude documental ocorrida no Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e §2º, 19, 23, inciso III, alínea “a”, 26, 28, inciso II, 57, 60 e 61 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 202, § 6º, 214, inciso III, alínea “a”, 217, 270 e 275 do Regimento Interno, em:

9.1. excluir a responsabilidade de Kelly Dark Araujo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho;

9.2. julgar irregulares as contas de Sandro Augusto Sardinha de Barros e Raquel Maria Valença de Barros;

9.3. condenar, solidariamente, Sandro Augusto Sardinha de Barros e Raquel Maria Valença de Barros ao recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional das quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir de cada uma das respectivas datas até a data do pagamento:

| VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| 1.615,19             | 6 05/03/200        | 1.865,45             | 0 05/12/201        |
| 1.615,19             | 6 05/04/200        | 1.985,02             | 1 05/01/201        |
| 1.615,19             | 6 05/05/200        | 1.985,02             | 1 05/02/201        |
| 1.615,19             | 6 05/06/200        | 1.985,02             | 1 05/03/201        |
| 1.657,26             | 6 05/07/200        | 1.985,02             | 1 05/04/201        |
| 1.657,26             | 6 05/08/200        | 1.985,02             | 1 05/05/201        |
| 1.657,26             | 6 05/09/200        | 1.985,02             | 1 05/06/201        |
| 1.657,26             | 6 05/10/200        | 1.985,02             | 1 05/07/201        |
| 1.657,26             | 6 05/11/200        | 1.993,98             | 1 05/08/201        |
| 1.657,26             | 6 05/12/200        | 1.986,14             | 1 05/09/201        |
| 1.657,26             | 6 05/12/200        | 1.986,14             | 1 05/10/201        |


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

|          |   |           |          |   |           |
|----------|---|-----------|----------|---|-----------|
| 1.657,26 | 7 | 05/01/200 | 1.986,14 | 1 | 05/11/201 |
| 1.657,26 | 7 | 05/02/200 | 1.986,14 | 1 | 05/12/201 |
| 1.657,26 | 7 | 05/03/200 | 1.986,14 | 1 | 05/12/201 |
| 1.650,99 | 7 | 05/04/200 | 2.106,89 | 2 | 05/01/201 |
| 1.650,99 | 7 | 05/05/200 | 2.106,89 | 2 | 05/02/201 |
| 1.650,99 | 7 | 05/06/200 | 2.106,89 | 2 | 05/03/201 |
| 1.650,99 | 7 | 05/07/200 | 2.106,89 | 2 | 05/04/201 |
| 1.650,99 | 7 | 05/08/200 | 2.106,89 | 2 | 05/05/201 |
| 1.650,99 | 7 | 05/09/200 | 2.106,89 | 2 | 05/06/201 |
| 1.650,99 | 7 | 05/10/200 | 2.106,89 | 2 | 05/07/201 |
| 1.615,59 | 7 | 05/11/200 | 2.106,89 | 2 | 05/08/201 |
| 1.615,59 | 7 | 05/12/200 | 2.106,89 | 2 | 05/09/201 |
| 1.615,59 | 7 | 05/12/200 | 2.106,89 | 2 | 05/10/201 |
| 1.615,59 | 8 | 05/01/200 | 2.106,89 | 2 | 05/11/201 |
| 1.615,59 | 8 | 05/02/200 | 2.106,89 | 2 | 05/12/201 |
| 1.615,59 | 8 | 05/03/200 | 2.106,89 | 2 | 05/12/201 |
| 1.615,59 | 8 | 05/04/200 | 2.237,51 | 3 | 05/01/201 |
| 1.615,59 | 8 | 05/05/200 | 2.237,51 | 3 | 05/02/201 |
| 1.634,97 | 8 | 05/06/200 | 2.237,51 | 3 | 05/03/201 |
| 1.634,97 | 8 | 05/07/200 | 2.237,51 | 3 | 05/04/201 |
| 1.634,97 | 8 | 05/08/200 | 2.237,51 | 3 | 05/05/201 |
| 1.634,97 | 8 | 05/09/200 | 2.237,51 | 3 | 05/06/201 |
| 1.634,97 | 8 | 05/10/200 | 2.237,51 | 3 | 05/07/201 |
| 1.634,97 | 8 | 05/11/200 | 2.237,51 | 3 | 05/08/201 |
| 1.634,97 | 8 | 05/12/200 | 2.237,51 | 3 | 05/09/201 |
| 1.634,97 | 8 | 05/12/200 | 2.237,51 | 3 | 05/10/201 |
| 1.634,97 |   | 05/01/200 | 2.237,51 |   | 05/11/201 |

|          |           |          |           |
|----------|-----------|----------|-----------|
|          | 9         |          | 3         |
|          | 05/02/200 |          | 05/12/201 |
| 1.634,97 | 9         | 2.237,51 | 3         |
|          | 05/03/200 |          | 05/12/201 |
| 1.828,55 | 9         | 2.237,51 | 3         |
|          | 05/04/200 |          | 05/01/201 |
| 1.731,76 | 9         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/05/200 |          | 05/02/201 |
| 1.731,76 | 9         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/06/200 |          | 05/03/201 |
| 1.731,76 | 9         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/07/200 |          | 05/04/201 |
| 1.731,76 | 9         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/08/200 |          | 05/05/201 |
| 1.731,76 | 9         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/09/200 |          | 05/06/201 |
| 1.731,76 | 9         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/10/200 |          | 05/07/201 |
| 1.731,76 | 9         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/11/200 |          | 05/08/201 |
| 1.731,76 | 9         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/12/200 |          | 05/09/201 |
| 1.731,76 | 9         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/12/200 |          | 05/10/201 |
| 1.731,76 | 9         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/01/201 |          | 05/11/201 |
| 1.838,09 | 0         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/02/201 |          | 05/12/201 |
| 1.838,09 | 0         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/03/201 |          | 05/12/201 |
| 1.838,09 | 0         | 2.361,91 | 4         |
|          | 05/04/201 |          | 05/01/201 |
| 1.838,09 | 0         | 2.509,05 | 5         |
|          | 05/05/201 |          | 05/02/201 |
| 1.838,09 | 0         | 2.509,05 | 5         |
|          | 05/06/201 |          | 05/03/201 |
| 1.838,09 | 0         | 2.509,05 | 5         |
|          | 05/07/201 |          | 05/04/201 |
| 1.838,09 | 0         | 2.509,05 | 5         |
|          | 05/08/201 |          | 05/05/201 |
| 1.867,13 | 0         | 2.509,05 | 5         |
|          | 05/09/201 |          | 05/06/201 |
| 1.865,45 | 0         | 2.509,05 | 5         |
|          | 05/10/201 |          | 05/07/201 |
| 1.865,45 | 0         | 2.509,05 | 5         |
|          | 05/11/201 |          | 05/08/201 |
| 1.865,45 | 0         | 2.509,05 | 5         |
|          | 05/12/201 |          | 05/09/201 |
| 1.865,45 | 0         | 2.509,05 | 5         |

9.4. aplicar a Sandro Augusto Sardinha de Barros e a Raquel Maria Valenca de Barros multas individuais no valor de R\$ 260.000,00 (duzentos e sessenta mil reais), a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo a seguir estipulado;



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

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

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

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

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

9.10. considerar grave a infração cometida por Sandro Augusto Sardinha de Barros e por Raquel Maria Valenca de Barros e inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de 8 (oito) anos;

9.11. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Sandro Augusto Sardinha de Barros e de Raquel Maria Valenca de Barros;

9.12. remeter cópia deste acórdão ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, à Advocacia-Geral da União e ao Departamento de Polícia Federal.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1275-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1276/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.097/2013-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Monitoramento)

3. Recorrente: Alessandro Luciani Bonzano Comper (082.558.257-11).

4. Órgão: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).

8. Representação legal: Altamiro Thadeu Frontino Sobreiro (15786/OAB-ES) e outros, representando Alessandro Luciani Bonzano Comper.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam embargos de declaração opostos por Alessandro Luciani Bonzano Comper em face do Acórdão 444/2019-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou pedidos de reexame interpostos pelo ora embargante e por outros recorrentes, ex-Secretários de Políticas Públicas de Emprego do então Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), contra as multas a eles impostas pelo Acórdão 1.319/2016-TCU-Plenário,



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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher os presentes embargos para sanar omissão apontada, integrando a deliberação recorrida, nos termos do voto que fundamenta este acórdão, mantendo-se inalterado o Acórdão 444/2019-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência deste acórdão ao embargante.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1276-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1277/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.558/2018-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), encaminhada por seu presidente (Ofício 82/2018-CFFC-P), com base na Proposta de Fiscalização e Controle 136/2017, para examinar possíveis irregularidades no contrato de concessão firmado entre a União e a Concessionária BR-040 S.A.,

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

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

9.2. encaminhar cópia integral dos processos TC 034.459/2017-0, TC 028.343/2017-4 e TC 002.469/2018-9 e do inteiro teor do Acórdão 1.180/2019-TCU-Plenário;

9.3. informar ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) que este Tribunal encaminhará cópia integral dos processos TC 012.624/2017-9 e TC 024.813/2017-6, tão logo forem julgados;

9.4. determinar à Assessoria Parlamentar (Aspar) deste Tribunal que, em articulação com a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), adote as providências cabíveis junto ao colegiado solicitante, em termos de prazo e forma de atendimento, conforme o art. 12 da Resolução-TCU 215/2008, para que seja feito o acompanhamento do desfecho do processo de relicitação pleiteado pela Concessionária BR-040 S.A. perante à Agência Nacional de Transportes Terrestres;



9.5. Determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil que:

9.5.1. dê continuidade ao acompanhamento do desfecho do processo de relicitação a que alude o subitem 9.2.3 do Acórdão 2.218/2018-TCU-Plenário, no prazo acordado em obediência ao subitem 9.4 deste Acórdão, dando ciência periodicamente a este Relator, em vista do que preconiza o art. 15, § 4º, da Resolução-TCU 215/2008;

9.5.2 insira cópia deste Acórdão nos processos TC 012.624/2017-9 e TC 024.813/2017-6 e encaminhe cópia integral dos respectivos processos à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, tão logo sejam julgados; e

9.6. considerar esta solicitação parcialmente atendida, nos termos do art. 18 da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1277-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1278/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.447/2017-5.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Município de Itabaianinha/SE; Município de Maruim/SE; Município de São Cristóvão/SE; Município de Umbaúba/SE.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de fiscalização, realizada no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) de Obras Paralisadas no Nordeste, que tem como escopo a verificação da regularidade de obras das áreas de saúde, educação e saneamento no Estado de Sergipe,

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

9.1. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, quando da análise das prestações de contas dos instrumentos de repasse a seguir relacionados, apure os seguintes indícios de irregularidades constatados nesta fiscalização, comunicando ao TCU o resultado das análises, no prazo de 30 (trinta) dias após a sua conclusão:

9.1.1. Convênio 656940/2009, município de São Cristóvão/SE:

9.1.1.1. pagamentos estranhos à finalidade do convênio (item III.3 do Relatório de Fiscalização);

9.1.1.2. pagamentos por serviços não realizados (item IV.1 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2. Termo de Compromisso 4362/2013, município de Itabaianinha/SE:





- 9.1.2.1. pagamentos vedados pela legislação (item III.6 do Relatório de Fiscalização);
- 9.1.3. Termo de Compromisso 3151/2012, município de Maruim/SE:
- 9.1.3.1. obra inacabada com 51% de execução, sem conservação e vigilância (itens III.1 e IV.4 do Relatório de Fiscalização);
- 9.1.3.2. superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade (item III.4 do Relatório de Fiscalização);
- 9.1.3.3. atesto de prestação de serviços em desacordo com o efetivamente executado (item IV.3 do Relatório de Fiscalização);
- 9.1.4. Termo de Compromisso 3860/2013, município de Umbaúba/SE:
- 9.1.4.1. obra inacabada com 54% de execução, sem conservação e vigilância (itens III.1 e IV.4 do Relatório de Fiscalização);
- 9.1.4.2. superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado (item III.4 do Relatório de Fiscalização);
- 9.2. recomendar ao município de Maruim/SE, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:
- 9.2.1. adotar medidas administrativas no sentido de dar continuidade à obra da creche/pré-escola objeto do Termo de Compromisso 3151/2012, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- 9.2.2. adotar medidas administrativas de conservação e vigilância da obra da creche/pré-escola objeto do Termo de Compromisso 3151/2012, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com vistas a evitar a deterioração do patrimônio público;
- 9.2.3. exigir a prestação da garantia prevista no art. 56 da Lei 8.666/1993 quando da contratação de obras, com vistas ao eventual ressarcimento da Administração em caso de rescisão ou descumprimento contratual;
- 9.2.4. exigir critérios de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional previstos no art. 30, inciso II, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 quando da contratação de obras, com vistas à seleção de licitantes com melhor capacidade de cumprimento de suas obrigações;
- 9.3. recomendar ao município de Umbaúba/SE, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:
- 9.3.1. adotar medidas administrativas no sentido de dar continuidade à obra da quadra coberta com vestiário no povoado Estiva, objeto do Termo de Compromisso 3860/2013, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- 9.3.2. adotar medidas administrativas de conservação e vigilância da obra da quadra coberta com vestiário no povoado Estiva, objeto do Termo de Compromisso 3860/2013, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com vistas a evitar a deterioração do patrimônio público;
- 9.4. recomendar ao município de Itabaianinha/SE, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:
- 9.4.1. exigir a prestação da garantia prevista no art. 56 da Lei 8.666/1993 quando da contratação de obras, com vistas ao eventual ressarcimento da Administração em caso de rescisão ou descumprimento contratual;
- 9.4.2. exigir critérios de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional previstos no art. 30, inciso II, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 quando da contratação de obras, com vistas à seleção de licitantes com melhor capacidade de cumprimento de suas obrigações;
- 9.5. com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, dar ciência ao município de Umbaúba/SE, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de que o descumprimento do cronograma físico-financeiro das obras, tal como ocorrido na execução do Contrato 73/2014, firmado com a empresa CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (CNPJ 11.321.343/0001-74), afronta o art. 66 da Lei 8.666/1993, podendo ensejar a rescisão



unilateral do contrato, a aplicação de sanções e a execução da garantia contratual, conforme arts. 77, 78, incisos II e III, 80, inciso III, e 86 da Lei 8.666/1993;

9.6. com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, dar ciência ao município de Maruim/SE, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de que o descumprimento do cronograma físico-financeiro das obras, tal como ocorrido na execução do Contrato 192/2012, firmado com a empresa KSN Construções Ltda. (CNPJ 13.751.101/0001-46), afronta o art. 66 da Lei 8.666/1993, podendo ensejar a rescisão unilateral do contrato, a aplicação de sanções e a execução da garantia contratual, conforme arts. 77, 78, incisos II e III, 80, inciso III, e 86 da Lei 8.666/1993;

9.7. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana que monitore as determinações contidas no item 9.1 deste acórdão;

9.8. enviar cópia deste acórdão ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos municípios de Itabaianinha/SE, Maruim/SE, São Cristóvão/SE, e Umbaúba/SE.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1278-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1279/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.615/2010-8.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Administrativo (Recurso ao Plenário)

3. Interessado: Onesild José da Silva (matrícula: 4205-6).

4. Órgão: Tribunal de Contas da União.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria-Geral de Administração

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de recurso administrativo hierárquico interposto por Onesild José da Silva, servidor inativo deste Tribunal, matrícula 4205-6, contra decisão da Presidência que indeferiu pedido de revisão de seus proventos de aposentadoria mediante a consideração dos ditames da Resolução-TCU 281/2016, no que diz respeito à metodologia de cálculo da Gratificação de Desempenho ali prevista;

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

9.1. conhecer e negar provimento ao recurso interposto por Onesild José da Silva, com fundamento no art. 107 da Lei 8.112/1990 c/c os arts. 15, inciso IV, e 30 do Regimento Interno do TCU;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente e à Secretaria-Geral de Administração.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1279-19/19-P.



### 13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

### ACÓRDÃO Nº 1280/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.737/2002-8.

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

3. Recorrente: Armando da Veiga Cruz (025.110.703-59).

4. Entidade: Município de Buriti/MA.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

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

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

8. Representação legal: não atuou.

### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Armando da Veiga Cruz, beneficiário de pagamento a título gratuito, contra o Acórdão 2.912/2012-TCU-Plenário;

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1280-19/19-P.

### 13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

### ACÓRDÃO Nº 1281/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.142/2018-8.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (Representação).

3. Recorrente: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero (00.352.294/0001-10).

4. Órgãos: Ministério da Economia; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.



8. Representação legal: Rafael da Anunciação (OAB/DF 29.300), Daniela Barbosa Rodrigues Matias (OAB/DF 24.215) e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que nesta fase cuida de agravo interposto pela Infraero contra o Acórdão 830/2019-TCU-Plenário, que entre outros, determinou cautelarmente à referida estatal, com fundamento no art. 276 do RITCU, que se abstinhasse de efetuar pagamentos a seus empregados acima do teto constitucional, previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, bem como de proceder à distribuição de lucros ou resultados (PLR) e da remuneração variável anual (RVA), por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

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

9.1. conhecer do agravo interposto pela Infraero, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 289 e 183 do RITCU para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. determinar o envio dos autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com vistas a proceder a análise da documentação constante das peças 61 a 65, autuada em resposta às oitivas determinadas pelos subitens 9.2 e 9.4 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário, por força do disposto no art. 276, § 3º, do RITCU;

9.3. dar ciência desta deliberação à recorrente.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1281-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1282/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.213/2002-2.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração (Recurso de Reconsideração).

3. Embargante: Paulo César Rondinelli (367.095.307-87).

4. Entidade: Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685) e Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.144).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Paulo César Rondinelli, ex-diretor do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO), em face do Acórdão 583/2019-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU negou provimento ao pedido de reexame do embargante e manteve inalterado o Acórdão 1.346/2017-TCU-Plenário;

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



- 9.1. conhecer dos embargos de declaração, uma vez preenchidos os termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar ciência ao embargante.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1282-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1283/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC-013.550/2016-0.

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

3. Unidades Jurisdicionadas: Departamento de Engenharia e Construção do Exército – DEC e Instituto Militar de Engenharia – IME.

4. Embargante: Sr. Paulo Roberto Dias Morales (318.613.187-15).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Tanara de Fatima Barcellos da Silva (OAB/RS 69.337).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, alegando a ocorrência dos vícios da omissão, da contradição e da obscuridade no Acórdão 720/2019 – Plenário.

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão n. 720/2019 – Plenário;

9.2. dar ciência deste Acórdão ao embargante, bem como ao representante legalmente constituído, conforme o disposto no art. 179, § 7º, do RI/

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1283-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1284/2019 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 029.496/2011-0.
- 1.1. Apensos: 045.602/2012-3; 013.811/2014-2
2. Grupo II – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsáveis: Bruno Pinto de Moraes (900.477.021-68); Carlos Ivan Simonsen Leal (441.982.057-87); Diogo Joel Demarco (522.438.850-34); Francisca Regina Magalhaes Cavalcante (142.838.833-87); Freda Azevedo Dias (782.175.556-72); Frederico Silva da Costa (776.889.701-30); Glaucia de Fatima Matos (190.926.796-15); Junia Cristina Franca Santos Egidio (385.305.701-20); Luciano Brito Rebouças Freitas (419.331.503-78); Luciano da Costa Paixão (603.391.101-63); Marcio Misso (254.377.548-09); Mário Augusto Lopes Moysés (953.055.648-91); Marta Teresa Suplicy (699.158.908-00); Rubens Portugal Bacellar (186.710.639-68); Sergio Franklin Quintella (003.212.497-04); Tâmara Galvão Veiga Barros (410.861.471-20); Valdir Cardoso Neves (043.235.498-06).
4. Órgão: Ministério do Turismo (vinculador).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues (Portaria-TCU nº 187, de 29 de maio de 2019).
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen).
8. Advogados constituídos nos autos: Geraldo Ribeiro Vieira (OAB/DF 2.323), Nadja Maria Mehmeri Lordêlo (CPF: 068.225091-00), Henrique Campos Fonseca (OAB/DF 13.480), Flávio Schegerin Ribeiro (OAB/DF 21.451). Elisabete Fernandes Baffa (OAB/SP 172.259), Raimundo Bezerra da Silva Júnior (CPF: 051.735.743-72).

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, cujo objeto é a verificação da regularidade dos contratos, convênios e termos de parcerias firmados no âmbito do aludido Programa Bem Receber Copa, tendo por base situações de risco mapeadas em processo de levantamento, aprovado pelo Tribunal por meio do Acórdão 2.236/2011-Plenário, com enfoque na atuação dos técnicos e gestores do Ministério do Turismo na análise, aprovação, celebração e fiscalização da execução dos referidos ajustes.

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

- 9.1. considerar revel Bruno Pinto de Moraes, nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- 9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por:
  - 9.2.1. Rubens Portugal Bacellar, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 67, alíneas “b” e “c”);
  - 9.2.2. Gláucia de Fátima Matos, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 64, alíneas “c”, “c.1”, “d” e “d.3”);
  - 9.2.3. Luciano Brito Rebouças Freitas em relação à irregularidade e conduta descritas no ofício de audiência (peça 63, alíneas “b”, “b.1”);
- 9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por:
  - 9.3.1. Marta Teresa Suplicy, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 61, alíneas “a” e “b”);
  - 9.3.2. Mário Augusto Lopes Moysés, em relação à irregularidade e conduta descritas no ofício de audiência (peça 69, alínea “b”);
  - 9.3.3. Frederico Silva da Costa, em relação à irregularidade e conduta descritas no ofício de audiência (peça 68, alínea “b”);
- 9.4. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Mário Augusto Lopes Moysés, em relação à irregularidade e conduta descritas no ofício de audiência (peça 69, alínea “d”);



9.5. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por:

9.5.1. Mário Augusto Lopes Moysés, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 69, alíneas “a” e “a.1”, “a.2”, “b” e “c”);

9.5.2. Rubens Portugal Bacellar, em relação à irregularidade e conduta descritas no ofício de audiência (peça 67, alínea “a”)

9.5.3. Frederico Silva da Costa, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 68, alíneas “a”, “a.1”, “a.2”, “b”, “c”);

9.5.4. Diogo Joel Demarco, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 71, alínea “a” e “b”);

9.5.5. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 70, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i.1”, “i.2”, “i.3”, “j”, “k”, “l” e “m”);

9.5.6. Valdir Cardoso Neves, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 59, alíneas “a”, “b” e “c”);

9.5.7. Luciano da Costa Paixão, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 73, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h.1”, “h.2”, “h.3”, “i”, “j” e “k”);

9.5.8. Freda Azevedo Dias, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 72, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h”);

9.5.9. Márcio Misso, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 65, alíneas “a”, “a.1”, “a.2”, “a.3”, “b”, “b.1” e “b.2”);

9.5.10. Gláucia de Fátima Matos, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 64, alíneas “a”, “a.1”, “a.2”, “a.3”, “a.4”, “b”, “c”, “c.2”, “d”, “d.1”, “d.2” e “e”);

9.5.11. Luciano Brito Rebouças Freitas, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 63, alíneas “a”, “a.1”, “a.2”, “a.3”, “d”, “e”, “f”);

9.5.12. Tâmara Galvão Veiga Barros, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 62, alíneas “a” e “b”);

9.6. com fundamento no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 214, inciso III, alínea “a”, 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, aplicar aos responsáveis, abaixo nomeados, sanção pecuniária individual, fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das respectivas notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a data dos efetivos pagamentos, na forma da legislação em vigor:

| Responsável                           | Valor (R\$) |
|---------------------------------------|-------------|
| Mário Augusto Lopes Moysés            | 20.000,00   |
| Rubens Portugal Bacellar              | 7.000,00    |
| Frederico Silva da Costa              | 20.000,00   |
| Francisca Regina Magalhães Cavalcante | 25.000,00   |
| Diogo Joel Demarco                    | 8.000,00    |
| Valdir Cardoso Neves                  | 8.000,00    |
| Luciano da Costa Paixão               | 12.000,00   |
| Freda Azevedo Dias                    | 10.000,00   |
| Bruno Pinto de Moraes                 | 3.500,00    |
| Márcio Misso                          | 4.000,00    |
| Luciano Brito Rebouças Freitas        | 4.500,00    |
| Tâmara Galvão Veiga Barros            | 5.000,00    |
| Gláucia de Fátima Matos               | 5.500,00    |

9.7. autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, com fundamento no artigo 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;



9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não sejam atendidas as notificações e não seja possível realizar desconto em folha de pagamento;

9.9. com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Ministério do Turismo que analise ou reavalie as prestações de contas parciais/finais dos termos de convênio e de parceria, relacionados no parágrafo 574, item 5, da proposta da unidade técnica, transcrita no Relatório que acompanha este acórdão, e adote as seguintes providências quanto aos itens de fornecimento de bens e de contratação de serviços constantes dos respectivos planos de trabalho, informando a este Tribunal as medidas adotadas, no prazo 180 (cento e oitenta) dias, bem como os resultados obtidos (item 3.10.1.10, alíneas a, b, c, d, e, f, g, h, do Relatório de Auditoria, peça 50):

9.9.1. verifique se os serviços são essenciais e adequados para a capacitação do público alvo do Programa Bem Receber Copa;

9.9.2. realize pesquisas de preços para avaliar a razoabilidade dos valores dos bens e serviços com indícios de sobrepreço;

9.9.3. promova a restituição dos valores repassados para os serviços considerados não-essenciais (impertinentes ao objeto) ao Programa Bem Receber Copa, bem como daqueles considerados com sobrepreço e irregulares; e

9.9.4. no caso de a despesa ter sido realizada, solicite o ressarcimento dos valores pagos indevidamente ou a maior; e

9.9.5. em caso de insucesso das medidas de ressarcimento das despesas consideradas indevidas, promova imediata instauração de Tomada de Contas Especial;

9.10. com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Ministério do Turismo que adote providências para as situações descritas abaixo, e informe a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias as medidas adotadas e os resultados obtidos:

9.10.1. quando da análise ou revisão das prestações de contas dos Convênios Siafi 600281/2007, 717476/2009, 724440/2009 e 754856/2010, exija das respectivas convenientes a comprovação da aplicação dos bens e serviços oferecidos como contrapartida, avaliando a razoabilidade dos custos; em caso de não comprovação, exija a restituição à conta do convênio da parcela que deveria ter sido executada da contrapartida não financeira (item 3.3.7 do Relatório de Auditoria – peça 50);

9.10.2. verifique se o sistema Observatório contempla as ferramentas previstas no Plano de Trabalho, bem como se atende ao objetivo de acompanhar operacionalmente a execução do Programa Bem receber Copa. Caso se verifique que o objeto foi desvirtuado e não atende ao objeto previsto, adote providências para o ressarcimento dos valores repassados (item 3.4.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 35-36);

9.10.3. com relação ao Contrato 02/2010, promova perante a Fundação Getúlio Vargas o ressarcimento dos valores repassados para a execução dos produtos relativos à capacitação de instrutores e adote providências para verificar se o desenvolvimento e operacionalização do sistema Siga foi de fato entregue por aquela Fundação, em virtude de que não foi demonstrado nos autos o cumprimento dessas atividades, promovendo o seu ressarcimento, se comprovada a sua inexecução. Em caso de insucesso, promova a imediata instauração de TCE (parágrafo 455-457 desta instrução e itens 3.8.1 a 3.8.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 46-47);

9.10.4. quando do exame/revisão das prestações de contas do Convênio 724449/2009, promova o ressarcimento dos valores pagos por conta dos itens do Plano de Trabalho, referentes à: (i) desenvolver sistema informatizado de monitoramento, com informações do público-alvo e das ações do Programa; e (ii) criar comunidade virtual para dinamizar as iniciativas e experiências bem sucedidas, gerando efeitos multiplicadores; uma vez que não resta demonstrado nos autos a execução desses serviços (parágrafo 167 desta instrução e item 3.9.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 50);

9.10.5. quando do exame/revisão das prestações de contas dos Convênios 753683/2010 e 746977/2010, promova o ressarcimento dos valores repassados/executados, referentes à elaboração de instrumentos de avaliação e monitoramento do Programa Bem Receber Copa, que, na verdade, se trata

de questionários elaborados para serem respondidos à distância pelos alunos, e que foram criados quando da execução do Convênio 724449/2009 (1ª etapa da EVMH), incorrendo em sobreposição de ações (parágrafo 167 desta instrução e item 3.9.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 50);

9.10.6. ao celebrar convênios e termos de parceria, seja anexado, ao respectivo processo, pesquisas de preços dos valores praticados no mercado e a metodologia de análise adotada pela área técnica para verificar a razoabilidade dos custos, em face do princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988;

9.11. com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar ao Ministério do Turismo que:

9.11.1 quando da realização de programa a ser implementado por meio de diversos convênios, avaliar a possibilidade de definir, previamente, as despesas comuns a todos, para que sejam adquiridas por meio de processo licitatório único feito pelo próprio Ministério, tendo em vista os ganhos proporcionados pela compra em grande escala, em face do princípio da economicidade (parágrafos 318-320);

9.11.2. disciplinar, por meio de regulamento ou outro normativo próprio, todos os passos considerados relevantes para a análise e aprovação dos planos de trabalhos relativos a convênios, ao acompanhamento da execução contratual e à aprovação da prestação de contas, por parte dos órgãos internos envolvidos nessas atividades, levando em consideração, entre outras coisas, os seguintes tópicos:

9.11.2.1. definir o roteiro para a realização da análise da capacidade técnica e operacional das convenientes;

9.11.2.2. com relação ao orçamento proposto no plano de trabalho, definir o roteiro para a análise dos quantitativos, dos custos (economicidade) e da pertinência dos itens de despesa com o objeto a ser desenvolvido;

9.11.2.3. definir os passos para o acompanhamento da execução contratual por seu Corpo Técnico, os casos em que a visita ao local da execução será obrigatória e a abordagem a ser feita para os casos em que tal visita não seja possível;

9.11.2.4. estabelecer rotina de trabalho a ser executada quando da análise das prestações de contas;

9.11.2.5. estabelecer quais os tópicos que deverão ser abordados obrigatoriamente em parecer técnico/notas técnicas, nas fases de aprovação, acompanhamento e prestação de contas de convênios;

9.11.2.6. fixar a obrigatoriedade de que todos os elementos de convicção que forem utilizados para fundamentar os pareceres/notas técnicas sejam anexados aos autos do processo administrativo, de maneira a fundamentar e comprovar a metodologia e as conclusões exaradas pelas áreas envolvidas com a aprovação, acompanhamento e exame da prestação de contas de convênios;

9.12. anexar cópia deste acórdão ao TC 027.453/2010-3, TC 028.889/2010-0 e TC 028.039/2011-4, de maneira a fornecer subsídio à instrução de cada um deles;

9.13. submeter os autos ao Ministério Público junto ao TCU para que avalie a conveniência e oportunidade de interpor recurso de revisão, compreendendo o pedido de reabertura das contas e revisão do mérito relativas aos processos e responsáveis listados abaixo, nos termos do art. 288, § 2º, do Regimento Interno do TCU, em face dos fatos narrados nos presentes autos:

9.13.1. TC 018.482/2008-3 - contas do Sr. Diogo Joel Demarco, relacionado no rol de responsáveis da SNPDTur – exercício de 2007 (parágrafos 187-202 desta instrução da unidade técnica);

9.13.2. TC 013.657/2008-9 - contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, que está no rol de responsáveis da SNPTur – exercício de 2007 (parágrafos 203-245 da instrução da unidade técnica);

9.13.3. TC 016.985/2009-1 - contas do Sr. Frederico Silva da Costa, que consta no rol da Tomada de Contas Anual da SNPDTur – exercício de 2008 (parágrafos 334-358 da instrução da unidade técnica);



9.13.4. TC 016.324/2009-3 – contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, que consta do rol de responsáveis da SNPTur – exercício de 2008 (parágrafos 203-245 da instrução da unidade técnica);

9.13.5. TC 027.917/2011-8 – contas do Senhor Mário Augusto Lopes Moysés, o qual consta no rol de responsáveis da SE/MTur – exercício de 2010 (parágrafos 276-333 e 553-557 da instrução da unidade técnica);

9.14 enviar ao Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ) e ao Ministério Público Federal (MPF) cópia do Relatório de Auditoria (peça 50, p. 78-80, item 3.12.7), do Relatório de Auditoria Especial da CGU (peça 40, págs. 1/706), para ciência em relação aos indícios de fraude apontados no direcionamento de contratações realizadas no âmbito da execução dos Convênios 724440/2009, 600281/2007 e 717476/2009, bem assim de cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam;

9.15. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam à Controladoria-Geral da União (CGU).

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1284-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1285/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 013.538/2005-3.

1.1. Apenso: 010.194/2004-9.

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

3. Embargante: Antônio José Domingues de Oliveira Santos (014.706.557-72).

4. Entidade: Serviço Social do Comércio - Administração Nacional.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Bruno Murat do Pillar (OAB/RJ 95.245) e Alain Alpin Mac Gregor (OAB/RJ 101.780).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo responsável Antônio José Domingues de Oliveira Santos, então presidente do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Nacional (Senac/AN), contra o Acórdão 686/2019-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1285-19/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).
  - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1286/2019 – TCU – Plenário

1. Processo 027.027/2016-3.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: equipe de auditoria da então Secex/PI – TCU.
4. Entidade: Associação Piauiense de Combate ao Câncer (06.870.026/0001-77).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: então Secex/PI e Secex/Saúde.
8. Representação legal: não há.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela equipe de auditoria da então Secex/PI, em vista da constatação, no curso da fiscalização de que tratou o TC 016.114/2016-7, de possível irregularidade referente ao Convênio 797.861/2013, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Associação Piauiense de Combate ao Câncer, a fim de dar apoio técnico e financeiro à “aquisição de equipamento e material permanente para a unidade de atenção especializada em saúde, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS”.

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

9.1. conhecer da Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 237, inciso V, e 235 do RI/TCU, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, recomendar ao Ministério da Saúde que adote as providências necessárias para disciplinar o uso do equipamento acelerador linear objeto do Convênio 797.861/2013, de forma a assegurar que, durante a vida útil do bem, quando da sua utilização, a participação de usuários oriundos do SUS seja, no mínimo, igual à participação de recursos públicos despendidos no empreendimento, devendo ainda dispor sobre a sistemática de controle pertinente, bem como a garantir a eficácia da cláusula de reversão patrimonial a favor da União, no caso de desvio de finalidade no uso do equipamento, constante da Cláusula Décima Primeira do referido Convênio 797.861/2013;

9.3. com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, encaminhe ao Tribunal informações devidamente fundamentadas sobre a implementação ou não das medidas constantes da recomendação do subitem 9.2 acima;

9.4. determinar à Secex/Saúde que promova, em autos apartados, o monitoramento das providências consignadas nos subitens 9.2 e 9.3 deste Acórdão;

9.5. dar ciência desta Deliberação à Associação Piauiense de Combate ao Câncer e ao Ministério da Saúde;

9.6. arquivar estes autos.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1286-19/19-P.



### 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymmler, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

### ACÓRDÃO Nº 1287/2019 – TCU – Plenário

#### 1. Processo TC 023.796/2015-4.

1.1. Apeços: 021.521/2017-4; 021.520/2017-8.

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

3. Embargante: João Dilmar da Silva (041.258.433-68).

4. Entidade: Município de Limoeiro do Norte/CE.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: João Batista Freitas de Alencar (OAB/CE 4.972).

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por João Dilmar da Silva, ex-prefeito de Limoeiro do Norte/CE, em face do Acórdão 979/2019-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal negou provimento ao seu recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 561/2016-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los de sorte a tornar insubsistente o Acórdão 979/2019-TCU-Plenário;

9.2. conhecer do recurso de reconsideração interposto por João Dilmar da Silva contra o Acórdão 561/2016-TCU-Plenário, para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a tornar insubsistente a referida decisão;

9.3. julgar regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, as contas de João Dilmar da Silva (041.258.433-68);

9.4. nos termos do art. 1º, inciso VIII, da Lei n. 8.443/1992, e art. 1º, inciso XVI, do Regimento Interno/TCU, encaminhar à Secretaria da Receita Federal do Brasil cópia dos autos, em atenção a ausência de comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias relativas à execução das obras de drenagem e pavimentação no bairro Santa Luzia, na cidade de Limoeiro do Norte/CE;

9.5. dar ciência desta deliberação ao embargante, ao órgão concedente dos recursos e à Procuradoria da República no Estado do Ceará.

#### 10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1287-19/19-P.

#### 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.





## ACÓRDÃO Nº 1288/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.505/2010-0.
- 1.1. Apenso: 015.470/2007-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Antônio Carlos Cruz de Oliveira (631.108.065-68).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: não atuou.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Antônio Carlos Cruz de Oliveira (peça 169), gestor do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), em face do Acórdão 487/2017-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer os embargos de declaração, com fulcro nos arts. 32 e 34 da Lei 8443/1992, para, no mérito, acolhê-los, de modo a dar a seguinte redação ao subitem 9.1. do Acórdão 487/2017-TCU-Plenário:

“9.1. conhecer dos presentes recursos de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar provimento ao recurso de Mauro Ernesto Campos Lima e conceder provimento ao recurso de Antônio Carlos Cruz de Oliveira, de modo a excluí-lo da relação processual, passando o Acórdão 1.930/2015-TCU-Plenário a ter a seguinte redação:

‘9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa do Srs. Saulo Filinto Pontes de Souza e Antônio Carlos Cruz de Oliveira e excluí-los do rol de responsáveis;

9.2. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Mauro Ernesto Campos Lima e da Empresa Mercantil Moreira Construções Ltda.;

9.3. considerar revel o Sr. Rogério Araújo de Miranda Lôbo e dar prosseguimento a estes feitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. julgar irregulares as contas dos Srs. Mauro Ernesto Campos Lima e Rogério Araújo de Miranda Lôbo, bem como da Empresa Mercantil Moreira Construções Ltda. no que concerne à execução do Contrato PG 227/98-00;

9.5. condenar os Srs. Mauro Ernesto Campos Lima e Rogério Araújo de Miranda Lôbo, bem como a Empresa Mercantil Moreira Construções Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

(...)

9.6. aplicar aos Srs. Mauro Ernesto Campos Lima e Rogério Araújo de Miranda Lôbo, bem como a Empresa Mercantil Moreira Construções Ltda. a multa individual de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;’



(...)”

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1288-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1289/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 038.755/2012-2.

1.1. Apensos: 034.084/2011-8; 004.350/2014-6.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria).

3. Recorrente: Deise Mara Rosa de Lima (058.497.328-45).

4. Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Rondônia (Sebrae/RO).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Alekssandra Pacheco Melo dos Anjos (OAB/RO 917) e outros, representando Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Rondônia.

8.2. Francisco Assis de Oliveira Filho (OAB/RO 1.306), representando Deise Mara Rosa de Lima.

8.3. Márcio Augusto Ramos Tinoco (OAB/PI 3.447), representando Osvino Juraszek e Pedro Teixeira Chaves.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, nesta fase, trata de pedido de reexame interposto por Deise Mara Rosa de Lima, ex-presidente da comissão de licitação do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Rondônia (Sebrae/RO), contra o Acórdão 1.272/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro;

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

9.1. conhecer do pedido de reexame, por atender aos requisitos de admissão dispostos no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os art. 285 e 286, parágrafo único, do RITCU para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. notificar a recorrente da presente decisão.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1289-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.



13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1290/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.921/2016-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Piauí; Instituto de Desenvolvimento do Piauí (Idepi).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria do TCU no Estado do Piauí (Sec-PI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das determinações proferidas pelos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário, ao apreciar o TC 031.725/2015-0 no âmbito do Fiscobras-2013, cuidando de auditoria realizada sobre o Instituto de Desenvolvimento do Piauí – Idepi, durante o período de 11/11 a 13/12/2013, com o objetivo de avaliar as obras na barragem de Castelo a partir da Concorrência nº 3/2013 conduzida pelo Município de Juazeiro – PI sob o valor estimado de R\$ 329.911.856,15;

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

9.1. considerar atendidas as determinações proferidas pelos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário;

9.2. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.2.1. promova a autuação de processo apartado de representação e, aí, analise a regularidade, ou não, do procedimento de recusa pela Comissão Especial de Licitação (CEL) do Idepi ao recebimento ou à abertura das propostas das licitantes que teriam pontualmente comparecido à correspondente sessão na Concorrência n.º 1/2016, a partir da resposta negativa dada por essas licitantes na suscitada consulta em desfavor da integração da Construtora Queiroz Galvão e da Construtora OAS no certame, ante o respectivo atraso a essa sessão, em face, especialmente, das seguintes circunstâncias: (i) comparecimento de 8 (oito) interessados à sessão de habilitação e julgamento, com 6 (seis) deles habilitados no certame, restando possivelmente assegurado o caráter competitivo da concorrência; (ii) falta de razoabilidade na recusa da CEL em proceder à abertura dos tempestivos envelopes das demais licitantes pontuais, indicando, assim, que a resposta dada à consulta sobre a impossibilidade de participação da Queiroz Galvão e da OAS no certame poderia ter eventualmente contrariado o oblíquo interesse econômico de terceiros; e (iii) ausência de apresentação das justificativas dos membros da CEL sobre esse inusitado procedimento de recusa, não tendo a unidade técnica promovido, ainda, a devida análise sobre a aludida recusa;

9.2.2. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Instituto de Desenvolvimento do Piauí (Idepi) e à Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do então Desenvolvimento Regional, para ciência; e

9.2.3. promova o apensamento do presente processo ao TC 031.725/2013-9, nos termos do art. 169, V, do RITCU e dos arts. 36 e 37 da Resolução TCU n.º 259, de 2014.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1290-19/19-P.

13. Especificação do quórum:



13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1291/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.450/2017-2.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração (em Monitoramento).

3. Embargante: Myriam Lewin (CPF 367.050.807-44).

4. Entidade: Fundação Biblioteca Nacional – FBN.

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

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).

8. Representação legal: Rafael de Moura Rangel Ney (89979/OAB-RJ), entre outros, representando Myriam Lewin.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, no presente momento, tratam de embargos de declaração opostos pela Sra. Myriam Lewin em face do Acórdão 745/2019 proferido pelo Plenário do TCU, ao apreciar o processo de monitoramento das determinações prolatadas pelo Acórdão 2.546/2015-Plenário com a subsequente redação dada pelo Acórdão 479/2016-Plenário e a posterior retificação feita pelo Acórdão 354/2017-Plenário, no âmbito do TC 027.870/2014-6, ao apreciar a representação sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 17/2014 promovido pela Fundação Biblioteca Nacional (FBN) com vistas à contratação de serviços terceirizados e continuados de apoio operacional e de atividades auxiliares e complementares para atender às unidades administrativas da referida entidade;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los, nos termos do art. 34 da Lei nº 8.443, de 1992;

9.2. promover a retificação do Acórdão 745/2019 prolatado pelo Plenário do TCU na Sessão de 3/4/2019 (Ata nº 10/2019), por inexistência material, a partir da presente manifestação oral produzida pelo MPTCU, nos termos do art. 280, § 1º, do RITCU, e, assim, onde se lê: “Acórdão 2.456/2015”, leia-se: “Acórdão 2.546/2015”, mantendo inalterados todos os demais termos desse acórdão; e

9.3. determinar que a unidade técnica envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à ora embargante, para ciência.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1291-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.



13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 1292/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.636/2018-7.

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

3. Representante: Nexo CS Informática S.A. (CNPJ 01.023.164/0001-05).

4. Entidade: Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi-DN).

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Cassio Augusto Muniz Borges (OAB-RJ 91.152), entre outros, representando o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria;

8.2. Alexandre Ferreira (OAB-SP 110.168), entre outros, representando a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda.;

8.3. Ernani Teixeira Ribeiro Junior (OAB-SP 218.426), entre outros, representando a Nexo CS Informática S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Nexo CS Informática S.A. sobre indícios de irregularidade no Pregão Presencial nº 13/2017 promovido pelo Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi-DN) com vistas à contratação de empresa para o fornecimento de solução tecnológica em Gestão de Qualidade de Vida e Vida Saudável para o Departamento Nacional e os Departamentos Regionais do Serviço Social da Indústria (Sesi) em prol dos aludidos departamentos e dos credenciados, além dos correspondentes clientes, por meio de ambiente integralmente acessado via navegador web pelo conceito de software como serviço (SaaS – Software as a Service), aí incluídos os serviços de hospedagem, manutenção, suporte técnico e customização, além da capacitação de usuários-chave e multiplicadores, sob o valor estimado de R\$ 8.301.000,00 para a vigência inicial do ajuste por doze meses;

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

9.1. considerar parcialmente procedente a presente representação (já anteriormente conhecida pelo Acórdão 730/2018-Plenário);

9.2. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em atenção aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade, o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria estabeleça os devidos controles técnico-gerenciais sobre a execução do contrato firmado com a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. a partir do Pregão Presencial nº 13/2017 em parâmetros adequados e suficientes para assegurar a efetiva implementação de todos os requisitos exigidos no edital pela aludida empresa contratada, por meio de configurações e customizações sem ônus para o contratante, ou para garantir a necessária compensação econômico-financeira ante a eventual ausência dessa efetiva implementação, atentando para a necessidade de garantir que os itens de serviço sem ônus não sejam cobrados sob a forma de customizações com ônus;

9.3. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em atenção aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da

moralidade, além dos itens 4.2.1.2, 6.1.1 e 6.2.4.2 da Política de Sistemas de Informação do Sesi, o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria adote as seguintes medidas:

9.3.1. realize o abrangente estudo para a análise dos riscos sobre o contrato e os itens de serviço resultantes do Pregão Presencial nº 13/2017, contemplando, entre outras medidas, a identificação, a análise, a avaliação, o plano de tratamento e o monitoramento dos riscos identificados;

9.3.2. inclua, no escopo da análise de riscos, as etapas de execução contratual, de negociação das prorrogações do contrato e de licitação para a substituição do fornecedor, aplicando, em cada etapa, as ações cabíveis previstas no referido plano de tratamento de riscos;

9.3.3. considere os riscos identificados no âmbito do presente TC 006.636/2018-7, com os possíveis impactos financeiros e não-financeiros decorrentes, ao promover a referida análise de riscos, atentando, no mínimo, para os seguintes riscos: (a) dependência tecnológica do fornecedor; (b) dificuldade de substituição do fornecedor; e (c) descontinuidade no fornecimento por eventos imprevistos ligados ao fornecedor;

9.3.4. avalie a possibilidade de adoção das diferentes opções de arquiteturas de computação em nuvem associadas ao desenvolvimento próprio da solução, entre as diversas opções para o tratamento dos aludidos riscos;

9.4. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em atenção aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade, o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria adote todas as providências necessárias para impedir a futura ocorrência dos indícios de irregularidade detectados nestes autos e, especialmente, as seguintes falhas:

9.4.1. previsão, no edital e nos anexos, de excessivo volume de requisitos a serem avaliados na prova de conceito em conjunto com o posterior relaxamento parcial dessas exigências na avaliação da prova da licitante vencedora, caracterizando a restrição à competitividade do certame, em desrespeito ao art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.4.2. avaliação não isonômica das licitantes na prova de conceito, em ofensa ao art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.4.3. avaliação na prova de conceito da licitante vencedora do certame em desconformidade com os requisitos definidos no edital, ofendendo o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.4.4. planejamento deficiente para a subsequente contratação, elevando o risco de uso ineficiente e antieconômico dos recursos públicos para-fiscais, em afronta aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade, além dos itens 6.1.1 e 6.2.4.2 da Política de Sistemas de Informação do Sesi, diante, especialmente, das seguintes falhas (na realização dos estudos técnicos):

9.4.4.1. ausência de avaliação comparativa sobre diferentes arquiteturas e modelos de negócio para as soluções disponíveis no mercado e capazes de atender os requisitos desejados;

9.4.4.2. ausência de justificativa para a escolha da arquitetura e do modelo de negócio para a solução selecionada;

9.4.4.3. ausência da adequada análise de riscos e do custo-benefício para realizar o expressivo volume de customizações por meio do desenvolvimento na solução contratada como serviço (SaaS), em face de não terem sido adotadas as medidas adequadas e efetivas para mitigar a alta dependência do fornecedor contratado, dificultando a sua substituição, além de elevar a probabilidade de prejuízos econômico-financeiros futuros em desfavor da entidade, seja nas prorrogações contratuais, seja no eventual lançamento de nova licitação;

9.4.4.4. ausência de definição dos devidos mecanismos para assegurar a continuidade do fornecimento da solução em face da eventual interrupção contratual imprevista por força maior tendente a afetar a empresa contratada;





9.5. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em atenção aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade, o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria adote as seguintes medidas:

9.5.1. abstenha-se de promover a prorrogação do atual contrato firmado com a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. a partir do Pregão Presencial nº 13/2017, antes de o TCU se manifestar conclusivamente sobre a regularidade do efetivo cumprimento de todas as medidas determinadas pelos itens 9.2 a 9.4 deste Acórdão, destacando, nesse ponto, que o eventual superfaturamento porventura apurado na execução do presente ajuste será tratado como possível dano ao erário imputável aos respectivos responsáveis;

9.5.2. apresente ao TCU, em até 30 (trinta) dias, o devido plano de ação para a implementação de todas as medidas determinadas pelos itens 9.2 a 9.4 deste Acórdão, atentando para o efetivo cumprimento de todas essas medidas, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias contados da entrega do aludido plano de ação ao TCU, e para a necessidade de, além da clara identificação de cada ação, com os respectivos responsáveis e prazos, o referido plano de ação conter a expressa indicação dos eventuais encargos contratuais ou financeiros resultantes de cada ação;

9.6. determinar, nos termos do art. 250, IV, do RITCU, que a unidade técnica promova a audiência de todos os gestores responsáveis pelos indícios de irregularidade detectados nestes autos e, especialmente, pelas seguintes falhas:

9.6.1. ausência de controles técnico-gerenciais sobre a execução do contrato firmado com a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. a partir do Pregão Presencial nº 13/2017 em parâmetros adequados e suficientes para assegurar a efetiva implementação de todos os requisitos exigidos no edital pela aludida empresa contratada, por meio de configurações e customizações sem ônus para o contratante, ou para garantir a necessária compensação econômico-financeira ante a eventual ausência dessa efetiva implementação, para além da necessidade de garantir que os itens de serviço sem ônus não sejam cobrados sob a forma de customizações com ônus;

9.6.2. ausência do devido estudo para a análise dos riscos sobre o contrato e os itens de serviço resultantes do Pregão Presencial nº 13/2017, contemplando, entre outras medidas, a identificação, a análise, a avaliação, o plano de tratamento e o monitoramento dos riscos identificados; deixando de incluir, no escopo da análise de riscos, as etapas de execução contratual, de negociação das prorrogações do contrato e de licitação para a substituição do fornecedor;

9.6.3. ausência de efetiva análise prévia sobre os riscos ora identificados no âmbito do presente TC 006.636/2018-7, com os possíveis impactos financeiros e não-financeiros decorrentes, deixando de atentar, por exemplo, para os seguintes riscos: (a) dependência tecnológica do fornecedor; (b) dificuldade de substituição do fornecedor; e (c) descontinuidade no fornecimento por eventos imprevistos ligados ao fornecedor;

9.6.4. ausência de avaliação sobre a possibilidade de adoção das diferentes opções de arquiteturas de computação em nuvem associadas ao desenvolvimento próprio da solução, entre as diversas opções para o tratamento dos aludidos riscos;

9.6.5. inadequada previsão, no edital e nos anexos, de excessivo volume de requisitos a serem avaliados na prova de conceito em conjunto com o posterior relaxamento parcial dessas exigências na avaliação da prova da licitante vencedora, caracterizando a indevida restrição à competitividade do certame, em desrespeito ao art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.6.6. inadequada avaliação não isonômica das licitantes na prova de conceito, em ofensa ao art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.6.7. inadequada avaliação na prova de conceito da licitante vencedora do certame em desconformidade com os requisitos definidos no edital, ofendendo o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.6.8. planejamento deficiente para a subsequente contratação, elevando o risco de uso ineficiente e antieconômico dos recursos públicos para fiscais, em afronta aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade, além dos itens 6.1.1 e

6.2.4.2 da Política de Sistemas de Informação do Sesi, diante, especialmente, das seguintes falhas (na realização dos estudos técnicos): (i) ausência de avaliação comparativa sobre diferentes arquiteturas e modelos de negócio para as soluções disponíveis no mercado e capazes de atender os requisitos desejados; (ii) ausência de justificativa para a escolha da arquitetura e do modelo de negócio para a solução selecionada; (iii) ausência da adequada análise de riscos e do custo-benefício para realizar o expressivo volume de customizações por meio do desenvolvimento na solução contratada como serviço (SaaS), em face de não terem sido adotadas as medidas adequadas e efetivas para mitigar a alta dependência do fornecedor contratado, dificultando a sua substituição, além de elevar a probabilidade de prejuízos econômico-financeiros futuros em desfavor da entidade, seja nas prorrogações contratuais, seja no eventual lançamento de nova licitação; (iv) ausência de definição dos devidos mecanismos para assegurar a continuidade do fornecimento da solução em face da eventual interrupção contratual imprevista por força maior tendente a afetar a empresa contratada;

9.7. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos seguintes destinatários:

9.7.1. à Nexo CS Informática S.A., para ciência, e à AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. e ao Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.7.2. à Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais deste Tribunal, para ciência e adoção das providências cabíveis; e

9.8. determinar que a unidade técnica dê prosseguimento ao presente feito e, assim, entre outras medidas, realize as audiências determinadas pelo item 9.6 deste Acórdão, devendo se manifestar posterior e conclusivamente sobre as respectivas razões de justificativa e, ainda, sobre a economicidade, ou não, do contrato firmado com a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. a partir do Pregão Presencial nº 13/2017, com a eventual indicação de todos os responsáveis pelo possível dano ao erário resultante do suposto superfaturamento no referido contrato, sem prejuízo de promover o monitoramento de todas as determinações prolatadas por este Acórdão.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1292-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1293/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.042/2018-3.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada sobre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre 15/6 e 11/10/2018, com o objetivo de avaliar os controles internos empreendidos no sistema de Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) durante o período de janeiro de 2016 a setembro de 2018;

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

9.1. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), apresente o devido plano de ação, com a identificação de cada ação e dos respectivos responsáveis e prazos, entre outras informações necessárias, para a efetiva implementação de solução para todas as falhas detectadas nestes autos e, especialmente, para contemplar a adoção das seguintes medidas:

9.1.1. avalie, aprimore e, se possível, desenvolva os novos controles internos sobre as atividades do Pagamento Alternativo de Pagamento (PAB), além dos aqui acrescentados, não se limitando a depender das atividades de fiscalização e controle desenvolvidas pela auditoria interna do INSS com o intuito de mitigar o risco de fraudes e erros na respectiva atividade, em consonância, por exemplo, com o “COSO – Controle Interno – Estrutura Integrada” e com a NBC TI 01;

9.1.2. incorpore a solução tecnológica informatizada homologada à atividade de PAB no sentido de permitir os cálculos e a inserção de rubricas automatizados, aí incluído o cálculo padronizado de atualização monetária dos valores, em consonância, por exemplo, com o Manual de Manutenção de Direitos, o Decreto n.º 3.048, de 1999, e a Instrução Normativa INSS n.º 77, de 2015;

9.1.3. inclua o devida controle no âmbito dos sistemas de geração de PAB para verificar se o crédito a ser gerado teria sido atingido, ou não, pela eventual prescrição, em observância ao art. 103, parágrafo único, da Lei n.º 8.213, de 1991;

9.1.4. inclua o controle no âmbito dos sistemas de geração de PAB com vistas a mitigar o risco de inserção de período incorreto para o pagamento;

9.1.5. aperfeiçoe a automatização dos sistemas na emissão do PAB com o intuito de mitigar o risco de geração do crédito sem a devida atualização monetária, em consonância com a Resolução INSS n.º 199 (Volume I, Capítulo 5, do Manual de Manutenção de Direitos), de 2012, adotando, ainda, as providências necessárias em face dos indícios de irregularidade identificados nestes autos;

9.1.6. revise e aperfeiçoe os controles do sistema Plenus, entre os diversos outros sistemas (Sapiens, AGU, Prisma etc.), a fim de evitar a emissão do PAB de resíduo (motivo 22) para benefícios ainda ativos ou com a solicitação de reativação ainda em aberto, respeitando o item 6.1, Volume II, do Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS n.º 199, de 2012);

9.1.7. ajuste os correspondentes sistemas informatizados ou processos de trabalho para diante da necessidade de nova validação, após o recálculo automático, em face de PAB com Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA);

9.1.8. revise os benefícios com a emissão de PAB em período inconsistentes nos pagamentos, a exemplo dos seguintes NB: 1458850100, 1405118587, 1826811718, 1193104065, 1373624199, 1734094114, 1734094114, 1360467448, 1646133320, 6223583722, em observância ao item 6, Volume II, do Capítulo III do Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS n.º 199, de 2012);

9.1.9. atente para os indícios de irregularidade detectados nestes autos, a partir do correspondente cruzamento de dados, quando a equipe de fiscalização identificou a presença de 6.613 créditos eventualmente prescritos, se não estiverem enquadrados nas exceções previstas pelo art. 103 da Lei n.º 8.213, de 1991, ressaltando que, nesse caso, eles não deveriam ter sido pagos e poderiam ter resultado em prejuízos para o INSS sob o montante estimado de R\$ 17.739.455,45 (item 3.6 do relatório de fiscalização), a despeito de a unidade técnica não ter sugerido a imediata atuação do TCU sobre esses indícios de irregularidade, não só porque o correspondente volume de créditos poderia estar enviesado por alguns falsos positivos, mas também porque o INSS já teria empreendido algumas ações de

combate à fraude nas concessões de benefícios, podendo esses indícios serem aproveitados, então, no bojo dessas ações de combate à fraude;

9.2. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em conjunto com a sua procuradoria especializada e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), apresente o devido plano de ação, com a identificação de cada ação e dos respectivos responsáveis e prazos, entre outras informações necessárias, para o efetivo desenvolvimento da rotina de controle interno no âmbito da atividade de PAB com o intuito de mitigar a possibilidade de pagamento em duplicidade para as Requisições de Pequeno Valor (RPV) de benefícios pagos pelo INSS, abrangendo, inclusive, a adaptação dos sistemas utilizados para a emissão de alertas ou bloqueios de pagamento, desde que a análise prévia sobre a relação custo-benefício da implantação deste último controle demonstre a sua adequabilidade; e

9.3. recomendar, nos termos do art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em conjunto com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), apresente o devido plano de ação, com a identificação de cada ação e dos respectivos responsáveis e prazos, entre outras informações necessárias, para a efetiva adoção de solução técnica destinada a permitir que o servidor do INSS promova a inequívoca confirmação da autenticidade e veracidade das informações apresentadas na declaração de cárcere prevista em lei, com a padronização dos requisitos e das informações mínimas necessárias, de sorte a minimizar o risco de fraudes documentais nessa área;

9.4. determinar que a SecexPrevidência adote as seguintes medidas:

9.4.1. envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), à Procuradoria Federal especializada junto ao INSS e ao Conselho Nacional de Justiça, para ciência e adoção das providências cabíveis, além do envio à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, para ciência; e

9.4.2. archive o presente processo, sem prejuízo de promover o monitoramento das medidas anunciadas pelos itens 9.1 até 9.3 deste Acórdão.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1293-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1294/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.058/2015-4.

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

3. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Consórcio Tescon-Empa-Plano (CNPJ 13.727.876/0001-86).

4. Entidade: Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.



7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras-2016 sobre as obras de construção da BR-432/RR – Cantá e Novo Paraíso no Estado de Roraima;

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

9.1. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, por meio do seu Instituto de Pesquisas Rodoviárias, adote as seguintes medidas:

9.1.1. realize, com o apoio e o acompanhamento, se possível, do Consórcio Tecson-Empa-Plano e da empresa supervisora (Incorp Consultoria e Assessoria), os ensaios geotécnicos necessários e suficientes para estabelecer o valor representativo do fator de homogeneização dos solos das caixas de empréstimo utilizadas nas obras de construção da BR-432/RR – no km 119,20 ao km 165,44 – junto ao Contrato nº 310/2011;

9.1.2. estabeleça e defina, antes da realização dos ensaios anunciados pelo item 9.1.1 deste Acórdão, os seguintes parâmetros: a localização e a quantidade dos furos de sondagens; o modelo estatístico a ser adotado nos cálculos; o método a ser empregado para a determinação da umidade do solo; além de outros parâmetros técnicos necessários à correta definição do aludido fator de homogeneização dos solos;

9.1.3. informe o valor representativo do aludido fator de homogeneização referente aos solos, calculando-o com base nos resultados dos ensaios anunciados pelo item 9.1.1 deste Acórdão;

9.2. determinar, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência desta deliberação, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes informe o TCU sobre o efetivo resultado das medidas adotadas em cumprimento à determinação prolatada pelo item 9.1 deste Acórdão e, ainda, sobre o resultado das medidas adotadas para o ressarcimento do eventual dano ao erário decorrente do pagamento de medições efetuadas com a superestimação nos quantitativos de terraplenagem no âmbito do Contrato nº 310/2011, diante do valor representativo para o aludido fator de homogeneização descrito no item 9.1.3 deste Acórdão em patamar inferior a 1,25, devendo apresentar os correspondentes memoriais de cálculo, entre outros elementos de convicção correlatos, sem prejuízo, se necessário, da eventual instauração da subsequente tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443, de 1992;

9.3. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.3.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, além da cópia do relatório de auditoria, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, ao Consórcio Tecson-Empa-Plano e à Incorp Consultoria e Assessoria, para ciência e adoção das providências cabíveis; e

9.3.2. archive o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU, sem prejuízo de promover o monitoramento das determinações prolatadas pelos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1294-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.





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

ACÓRDÃO Nº 1295/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.880/2018-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Embargante: Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços Ltda. (CNPJ 11.162.311/0001-73).
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
  - 8.1. Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (OAB-DF 41.796), entre outros, representando a Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, no presente momento, tratam de embargos de declaração opostos por Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços Ltda. em face do Acórdão 727/2019 proferido pelo Plenário do TCU, diante de indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico n.º 6/2018 promovido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, no tipo menor preço global, para a contratação de empresa de engenharia sob o valor estimado de R\$ 4,5 milhões com vistas à execução dos serviços continuados e eventuais de manutenção predial nas dependências do Incra em Brasília – DF, tendo a vigência do ajuste sido fixada para o período de 12 meses com as eventuais prorrogações até o limite de 60 meses;

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

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. promover a correção da inexatidão material suscitada pela unidade técnica, com o aval do MPTCU, nos termos da Súmula nº 145 do TCU, e, assim, o item 9.5.2 do Acórdão 727/2019-Plenário deve passar a contar com a seguinte redação: “(...) 9.5.2. *arquive o presente processo.*”; e
- 9.3. determinar que a unidade técnica dê ciência da presente deliberação à ora embargante.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1295-19/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.
  - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

ENCERRAMENTO

Às 17 horas e 43 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)  
PAULO MORUM XAVIER





Subsecretário do Plenário, em substituição

Aprovada em 12 de junho de 2019.

(Assinado eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

ANEXO I DA ATA 19, DE 5 DE JUNHO DE 2019  
(Sessão Ordinária do Plenário)

### COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

### **COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA**

Senhores Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, consoante o disposto no art. 71, § 4º, da Constituição Federal, encaminhei ao Presidente do Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 316-GP/TCU, de 30/05/2019, o **Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União** referente ao **1º trimestre de 2019**.

Nesta oportunidade, faço distribuir exemplares do Relatório, bem como do respectivo *folder* com os principais indicadores do período. Ambos incluem o *QR-Code* para acesso à versão digital, disponível no Portal TCU, que contém *hiperlinks* para informações complementares, como trabalhos em destaque, inteiro teor das deliberações, além de serviços disponíveis ao cidadão.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de junho de 2019.

JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

### **COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA**

Senhores Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, a partir de julho de 2019, as pautas das sessões ordinárias e extraordinárias do Tribunal serão publicadas unicamente no Boletim do Tribunal de Contas da União, dispensando, dessa forma, a publicação no Diário Oficial da União (DOU).

Tal medida visa conferir racionalidade e economicidade na organização e preparação das sessões, e está em sintonia com as práticas existentes em outros Tribunais do País.

Registro, ainda, que o novo procedimento encontra respaldo no art. 98 da Lei Orgânica, no art. 141, § 4º, do Regimento Interno, e, mais especificamente no tocante à utilização de meio eletrônico, na Resolução 300/2018.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de junho de 2019.

JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

### **COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA**

Sra. Ministra,  
Srs. Ministros,  
Sra. Procuradora-Geral,

Após a aprovação da Resolução-TCU 310, de 22 de maio próximo passado, passou a constar do art. 120 do Regimento Interno disciplina no sentido de que a leitura da redação final de acórdãos cujo teor for alterado após a discussão da matéria durante a sessão deverá ser realizada até o término da sessão de julgamento.

Tal dispositivo visa garantir maior segurança à documentação dos debates havidos e gostaria de informar a Vossas Excelências que tal procedimento será estritamente observado por esta Presidência, na condução dos trabalhos deste Plenário.

Sala das Sessões, em 5 de junho de 2019.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO  
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Bruno Dantas.

### **COMUNICAÇÃO**

Senhor Presidente,  
Senhora Ministra,  
Senhores Ministros,  
Senhor Procurador-Geral,

Nos últimos anos, temos assistido um crescimento significativo dos instrumentos de consensualidade e concertação no âmbito da Administração Pública brasileira. Sem dúvidas, trata-se de uma abordagem mais eficiente, efetiva, célere e pragmática para a solução de conflitos. Embora esse crescimento seja percebido como recente, há que se reconhecer que já se passaram quase trinta anos desde a autorização dada pela Lei da Ação Civil Pública para que a Defensoria Pública e o Ministério Público, entre outros legitimados, possam firmar os chamados termos de ajustamento de conduta (TACs).

Considerando a quantidade de transações, TACs e acordos em geral que vêm sendo pactuados, outras reflexões se fazem necessárias. Indaga-se, por exemplo, qual seria a real magnitude dos recursos envolvidos nesses ajustes, cuja destinação tem sido dada à margem do ciclo orçamentário. Questiona-se se não está sendo completamente desconfigurada a repartição de tarefas estatais já há alguns séculos estabelecida no mundo ocidental.

Também fica afetada a lógica do orçamento único, bem como as elevadas funções da peça orçamentária como: (1) elemento de limitação da Administração Pública pelos legítimos



representantes do povo; (2) instrumento de planejamento e programação financeira; (3) mecanismo de transparência e de controle.

Sabemos, por ofício, quantas regras condicionam um ordenador de despesa ordinário, integrante do poder executivo: ele precisa planejar, desenhar uma política, realizar análises *ex ante*, aprovar uma rubrica orçamentária junto ao Parlamento, seguir inúmeras regras de operacionalização, de empenho, liquidação e pagamento, registrar informações em diversos sistemas, avaliar a conformidade, desenvolver indicadores e apresentar os resultados, além de responder à CGU, ao TCU, ao MPU...

E essas receitas e despesas públicas que estão correndo de forma paralela ao sistema orçamentário? Como estão sendo conduzidas, geridas e avaliadas?

Considerarei relevante que o TCU ponderasse a pertinência de avaliar a regularidade da forma de recolhimento e gasto dos recursos, bem como o grau de transparência dessas informações para o público em geral (no mínimo, quantidade de acordos desse tipo e valores envolvidos). É fundamental a participação desta Corte no aperfeiçoamento da transparência dessas informações para os contribuintes e para o público em geral.

Após disponibilizar a presente comunicação aos Ministros, fui informado de que existe processo de representação que aborda essa temática, de relatoria do Ministro Vital do Rego (TC 007.597/2018-5). Ao examinar aquele feito, verifiquei que seu escopo se restringe à atuação do Ministério Público do Trabalho.

Dessa forma, gostaria de sugerir ao Plenário que avaliasse a pertinência de ampliar o escopo daquela representação, de modo a incluir os demais ramos do Ministério Público e também a Defensoria Pública. Embora esses dois órgãos integrem a minha lista de unidades jurisdicionadas, creio que o mais adequado é que o tema seja tratado naqueles autos sob a relatoria de Sua Excelência, tendo em vista a conexão entre os assuntos.

A meu ver, um levantamento preliminar dessas informações deve ser obtido via Conselho Nacional do Ministério Público e junto à própria DPU de modo a que possamos compor um quadro geral sobre essa situação.

É isso que tinha a propor à consideração do colegiado.

Brasília 14 de junho de 2019.

(assinado eletronicamente)  
Ministro BRUNO DANTAS

ANEXO II DA ATA 19, DE 5 DE JUNHO DE 2019  
(Sessão Ordinária do Plenário)

#### ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de nºs 1256 a 1295, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário  
TC 013.389/2017-3  
Natureza: Representação  
Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.  
Responsável: Skanska Brasil Ltda. (02.154.943/0001-02)



Representação legal: Hélio Siqueira Júnior (62.929/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Cláudio Coelho de Souza Timm (16.885/OAB-DF) e outros, representando Skanska Brasil Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IMPLANTAÇÃO DA REFINARIA ABREU E LIMA. FORMAÇÃO DE CARTEL. FRAUDES NAS LICITAÇÕES. FORMAÇÃO DE PROCESSO APARTADO. OITIVA. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS E PROVA DE CORROBORAÇÃO NO SENTIDO DE QUE A EMPRESA ARROLADA PARTICIPOU DA FRAUDE DAS LICITAÇÕES QUE COMPÕEM O OBJETO DO PROCESSO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação autuada, de forma apartada ao processo TC 016.119/2016-9, para apurar a participação da empresa Skanska Brasil Ltda. em supostas fraudes ocorridas nas licitações conduzidas pela Petrobras para implantação da Refinaria Abreu e Lima em Ipojuca/PE, também denominada de Refinaria do Nordeste – Rnest.

2. No processo original, que cuida de representação formulada por unidade técnica acerca dos mesmos fatos apreciados no presente feito, envolvendo todas as sociedades empresárias que supostamente participaram das fraudes, foi lavrado o Acórdão 1.583/2016-Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu da representação e ordenou a oitiva das empresas relacionadas, nos seguintes termos (peça 65):

*“9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 86, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c 237, inciso VI, e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal;*

*9.2. em razão de irregularidades vinculadas às seguintes contratações referentes à Refinaria de Abreu e Lima – Rnest:*

*a) implantação de quatro conjuntos de instalações: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR), Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH), Tubovias de Interligações e Unidade de Destilação Atmosférica (UDA);*

*b) execução das obras de terraplenagem; resas relacionadas a seguir para que se manifestem, no prazo de até quinze dias, sobre as condutas abaixo indicadas, alertando-as que, caso confirmada a ocorrência de fraude à licitação, poderá ser declarada sua inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal:*

*Empresas: Construtora Norberto Odebrecht S.A./Odebrecht Plantas Industriais e Participações S.A., Construtora OAS S.A., Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A., Engevix Engenharia S.A., Iesa Óleo & Gás S/A., Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., MPE Montagens e Projetos Especiais S.A., Toyo Setal Empreendimentos Ltda., Skanska Brasil Ltda., Techint Engenharia e Construção S.A., UTC Engenharia S.A., GDK S.A., Promon Engenharia Ltda. e Galvão Engenharia S.A.*

*Irregularidade: Conluio entre as empresas e fraude às licitações mediante as seguintes condutas: a) combinação de preços, b) quebra de sigilo das propostas, c) divisão de mercado, d) oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado, e) combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações e f) ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel;”*

3. Após o cumprimento da aludida medida processual, os auditores da SeinfraOperações analisaram a resposta enviada pela Skanska Brasil Ltda., na forma da instrução transcrita parcialmente a seguir:

*“2. Importa repisar a atuação do TCU nas obras da Rnest **desde 2008**. Naquele ano, analisou-se o contrato de terraplenagem de implantação do empreendimento. Consubstanciaram-se diversas irregularidades, tais como: projeto básico deficiente; superfaturamento decorrente de preços*



excessivos em relação ao mercado; ausência de assinatura de termo aditivo; ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos; e inadequação ou inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global (TC 008.472/2008- 3).

3. Em 2009, auditaram-se os contratos e procedimentos licitatórios referentes ao início das implantações das unidades da refinaria, a exemplo da Casa de Força, Estação de Tratamento de Água, Tanques, Unidade de Coqueamento Retardado (UCR), Unidade de Destilação Atmosférica (UDA), além do acompanhamento do contrato de terraplenagem (TC 009.758/2009-3).

4. Posteriormente, em 2010, já com o início da construção das unidades de processo da refinaria, este Tribunal apontou indícios de sobrepreço em quatro contratos do empreendimento: UDA (Contrato 0800.0053456.09.2); UCR (Contrato 0800.0053457.09.2); Tubovias (Contrato 0800.0057000.10.2) e UHDT-UGH (Contrato 0800.0055148.09.2). Na oportunidade, foi apontando relevante sobrepreço de R\$ 1,3 bilhão no orçamento desses quatro contratos. Tal irregularidade foi classificada, por meio do Acórdão 3.362/2010-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler), como grave com recomendação de paralisação (IG-P).

5. Em face da materialidade do sobrepreço e do estágio inicial das obras, **o TCU comunicou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO)** que o indício de irregularidade detectado se enquadrava no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), ou seja, **indicou ao Congresso a clara necessidade de bloqueio dos recursos orçamentários até que fossem sanadas as falhas, de forma a minimizar a magnitude dos prejuízos.**

6. Em oposição à indicação do TCU, **o Governo Federal entendeu por bem não interromper as previsões de investimentos orçamentários nas obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima.** Desta forma, os prejuízos ao erário então alardeados (dissecados no decorrer do devido processo legal no âmbito administrativo), foram de fato consumados no decorrer da execução das obras, implicando diretamente em partes significantes dos danos descortinados com a Operação Lava Jato quatro anos depois.

7. Destaca-se que, por ocasião do Fiscobras/2011 e do Fiscobras/2012, o TCU ratificou a indicação de IG-P aos contratos, tendo em vista a não adoção de quaisquer medidas saneadoras por parte da Petrobras, tampouco terem sido oferecidas garantias suficientes à cobertura integral dos supostos prejuízos potenciais ao erário, conforme previsto nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias.

8. Em 2013, diante do não bloqueio orçamentário por parte do Governo Federal e do avançado estágio de execução física dos contratos Rnest, o TCU reclassificou os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) para irregularidades graves com recomendação de continuidade (IG-C), remetendo a análise do sobrepreço para cada processo atuado para esse fim (Acórdão 572/2013-TCU-Plenário, Min. Relator Benjamin Zymler).

9. Em contexto atual, os prejuízos então apontados redundaram na abertura de tomadas de contas especiais específicas para quantificar em amíúde os danos e identificar os responsáveis em face da lesão aos cofres da Petrobras. Destaca-se que parte desses apartados já se encontra em fase de citação.

10. Esse resumo histórico se faz importante para delinear o quadro fático de conhecimento que os funcionários da companhia e mesmo a sua alta cúpula detinham sobre os riscos de prejuízo aos cofres da estatal, precipuamente nos últimos oito anos.

11. Não bastasse os apontamentos de irregularidades em auditorias realizadas pelo TCU, a denominada “Operação Lava Jato”, desde 2014, vem desvelando de forma cada vez mais contundente o ambiente de formação de cartel e de corrupção entre as empreiteiras para proveito ilícito nos investimentos da Petrobras, bem como o direcionamento e fraude às licitações da estatal.

12. Em 2/6/2016, com os desdobramentos da “Operação Lava Jato” e de julgados do Juiz titular da 13ª Vara da Justiça Federal em Curitiba/PR, atestou-se a existência de esquema criminoso envolvendo cartel, fraude à licitação, pagamento de propinas a agentes públicos e lavagem de



dinheiro no âmbito de obras da Petrobras, entre elas as da Rnest. Dessa forma, esta Unidade Técnica representou à esta Corte de Contas (peça 42) com vistas à apuração das consequências administrativas advindas de fraudes relativas a licitações de cinco obras da Refinaria do Nordeste.

13. Ressalta-se que, conforme notícias veiculadas na mídia nacional, por exemplo, a matéria do *Jornal do Brasil* (peça 59, p.1) de dezembro/1993, apresentada na Figura 1 abaixo, esse modus operandi de cartelização e corrupção remonta a décadas. Essa matéria resgatada por esse mesmo jornal em 22/3/2017, após o TCU declarar a inidoneidade de algumas empresas envolvidas em esquema de conluio e corrupção em Angra 3, se assemelha ao ocorrido no presente caso da Petrobras. Naquela matéria são citados os nomes das empresas envolvidas nos ilícitos àquela época – OAS, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Odebrecht (peça 59, p.1).

**Figura 1:** Cópia digital de capa do *Jornal do Brasil*, de 2/12/1993



Fonte: cópia digital de jornal publicado à época.

14. Naquela época (1993), o TCU recebeu solicitação de auxílio do então Deputado Federal Vivaldo Barbosa (TC 016.457/1993-5), membro da Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento por meio de expediente no qual afirmava que "os trabalhos realizados [...] já demonstram claramente o envolvimento de oito das maiores empreiteiras do País – TRATEX, QUEIROZ GALVÃO, ANDRADE GUTIERREZ, CBPO, COWAN, C. R. ALMEIDA, SERVÁZ E OAS" (peça 60, p. 3), conforme Decisão 497/1993-TCU-Plenário (Min. Relator Luciano Brandão), item 1, na qual o Plenário desta Corte de Contas solicita ao deputado Federal que "envie ao TCU, através da Presidência da CPI do Orçamento, cópia da documentação comprobatória ali reunida" para fins de declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 (peça 60, p. 6-7).

15. Em 1994, considerando as providências em andamento no TC 016.457/1993-5, decorrente da solicitação do Deputado Federal Vivaldo Barbosa, após denúncia do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – SINDILEGIS – (TC 018.490/1993-0 e TC 018.491/1993-6), o TCU determinou a adoção de providência também em relação às empresas NORBERTO ODEBRECHT, CONSTRAIN, MENDES JUNIOR, EIT e CAMARGO CORREIA, conforme item 2.1 da Decisão 075/1994-TCU-Plenário (peça 61, p. 5), Min. Relator Luciano Brandão.



16. Contudo, esses processos foram arquivados, por meio da Decisão 509/1995-TCU-Plenário (peça 62, p. 6-8), Rel. Min. Iram Saraiva, em razão da instauração de outros 37 processos autônomos, conforme Voto do Min. Relator.

17. Por meio do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário (peça 49), de Relatoria do Exmo. Min. Benjamin Zymler, o Tribunal conheceu da representação, determinando, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992 (subitem 9.2.1 do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário), a oitiva das empresas relacionadas, alertando-as da possibilidade de serem declaradas inidôneas para participar, por até cinco anos, de licitações na Administração Pública Federal, nos seguintes termos:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 86, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c 237, inciso VI, e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal;

9.2. em razão de irregularidades vinculadas às seguintes contratações referentes à Refinaria de Abreu e Lima – Rnest:

a) implantação de quatro conjuntos de instalações: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR), Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH), Tubovias de Interligações e Unidade de Destilação Atmosférica (UDA);

b) execução das obras de terraplenagem;

9.2.1. realizar, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992, a oitiva das empresas relacionadas a seguir para que se manifestem, no prazo de até quinze dias, sobre as condutas abaixo indicadas, **alertando-as que, caso confirmada a ocorrência de fraude à licitação, poderá ser declarada sua inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal:**

Empresas: Construtora Norberto Odebrecht S.A./Odebrecht Plantas Industriais e Participações S.A., Construtora OAS S.A., Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A., Engevix Engenharia S.A., Iesa Óleo & Gás S/A., Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., MPE Montagens e Projetos Especiais S.A., Toyo Setal Empreendimentos Ltda., Skanska Brasil Ltda., Techint Engenharia e Construção S.A., UTC Engenharia S.A., GDK S.A., Promon Engenharia Ltda. e Galvão Engenharia S.A.

Irregularidade: Conluio entre as empresas e fraude às licitações mediante as seguintes condutas: a) combinação de preços, b) quebra de sigilo das propostas, c) divisão de mercado, d) oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado, e) combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações e f) ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel; (grifos acrescidos)

18. Ainda nesse Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário, por meio do subitem 9.2.2, com fundamento nos art. 43, inciso II; 58, inciso II, ambos da Lei 8.443/1992, e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, foi determinada também a audiência dos Srs. Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque, e Pedro José Barusco Filho, incluindo o alerta acerca da possibilidade de aplicação de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, além de multa.

19. Esclarece-se que os débitos alusivos aos contratos citados no item 9.2 do acórdão supracitado, como mencionado alhures, estão sendo apurados em processos de tomada de contas especiais (TCE) específicos, com a devida identificação dos respectivos responsáveis.

20. Já foram confirmados os superfaturamentos de R\$ 1,004 bilhão no contrato da UHDT-UGH/Rnest, de R\$ 429 milhões no contrato da UDA/Rnest, conforme Acórdão 2.109/2016-TCU-Plenário (TC 000.168/2016-5, Min. Relator Benjamin Zymler), e de R\$ 682 milhões no contrato de Tubovias/Rnest, Acórdão 2.428/2016-TCU-Plenário (TC 004.038/2011-8, Min. Relator Benjamin Zymler), ambos os processos estão em fase de citação. Já no contrato da UCR/Rnest, foi apontado o sobrepreço de R\$ 522 milhões, Acórdão 3.362/2010-TCU-Plenário (TC 027.542/2015-7, Min. Relator Benjamin Zymler), e aguarda reanálise desta Unidade técnica em face do compartilhamento de provas e documentos fiscais com o TCU pela Justiça federal. Já o sobrepreço apontado no contrato de terraplenagem somou R\$ 69,5 milhões, conforme abordado no Acórdão 2.290/2013-TCU-Plenário

(TC 008.472/2008-3, Min. Relator Valmir Campelo). Até aqui, o prejuízo à estatal foi estimado em um total de R\$ 2,7 bilhões, a valores históricos, **apenas nesses cinco contratos**.

21. Os ofícios de comunicação do TCU acerca da oitiva e da prorrogação de prazo, os comprovantes de ciência, e as respectivas manifestações da empresa Skanska Brasil Ltda. constam das peças especificadas na Tabela 1 a seguir:

**Tabela 1: Relação de peças de ofícios de comunicação e manifestação dos responsáveis**

| Peça* | Natureza | Responsável          | Ciência* | Prorrogação* | Manifestação |
|-------|----------|----------------------|----------|--------------|--------------|
| 109   | Oitiva   | Skanska Brasil Ltda. | 147/211  | 188          | 54           |

\* Fonte: os números das peças originais constam do processo TC 016.119/2016-9 (peça 295)

22. Registre-se que, após análise preliminar das respostas às oitivas promovidas, verificou-se que a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A (CCCC), **diversamente das outras empresas**, confirma a existência do conluio e admite sua participação em fraudes às licitações da Rnest (peça 246 do TC 016.119/2016-9), esclarecendo ter celebrado acordos de colaboração com as investigações em outras instâncias, a saber: Acordo de Leniência firmado com a Força-Tarefa do Ministério Público Federal que integra a Operação Lava Jato; Termo de Compromisso de Cessação de Prática celebrado com o CADE, com participação do MPF; e colaborações premiadas de executivos da companhia.

23. Então, em atenção aos princípios da razoabilidade e da celeridade processual, entendeu-se prudente e necessária, com fundamento no art. 43 da Resolução-TCU 259/2014, a constituição de processo apartado para exame conclusivo da manifestação da CCCC, ponderando as possíveis implicações, no âmbito deste Tribunal de Contas, da admissão da prática do ilícito e da colaboração da referida empresa com outros órgãos. Nesses termos, a proposta desta Unidade Técnica (peça 308, do TC 016.119/2016-9) foi acolhida pelo Exmo. Min. Relator Benjamin Zymler que, por meio de Despacho (peça 311, do TC 016.119/2016-9), autoriza a instauração do processo (TC 036.335/2016-9) apartado, mediante cópia das peças 1 a 57 e 246 do TC 016.119/2016-9.

24. Posteriormente, em razão de notícias de que o grupo Odebrecht teria formalizado acordo de leniência com o Ministério Público Federal no Paraná em conjunto com o grupo de trabalho da “Operação Lava Jato”, da Polícia Federal, bem como com a justiça dos Estados Unidos e Suíça, e das eventuais implicações desses acordos nas análises deste processo, esta Unidade Técnica propôs ao Ministro Relator nova oitiva das empresas Construtora Norberto Odebrecht S.A./Odebrecht Plantas Industriais e Participações S.A. para que, caso fosse de seu interesse, reavaliasse suas razões de justificativas juntadas aos autos por meio da peça 248 do TC 016.119/2016-9.

25. O Ministro Relator, por meio de Despacho (peça 328, do TC 016.119/2016-9), considerando as razões apontadas pela Unidade Técnica e também os fatos de os termos desses acordos serem sigilosos, à época, decidiu por constituir processo apartado (TC 036.660/2016-7) para análise das manifestações das empresas Odebrecht, mantendo-o sobrestado até “que os ajustes em tela sejam homologados e tornados públicos”, autorizando a realização de nova oitiva ou diligências que se fizerem necessárias para o saneamento do referido processo.

26. Considerando o Despacho do Ministro Relator (peça 328, do TC 016.119/2016-9) e o fato de que o representante legal da empresa Construtora Andrade Gutierrez Engenharia S.A. teria declarado (peça 145, p. 2, item 6, do TC 016.119/2016-9) a participação da empresa na formalização do acordo de leniência com o Ministério Público Federal, homologado pelo juiz titular da 13ª Vara Federal de Curitiba (peça 145, p. 12-16, do TC 016.119/2016-9), o Secretário em exercício desta Unidade Técnica, por meio de despacho (peça 352, do TC 016.119/2016-9), determinou a constituição de processo apartado (TC 003.299/2017-1) para análise das manifestações da empresa Andrade Gutierrez.

27. Tendo em vista a celeridade processual que o caso requer e a complexidade das várias manifestações dos responsáveis implicados, mediante Despacho (peça 58), o Exmo. Min. Relator

Benjamin Zymler autorizou a constituição de processos apartados para análise individualizada das manifestações de cada responsável envolvido.

28. A presente instrução analisa as alegações da empresa Skanska Brasil Ltda. e avalia sua participação no esquema de fraude às licitações da Rnest. O exame técnico acerca da participação das demais empresas implicadas no esquema fraudulento constará, dos respectivos processos apartados instaurados para esse fim, conforme Tabela 2 a seguir:

**Tabela 2:** Relação de processos apartados instaurados a partir do TC 016.119/2016-9

| <b>Processo</b>   | <b>Responsável</b>                                                                     |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| TC 036.335/2016-9 | Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.                                             |
| TC 036.660/2016-7 | Construtora Norberto Odebrecht S.A./Odebrecht Plantas Industriais e Participações S.A. |
| TC 003.299/2017-1 | Construtora Andrade Gutierrez S.A.                                                     |
| TC 013.389/2017-3 | Skanska Brasil Ltda.                                                                   |
| TC 013.388/2017-7 | Toyo Setal Empreendimentos Ltda.                                                       |
| TC 013.387/2017-0 | MPE Montagens e Projetos Especiais S/A                                                 |
| TC 013.386/2017-4 | Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.                                                |
| TC 013.384/2017-1 | Engevix Engenharia S/A                                                                 |
| TC 013.383/2017-5 | Construtora Queiroz Galvão S.A.                                                        |
| TC 013.382/2017-9 | Construtora OAS S.A.                                                                   |
| TC 013.397/2017-6 | Pedro José Barusco Filho                                                               |
| TC 013.396/2017-0 | Renato de Souza Duque                                                                  |
| TC 013.395/2017-3 | Paulo Roberto Costa                                                                    |
| TC 013.385/2017-8 | Iesa Óleo & Gás S/A                                                                    |
| TC 013.394/2017-7 | Galvão Engenharia S/A                                                                  |
| TC 013.390/2017-1 | Techint Engenharia e Construção S/A                                                    |
| TC 013.391/2017-8 | UTC Engenharia S/A                                                                     |
| TC 013.392/2017-4 | GDK S.A.                                                                               |
| TC 013.393/2017-0 | Promon Engenharia Ltda.                                                                |
| TC 023.250/2017-8 | CM Construções e Serviços                                                              |
| TC 023.252/2017-0 | Construbase Engenharia Ltda.                                                           |
| TC 023.253/2017-7 | CR Almeida S.A. Engenharia de Obras                                                    |
| TC 023.254/2017-3 | Estacon Engenharia S.A.                                                                |
| TC 023.256/2017-6 | CNEC Engenharia S.A                                                                    |
| TC 021.226/2017-2 | SOG Sistemas em Óleo e Gás S.A. (antiga Setal Óleo e Gás S.A)                          |

Fonte: peça 416 e 487 do TC 016.119/2016-9

\* Aguardando as manifestações das empresas para a instauração dos respectivos processos.

29. Cumpre informar que a empresa Skanska Brasil Ltda. foi declarada inidônea pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) com fundamento no art. 88, incisos II e III, c/c art. 87, inciso IV e §3º da Lei 8.666/1993, conforme extrato publicado pela CGU no Diário Oficial da União, Seção I, página 38, de 9/6/2016 (peça 63, p. 2).

#### **EXAME TÉCNICO**

30. O presente exame técnico avalia a participação da empresa Skanska Brasil Ltda. no esquema de fraude às licitações da Rnest, mormente nos contratos de: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR), Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de

Hidrogênio (UHDT-UGH), Tubovias de Interligações; Unidade de Destilação Atmosférica (UDA); e execução das obras de terraplenagem.

31. Para facilitar o entendimento, o presente exame técnico constitui-se dos seguintes tópicos: (I) Breve contextualização da irregularidade; (II) Das alegações da empresa e respectivas análises; (III) Da responsabilização e individualização das condutas; e (IV) Da dosimetria da declaração de inidoneidade.

**(I) Breve contextualização da irregularidade**

32. Conforme apresentado na instrução de representação (Peça 42, p. 5-6), o conceito de cartel está sedimentado na literatura especializada, sendo caracterizado pela coligação entre empresas de mesma categoria com o objetivo de obter vantagens indevidas por meio de supressão da livre concorrência e sobre-elevação artificial de preços, assemelhando-se ao controle de mercado alcançado em uma situação de monopólio.

33. Segundo a Secretaria de Direito Econômico – SDE/MJ, a experiência internacional demonstra que as empresas participantes de cartéis em licitações públicas utilizam-se das seguintes estratégias: propostas fictícias ou de cobertura (“cover bidding”); supressão de propostas (“bid suppression”); propostas rotativas ou rodízio (“bid rotation”); divisão do mercado (“market allocation” ou “market division”); e subcontratação. **Estratégias essas que se apresentam, em sua maioria, descritas nas atuações do grupo de empresas para, em conluio, direcionar e fraudar licitações no âmbito da Petrobras, inclusive em licitações para a implantação da Rnest.**

34. As empresas, por meio de ajuste prévio, definiam em conluio qual delas seria a vencedora do certame, as demais empresas apresentavam propostas com valores acima do limite aceitável pela Petrobras com intuito de acobertar a fraude ao processo licitatório, ou se abstinham de participar do certame, conforme devidamente comprovado por meio das provas compartilhadas com o TCU oriundas da “Operação Lava Jato”, devidamente explicadas e referenciadas na instrução de representação (peça 42, p. 6-38).

35. O êxito do esquema era garantido por diretores da estatal mediante recebimento de vantagem financeira indevida (propina), conforme descrito na Instrução de Representação (peça 42, p. 17-18).

36. Maiores detalhes sobre os conceitos de cartel e conluio podem ser vistos na representação original (peça 42).

37. Recentemente o CADE celebrou TCC (Termos de Compromisso de Cessação de Prática) com as empresas UTC e Andrade Gutierrez, além de funcionários e ex-funcionários dessas empresas. Ambas as construtoras firmaram acordos no processo que investiga cartel em licitações da Petrobras no mercado de serviços de engenharia, construção e montagem industrial “onshore” (Processo Administrativo 08700.002086/2015-14), de acordo com notícia publicada em 18/1/2017 no site do CADE (<http://www.cade.gov.br/noticias/cade-celebra-acordos-com-andrade-gutierrez-e-utc-nas-investigacoes-de-cartel-em-licitacoes-da-petrobras-e-da-eletronuclear>), transcrito, em parte, a seguir:

**Investigação em licitações da Petrobras**

O processo administrativo por meio do qual é investigada a ocorrência desse cartel pelo Cade, no âmbito da “Operação Lava Jato”, foi instaurado em 22 de dezembro de 2015, a partir da celebração do Acordo de Leniência 01/2015, em março de 2015, entre a Superintendência-Geral e a Setal Engenharia e Construções, a SOG Óleo e Gás e pessoas físicas funcionários do grupo Setal/SOG. O acordo foi assinado em conjunto com o Ministério Público Federal do Paraná – MPF/PR (“Força-Tarefa da Operação Lava Jato”). As contribuições trazidas pela leniência apontaram indícios de cartel em licitações da Petrobras envolvendo diversas construtoras, entre elas a Setal/SOG e a Camargo Correa.

No TCC homologado hoje, os compromissários da UTC colaboraram com o processo por meio da apresentação de informações e documentos que ampliaram o escopo das investigações, consolidados em um Histórico da Conduta [versão pública disponível aqui]. Aproximadamente trinta novos documentos que evidenciam a conduta anticompetitiva foram apresentados e dez novas licitações identificadas como afetadas pelo cartel. A contribuição pecuniária total da UTC (incluindo empresa, funcionários e ex-funcionários) é de R\$ 129.232.142,71 – a maior contribuição individual já negociada com uma empresa pelo Cade.





No TCC assinado com a Andrade Gutierrez, por sua vez, os compromissários também colaboraram com a apresentação de informações e documentos que ampliaram o escopo das investigações, consolidados em um Histórico da Conduta [versão pública disponível aqui]. Aproximadamente vinte novos documentos que evidenciam a conduta anticompetitiva foram apresentados e seis novas licitações identificadas como afetadas pelo cartel. A contribuição pecuniária total da Andrade Gutierrez (incluindo empresa, funcionários e ex-funcionários) é de R\$ 49.854.412,72.

#### **Próximos passos**

As informações e documentos trazidos pelos TCCs homologados pelo Cade serão somados àqueles decorrentes dos acordos de leniência celebrados e às demais evidências que estão sendo colhidas e analisadas pela Superintendência-Geral. Após a análise de todos esses elementos, ao final da instrução, a Superintendência emitirá parecer opinativo pela condenação ou pelo arquivamento do caso em relação a cada acusado. As conclusões serão encaminhadas ao Tribunal do Cade, responsável pela decisão final.

#### **Leniência e TCC**

O acordo de leniência, previsto no art. 86 da Lei 12.529/11, é um instrumento disponível apenas para a primeira empresa proponente, que deve cessar seu envolvimento na conduta, confessar o ilícito e cooperar plena e permanentemente com as investigações, identificando os demais envolvidos e apresentando provas e informações relevantes que comprovem a infração. A leniência pode beneficiar os signatários com a extinção da punição administrativa no âmbito do Cade e é assinada em conjunto com o Ministério Público, trazendo o benefício de imunidade total ou parcial também na esfera penal. No âmbito da “Operação Lava Jato”, já foram publicizados sete acordos de leniência firmados com a autarquia.

Já o Termo de Compromisso de Cessação – TCC está previsto no art. 85 da Lei 12.529/11 e no art. 185 do Regimento Interno do Cade – RICADE. Trata-se de um tipo de acordo disponível aos demais representados na investigação que não se qualificaram à celebração da leniência. Nesse termo são exigidas, nos casos de cartel, obrigações semelhantes àquelas estabelecidas para a leniência, ou seja, que os compromissários cessem seu envolvimento no ilícito, reconheçam participação na conduta investigada e colaborem de forma efetiva com as investigações.

38. Cumpre observar que estes dois TCC, da AG e da UTC, não foram objeto de análise da presente instrução, já que não trazem novos elementos que possam alterar a análise da unidade técnica. Esses TCC apenas corroboram as informações já existentes dentro daquilo que é escopo do TCU e apresentadas originalmente pela Setal Engenharia e Construções, a SOG Óleo e Gás e pessoas físicas funcionários do grupo Setal/SOG no acordo de leniência 01/2005-CADE e pela CCCC no processo de representação original.

#### **(II) Das alegações da empresa e respectivas análises**

39. Por meio do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário, Min. Relator Benjamin Zymler, o TCU conheceu da representação e determinou, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a oitiva das empresas relacionadas, entre elas a Skanska Brasil Ltda., por fraude comprovada à licitação em contratos especificados nas obras da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) mediante conluio entre as empresas para a prática das seguintes condutas: combinação de preços, quebra de sigilo das propostas, divisão de mercado, oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado, combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações, e ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel, alertando-as da possibilidade de serem declaradas inidôneas para participar, por até cinco anos, de licitações na Administração Pública Federal, nos termos do subitem 9.2.1 desse acórdão, já transcrito no histórico acima.

##### **(II.1) Da manifestação da empresa Skanska Brasil Ltda. (peça 54)**

##### **(II.1-a) Das alegações preliminares**

40. Preliminarmente, a empresa Skanska Brasil Ltda., por meio de seus representantes legais, alega que a sua manifestação teria sido tempestiva (peça 54, p. 2-3). A seguir, a empresa apresenta sua síntese dos fatos e sumário de sua manifestação: não teria participado das licitações da Rnest; o TCU não teria competência para apurar ocorrências de cartel ou crime licitatório; haveria ausência de base legal para a sanção do TCU; teria ocorrido violação dos princípios do contraditório e ampla

defesa; não haveria indícios da participação da empresa nos fatos investigados; e não teria apresentado proposta nos certames questionados (peça 54, p. 3-6).

#### **Análise**

41. Reconhece-se razão à empresa Skanska quanto à tempestividade de sua manifestação, razão pela qual procede-se esta análise. A seguir apresentam-se as sínteses das manifestações da empresa e respectivas análises dos argumentos apresentados pela defesa.

#### **(II.1-b) Da ilegitimidade passiva da Skanska Brasil**

42. A empresa Skanska Brasil alega que não poderia ser-lhe imputada qualquer conduta em relação às fraudes nas licitações da Rnest ora tratadas, pois não teria apresentado proposta nesses certames em razão de sua estratégia comercial. Adiante afirma que o fato de não ter apresentado proposta não poderia ser considerado suficiente para imputar-lhe responsabilidade na prática ilícita. Acrescenta que, se for responsabilizada por não oferecer propostas nas licitações, ela teria que apresentar provas negativas – ditas provas “diabólicas” – de que não teria participado do cartel, o que, segundo ela, violaria o seu direito de defesa (peça 54, p. 6-8).

43. Afirma ainda que a decisão de não participar de licitações seria decorrente de ato de liberalidade da empresa e que os convites realizados pela estatal não teriam caráter vinculativo. Conclui essa alegação afirmando que a empresa não poderia responder por condutas criminais imputadas pelos art. 90 e 93 da Lei 8.666/1993 (peça 54, p. 8-9).

#### **Análise**

44. Quanto à alegação de que não teria apresentado proposta nas licitações da Rnest, razão pela qual não lhe poderia ser imputada qualquer conduta em relação às fraudes ora inquinadas, entende-se que não merece acolhida, pois, conforme conjunto probatório carreado aos presentes autos, exemplificado no item “(III)” desta Instrução, verifica-se que a empresa efetivamente participou do grupo empresarial cartelizado com objetivo de fraudar licitações da Petrobras mediante as condutas descritas no item 9.2 do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler), de forma que a empresa recebeu convite para participar das licitações convite da Petrobras e absteve-se de apresentar proposta nas obras da Rnest, sendo posteriormente compensada em outras licitações também da estatal.

45. Cumpre mencionar que aqui não se trata de um cenário saudável de competição nas licitações da Petrobras, mas sim de um cenário contaminado pela formação e participação de cartel com o objetivo de fraudar licitações. Sendo assim, a argumentação da empresa – simplesmente afirmando que não participou das licitações, ou simplesmente negando os fatos a ela imputados – não possui condão para desfazer o conjunto probatório presente no Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário, no Histórico de Conduta do Cade (peça 31), nos Laudos de Perícia Criminal da Polícia Federal 2400/2015-SETEC/SR/DPF/PR (peças 26 a 29) e 0777/2015-SETEC/SR/DPF/PR (peça 47); no Relatório de apuração da Petrobras sobre licitações na Rnest (peça 16 e 17); nos depoimentos e termos de colaboração (peças 18 a 20, 23 a 25, 30 a 34, e 48); nas Denúncias oferecidas pelo MPF-PR (peças 15, 21 e 22, e 36 a 41); e no Auto de Apreensão 1117/2014 da Polícia Federal (peça 35) contendo planilhas e regramentos apreendido na sede da empresa Engevix referentes à organização do esquema criminoso.

46. Como a empresa Skanska Brasil participava de ação conjunta das empresas, com união de vontades para a realização da fraude às licitações da Petrobras, inclusive da Rnest, caracterizando prática de atos coletivos, não se vislumbra como distinguir a sua atuação da atuação das demais empresas, pois, ao participar da ação do grupo, concordou com todas as condutas ilícitas que permitiram a fraude, quais sejam: a) combinação de preços; b) quebra de sigilo das propostas; c) divisão de mercado; d) oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado; e) combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações; e f) ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

47. Como exemplo, cita-se as planilhas apreendidas pela Polícia Federal na sede da empresa Engevix (peça 35), reproduzida em parte no tópico “(III)” desta Instrução, referente à



responsabilização e individualização das condutas, nas quais a empresa Skanska é identificada pela sigla “KS”. Nessas planilhas se verifica a indicação de quais obras a empresa Skanska iria participar (peça 35, p. 2-3, 5-6 e 13), bem como as da Rnest, nas quais não participaria (peça 35, p. 7 e 12). Destaca-se a seguir excertos das planilhas de distribuição das obras da Rnest – Figura 2 – e do Comperj – Figura 3 – nas quais se observa que, já nos meses de junho e agosto de 2008, as empresas definiram suas prioridades de obras, em clara divisão das obras:

**Figura 2:** Planilha de distribuição de obras da Rnest apreendida na sede da Engevix

Figura 27. Matriz de discriminação de obras da RENEST apresentada na sede da ANEEL.

| UNIDADE | DISCRIMINAÇÃO                                                                                                | LISTA NOVOS NEGÓCIOS - "RENEST" |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |                                          | 11.06.2008 |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------------------------------------------|------------|
|         |                                                                                                              | PRO                             | CN | UT | TC | MJ | AG | CC | ST | ME | GQ | EI | AO | KS | VX | DG |                                          |            |
| RENEST  | CAFOR (MMR\$ 1.000,00)                                                                                       |                                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | PROPOSTA PARA 07.08.2008<br>ALUSAIGALVAO |            |
|         | OFFSITE (20.000 Tons/<br>(MMR\$ 1.000,00)                                                                    |                                 |    |    |    |    |    | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    | CONVITE NA RUA                           |            |
|         | 02 UNID. UDA (100.000 bopd<br>cada)/ (MMR\$ 950,00)                                                          |                                 | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    | CONVITE NA RUA                           |            |
|         | 02 UNID. COQUE + UTCR(10.000<br>m³/dia cada)/ (MMR\$ 1.000,00)                                               |                                 |    |    |    |    |    | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    | CONVITE NA RUA                           |            |
|         | 02 TRENS DE HDT ( compostos<br>de " 01de Diesel + 01 Nefta<br>Craqueada + 01 UGH, cada)/<br>(MMR\$ 3.000,00) |                                 | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    | CONVITE NA RUA                           |            |
|         | CENTRAL TERMELETRICA<br>(200 MW)                                                                             |                                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | CONVITE PARA JULHO/08                    |            |
|         | 01 UNIDADE DE "ETDI"<br>(MMR\$ 200,00)                                                                       |                                 |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 1  | CONVITE PARA JULHO/08                    |            |
|         | TORRE RESFRIAMENTO<br>(MMR\$ 100,00)                                                                         |                                 |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | CONVITE PARA JULHO/08                    |            |
|         | 13 TANQUES COM Ø > 60 MTS<br>( MMR\$ 300,00)                                                                 |                                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    | CONVITE PARA JULHO/08                    |            |
|         | 01 CENTRAL GERAÇÃO<br>ELETRICA(32 SUBSTAÇÕES)                                                                |                                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | CONVITE PARA JULHO/08                    |            |
|         | 01 CENTRAL AUTOMAÇÃO                                                                                         |                                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | CONVITE PARA JULHO/08                    |            |
|         | ETA                                                                                                          |                                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | CONVITE PARA JULHO/08                    |            |
|         | 66 TANQUES COM Ø < 60 MTS<br>(MMR\$ 300,00)                                                                  |                                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    | CONVITE PARA JULHO/08                    |            |
|         | 02 UNID. URE + AA<br>( MMR\$300,00)                                                                          | 1                               |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  | 1  |    | 1  |    | 1  | CONVITE PARA SETEMBRO/08                 |            |
|         | ESFERAS<br>(MMR\$ 260,00)                                                                                    |                                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | CONVITE PARA SETEMBRO/08                 |            |

Fonte: Laudo de Apreensão 1117/2014, da Polícia Federal - peça 35, p. 12.

**Figura 3:** Planilha de distribuição de obras do Comperj apreendida na sede da Engevix

| LISTA NOVOS NEGÓCIOS COMPERJ 07.08.2008 |                                  |     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | OBSERVAÇÕES    |
|-----------------------------------------|----------------------------------|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----------------|
| COMPERJ                                 | DISCRIMINAÇÃO                    | 1   | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  | 7  | 8  | 9  | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |                |
|                                         |                                  | PRO | CN | UT | TC | MJ | AG | CC | ST | ME | GQ | EI | AO | KS | VX | DG |                |
|                                         | UDA + UDV + COQUE + ARMAZ. COQUE |     |    |    |    | 1  | 1  |    |    | 1  | 1  | 1  |    | 3  | 1  |    | OUTUBRO/2008   |
|                                         | 03 HDT's                         | 1   | 1  |    | 1  | 2  | 2  |    | 1  |    | 2  |    |    | 1  | 1  |    | JANEIRO/2009   |
|                                         | HCC - CRAQUEAMENTO HIDRICO       |     |    |    | 3  | 2  |    |    | 3  |    |    |    |    |    | 3  |    | C.CONVITE/2009 |
|                                         | PFCC - PETROQUIMICO              | 2   |    |    |    |    |    |    | 2  |    |    |    |    | 2  | 2  |    | C.CONVITE/2009 |
|                                         | TRAT.GLP + DEA + URE + UGH       | 3   |    |    | 3  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | C.CONVITE/2009 |
|                                         | STEAM CRACKER                    |     | 2  | 1  |    | 3  |    | 1  |    |    |    |    | 3  |    |    |    | C.CONVITE/2009 |
|                                         | AROMÁTICOS + HDT NAFTA           |     |    | 2  |    |    | 3  | 2  |    |    |    |    |    |    | 2  |    | C.CONVITE/2009 |
|                                         | OFF-SITE ( 60TQ's + TUBOVIAS)    |     | 3  |    |    |    |    |    | 3  | 3  | 3  | 2  | 3  |    |    | 1  | C.CONVITE/2009 |
|                                         | 02 URE's + 03 AA's + UTGR        |     |    |    |    |    |    |    |    | 2  |    |    |    |    |    | 2  | C.CONVITE/2009 |
|                                         | TERMINAIS                        |     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | C.CONVITE/2009 |
|                                         | ÁGUA DE RESFR. E AR COMPRIMIDO   |     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | C.CONVITE/2009 |
|                                         | ADUTORA                          |     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | C.CONVITE/2009 |
|                                         | ESFERAS                          |     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | C.CONVITE/2009 |
| 2ª GERAÇÃO                              | POLIETILENO                      |     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ?????          |
|                                         | POLIPROPILENO                    |     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ?????          |
|                                         | ETILENOGLICOL                    |     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ?????          |
|                                         | PTA                              |     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ?????          |
|                                         | PET                              |     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ?????          |
|                                         | ESTIRENO                         |     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ?????          |

Fonte: Laudo de Apreensão 1117/2014, da Polícia Federal - peça 35, p. 13.

48. Como se verifica nas figuras 2 e 3 acima, as colunas com indicação da participação da empresa Skanska (KS) são as mesmas, 13ª coluna, estabelecendo forte indício de que as planilhas são contínuas, de forma que, **conjuntamente** com todo o conjunto probatório constante do processo de representação, confirma a participação da empresa no esquema de fraude. A não participação da empresa nas obras da Rnest não demonstra que ela não participava desse cartel, mas sim, confirma uma concepção que envolvia diversas contratações da Petrobras, e fica evidenciado no conjunto probatório que a Skanska fazia parte desse cartel.

49. Conforme apresentado no tópico “(III)”, o Sr. Gerson de Mello Almada, Vice-Presidente da Empresa Engevix, em depoimento prestado ao Juiz Federal titular da 13ª Vara Federal de Curitiba (peça 14, p. 54), de 14/12/2015, confirmou a autenticidade das planilhas de distribuição de obras copiadas acima.

50. Quanto à alegação de que o fato de não ter apresentado proposta não poderia ser suficiente para imputar sanção à empresa Skanska Brasil, é suficiente esclarecer que não se está responsabilizando a empresa Skanska Brasil Ltda. por declinar dos convites da Petrobras para as licitações ora questionadas, mas em razão de sua participação em esquema criminoso de conluio e fraude às licitações de obras públicas da Petrobras, cujas condutas incluíram a abstenção de participação em licitação, sobejamente demonstrado nos autos, conforme relato acima. Portanto esse argumento não tem o condão de afastar a responsabilização da empresa.

51. Ademais, repise-se, a bibliografia internacional cita como atos como supressão de propostas (“bid suppression”), rodízio (“bid rotation”) e divisão de mercado (“Market allocation” ou “Market division”) são característicos da atuação de cartéis.

52. Quanto à alegação de que seria exigir dela prova negativa caso fosse responsabilizada por não oferecer propostas nas licitações, ressalta-se que, se a conduta fosse única e exclusivamente o fato de a empresa declinar dos convites realizados pela Petrobras, em ambiente ilibado de licitação, **mas não é o presente caso**, tratar-se-ia de exigir prova impossível, ou “prova diabólica” (Probatio

Diabolica). Contudo, o fato de a empresa Skanska não apresentar proposta, configurando a conduta descrita no item 9.2 do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário, alínea “f) ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel”. Relatos constantes das delações e acordos apresentados no tópico “(III)” desta Instrução demonstram a existência da fraude e a participação da empresa Skanska no esquema, bem como com as planilhas apreendidas na sede da Engevix, copiadas em parte nas figuras 2 e 3 acima. Esses dados confirmam a declaração da empresa SOG Óleo e Gás de que as empresas dividiam entre si as obras que lhes fossem de interesse, conforme “Histórico de Conduta” constante do Acordo de Leniência firmado pela SOG com o CADE (peça 31, p. 25-26):

(...) Segundo os Signatários, a partir de 2003/04 nove empresas formaram um ‘CLUBE’/‘Grupo’/‘Mesa’, e combinaram de não competir entre si nas licitações da Petrobras. O ajuste consistia em as empresas sinalizarem entre si opções de escolha, dentro do programa de obras da Petrobras, daquelas obras que lhes fossem mais adequadas, de modo a chegarem a um acordo para que as demais não ‘atrapalhassem’ sua respectiva vitória quando o edital da licitação fosse publicado. (...)

53. Como forma de não atrapalhar o esquema perpetrado, as empresas participantes do cartel atuaram também por meio de abstenções, conforme declaração dos signatários do Acordo de Leniência firmado entre o CADE e a empresa SOG Óleo e Gás, vide excerto do “Histórico de Conduta” (peça 31, p. 1) a seguir:

As condutas anticompetitivas consistiram em acordos de (i) fixação de preços, condições, vantagens e abstenção de participação, e (ii) divisão de mercado entre concorrentes, em licitações públicas de obras de montagem industrial ‘onshore’ da Petrobras do Brasil. Estas condutas foram viabilizadas, principalmente, por meio de reuniões presenciais, contatos telefônicos e SMS’s entre os representantes das empresas, voltados à supressão/redução de competitividade nas licitações/contratações realizadas pela Petrobras nas obras de montagem industrial ‘onshore’, com prévio acerto do vencedor, preços apresentados, condições, divisões de lotes, abstenções, propostas de cobertura, dentre outros. (Grifos acrescidos)

54. Essas mesmas condutas anticompetitivas, dentre elas a supressão de proposta, foram confirmadas pela empresa Camargo Corrêa por meio de seu Termo de Compromisso de Cessação de Práticas também firmado com o CADE, juntado por ela ao processo original de representação em resposta à oitiva realizada pelo TCU (peça 246, p. 66 e 120, do TC 016.119/2016-9).

55. Quanto às afirmações da empresa Skanska de que não teria participado das licitações da Rnest em razão de decisão particular e que os convites da estatal não seriam vinculativos, entende-se que, em que pese sejam verdadeiros as afirmativas, não têm o condão de afastar a responsabilização da empresa, haja vista que resta comprovado ser a abstenção de participar da licitação uma das formas de atuação da empresa no grupo de empresas cartelizadas.

56. Quanto à alegação de que não poderia responder por condutas criminais imputadas pelos art. 90 e 93 da Lei 8.666/1993, equivoca-se a defesa na leitura da proposta constante da Instrução de Representação (peça 42, p. 50), pois a referência a esses artigos da Lei de Licitações é para estabelecer os critérios legais segundo os quais a fraude é reprovável. Contudo, a responsabilização com possibilidade de resultar em sanção de declaração de inidoneidade para contratar com a Administração Pública Federal (direta ou indireta) decorre do comando taxativo constante do art. 46 da Lei 8.443/1992, conforme determinação de oitiva constantes do item 9.2.1 do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler).

57. Cabe lembrar que a empresa Skanska Brasil Ltda. foi declarada inidônea pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) com fundamento no art. 88, incisos II e III, c/c art. 87, inciso IV e §3º da Lei 8.666/1993, conforme extrato publicado pela CGU no Diário Oficial da União, Seção I, página 38, de 9/6/2016 (peça 63, p. 2), em razão da participação nas fraudes das licitações da Petrobras.

58. Portanto, não procede a alegação de ilegitimidade passiva da empresa Skanska Brasil Ltda.



### **(II.1-c) Da inaplicabilidade da Lei de Licitações**

59. A empresa Skanska alega que a Lei 8.666/1993 não seria aplicável aos procedimentos licitatórios da Petrobras. Segundo ela, as licitações da Petrobras seriam reguladas pelo Decreto 2.745/1998, que teria previsão no art. 173, § 1º, inciso III da Constituição Federal do Brasil – CF/1988. Alega ainda que os artigos da Lei 8.666/1993 utilizados como critério não se aplicariam à empresa, citando o art. 3º, que, para ela, não teria conduta que pudesse ser-lhe imputada, e os art. 90 e 93, que tratariam de crimes licitatórios, cuja competência seria do Ministério Público, não passíveis de ser imputados a pessoa jurídica (peça 54, p. 9-15).

#### **Análise**

60. Primeiramente, cabe destacar que, embora seja questionável a constitucionalidade do Decreto 2.745/1998 em face do princípio constitucional da reserva legal prevista no art. 173, § 1º, da CF/1988, no qual é expressa quanto à obrigação de “**§ 1º A lei estabelecerá** o estatuto jurídico da empresa pública [...], **dispondo sobre:** [...] **III – licitação e contratação de obras [...]**”, esse tema não é abordado na presente representação por fraude às licitações da Refinaria da Rnest, razão pela qual dispensa-se análise aprofundada no assunto.

61. Quanto à alegação de que os art. 3º, 90 e 93 da Lei 8.666/1993 não se aplicariam como critério para reprimir as condutas da empresa que resultaram em fraudes às licitações da Petrobras, inclusive na Rnest, não merece acolhida, pois a observância aos princípios da administração pública se mantém obrigatório, conforme determina o inciso III, § 1º, do art. 173 da CF/1988: “**III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública**”. Portanto, os processos licitatórios da Petrobras devem respeitar os princípios de legalidade, moralidade, publicidade e eficiência insculpidos no art. 37 da CF/1988.

62. Em que pese não se discuta a aplicabilidade da Lei de Licitação em razão da inconstitucionalidade do Decreto 2.745/1998, o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 é similar ao comando do item 1.2 do Decreto regulamentador das licitações da Petrobras:

1.2 A licitação destina-se a **selecionar a proposta mais vantajosa** para a realização da obra, serviço ou fornecimento pretendido pela PETROBRAS e será processada e julgada com **observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade**, da publicidade, da igualdade, bem como da vinculação ao instrumento convocatório, **da economicidade**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Grifos acrescidos)

63. Ademais, a sanção de declaração de inidoneidade em razão de fraude comprovada à licitação pública não se fundamenta nesses critérios. Como já mencionado no tópico “(II.1-b)”, acima, a declaração de inidoneidade para contratar com a Administração Pública Federal (direta ou indireta) se fundamenta em comando taxativo constante do art. 46 da Lei 8.443/1992.

64. Portanto, a utilização ou não da Lei de Licitações em vez do Decreto 2.745/1998 na referência dos critérios legais segundo os quais a fraude é reprovável não afasta a responsabilidade da empresa Skanska Brasil Ltda. em relação à sua participação nos atos que resultaram em fraude comprovada às licitações da Petrobras, na Rnest.

### **(II.1-d) Da incompetência do TCU para apurar existência de cartel**

65. A empresa Skanska alega que não seria competência do TCU “qualquer investigação ou análise sobre a existência ou não de prática de cartel, que é a principal premissa para que se conclua pela existência de fraude nas licitações”, pois, ainda segundo sua alegação, a Lei 12.529/2011 teria atribuído ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE – competência “exclusiva” para reprimir infração contra a ordem econômica, dentre elas a prática de cartel nos termos do art. 13 da Lei 12.529/2011. Acrescenta que não seria “plausível” o TCU imputar sanção à Skanska Brasil enquanto o CADE não concluir o seu processo de responsabilização, sem o qual não haveria ainda comprovação da ocorrência da fraude ou da participação da Skanska Brasil no ilícito (peça 54, p. 15-18).

#### **Análise**



66. Quanto à alegação de que a apuração de fraude às licitações da Petrobras não seria de competência do TCU, não procede, pois, a competência legal do TCU deriva de dispositivo constitucional – art. 70 c/c 71, incisos II e VIII, ambos da CF/1998:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta **e indireta**, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, **mediante controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Parágrafo único. Prestará contas **qualquer pessoa** física ou **jurídica**, pública **ou privada**, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

(...)

Art. 71. **O controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, **será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete**:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e **demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta**, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as **contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público**;

(...)

VIII - **aplicar aos responsáveis**, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, **as sanções previstas em lei**, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; (grifos acrescidos)

67. Entre **as sanções previstas em lei**, conforme disciplina a Carta Magna, está a aplicação de sanção de inidoneidade por até 5 anos para contratar com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – LOTCU), cujo comando é taxativo quanto à obrigação de aplicação da sanção:

Art. 46. **Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação**, o Tribunal **declarará a inidoneidade** do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

68. Quanto à alegação de que o ilícito ora combatido seria de competência do CADE por se tratar de cartel em licitação, previsto na Lei 12.529/2011, observa-se que o próprio texto dos artigos 9º, incisos II e III, e 13, inciso IV é claro quanto à atuação desse Conselho Administrativo exclusivamente no âmbito de infrações contra a ordem econômica, de forma que não conflita com a atuação do TCU no exercício de sua competência constitucional de controle externo à administração pública federal:

Art. 9º Compete ao Plenário do Tribunal, dentre outras atribuições previstas nesta Lei:

(...)

II - decidir sobre a existência de **infração à ordem econômica** e aplicar as penalidades previstas em lei;

III - decidir os processos administrativos para imposição de sanções administrativas por **infrações à ordem econômica** instaurados pela Superintendência-Geral;

(...)

Art. 13º Compete à Superintendência-Geral:

(...)

V - instaurar e instruir processo administrativo para imposição de sanções administrativas por **infrações à ordem econômica**, procedimento para apuração de ato de concentração, processo administrativo para análise de **ato de concentração econômica** e processo administrativo para imposição de sanções processuais incidentais instaurados para prevenção, apuração ou repressão de **infrações à ordem econômica**;

69. Conforme exposto, verifica-se que a ação do CADE se deve à concentração econômica das construtoras em ação cartelizada, enquanto a competência do TCU é de controle constitucional para verificar a escorreita aplicação dos recursos públicos. De outro modo, se a atuação dessas empresas cartelizadas tivesse sido no âmbito exclusivo do mercado privado de construção civil, a competência

seria realmente do CADE, contudo, **esse grupo de empresas atuou, em conluio, mediante fraude à licitação pública**, para obter contratação ilegal junto à Petrobras. Portanto, conforme art. 70 c/c 71, incisos II e VIII, da Constituição Federal/1988, é competência do TCU reprimir fraude à licitação promovida por ente da Administração Indireta, de forma concorrente e sem prejuízo à competência do CADE para reprimir a ocorrência de concentração econômica mediante cartel.

70. Considerando a competência distinta desses órgãos (CADE e TCU), não se vislumbra dependência das decisões do TCU às desse conselho administrativo. Assim, não procede também a alegação de que o TCU deveria aguardar a decisão do CADE quanto à atuação do cartel, haja vista que constam dos autos provas robustas que comprovam a fraude à licitação.

**(II.1-e) Da incompetência do TCU para apurar existência de crimes licitatórios**

71. A empresa Skanska alega também que o TCU não teria competência para apurar infrações descritas nos art. 90 e 93 da Lei de Licitações em razão de, segundo ela, configurarem crimes licitatórios, que seria de competência do Ministério Público (peça 54, p. 18-19).

**Análise**

72. Quanto à alegação de que o TCU não teria competência para apurar infrações tipificadas nos art. 90 e 93 da Lei 8.666/1993, ressalta-se que não se trata de apurar prática criminosa, cuja competência seria do Ministério Público Federal, mas de se apresentar **o quão reprovável é** a atuação em conluio com o intuito de fraudar as licitações públicas, pois, mereceu, por parte do legislador, tipificação em capítulo à parte na Lei de Licitações (Seção III) com pena de detenção e multa aplicáveis às pessoas físicas que fraudam processo licitatório.

73. Nessa mesma linha, qualificando o quão grave e reprovável é o ato de fraude a licitação pública, ilícito de administrativo de competência do TCU, que atenta contra os princípios constitucionais da administração pública, o legislador também definiu, **a título de sanção para a pessoa jurídica**, a declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

74. Assim, considerando que os atos ilícitos tratados neste processo afrontaram de forma grave e continuada os princípios constitucionais insculpidos no art. 37, caput e inciso XXI, c/c o art. 173, §1º, inciso III, ambos da Constituição Federal (CF/1988), precipuamente os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade de condições aos concorrentes em processo licitatório, bem como o item 1.2 do Decreto 2.745/1998, em que pese os art. 90 e 93 da Lei 8.666/1993 não se apliquem à sanção da pessoa jurídica, não tem o condão de afastar a responsabilização da Skanska Brasil Ltda. nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

**(II.1-f) Da ausência de individualização das condutas**

75. A empresa Skanska Brasil alega que não teriam sido individualizadas “devidamente” as condutas atribuíveis a cada um dos representados, o que feriria o contraditório e a ampla defesa.

76. Alega ainda que seria “de extrema injustiça e incoerência” incluí-la no rol de responsáveis no mesmo nível das empresas que “teriam fundado e colocado em prática o alegado cartel, denominadas de ‘Clube das 9’, ou daquelas que alegadamente possuíam maior força decisória”, razão pela qual, sustenta a manifestante, o TCU deveria individualizar “com clareza” a conduta em vez de “se limitar à mera menção genérica de irregularidades”.

77. A seguir, afirma que a representação teria dificultado o exercício do pleno direito de defesa em razão de não poder inferir quebra de sigilo da proposta ou oferta de proposta de cobertura, pois não teria apresentado nenhuma proposta nos certames investigados.

78. Afirma também que teria sido “violado o princípio da motivação, implícito no art. 69, inciso II, do Regimento Interno do TCU”, que estaria refletido também no art. 330 da Lei 13.105/2015, que dispõem “ser inepta a petição cuja conclusão não decorra logicamente dos fatos narrados” (peça 54, p. 20-24).

**Análise**

79. Quanto à alegação de que as condutas não teriam sido individualizadas devidamente, não procede, pois as empresas foram instadas a se manifestar especificamente acerca da fraude às





licitações, sendo as irregularidades e os contratos identificados e detalhados no Relatório e no Voto do Min. Relator Benjamim Zymler, que fundamentaram o Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário, conforme consta do Ofício 0147/2016-TCU/SeinfraOperações (peça 109 do TC 016.119/2016-9), referente à notificação de oitiva, listado na Tabela 1 do histórico desta Instrução, copiado em parte a seguir:

1. Conforme o **Acórdão 1583/2016-TCU-Plenário**, Sessão de 22/6/2016, proferido no âmbito do processo TC 016.119/2016-9, que trata de representação acerca de **fraudes nas licitações conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A.** – Petrobras, relacionadas a **certames para obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima (Rnest)**, em Ipojuca/PE, foi determinada a oitiva da Skanska Brasil Ltda., na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de até quinze dias, a contar do recebimento da presente comunicação, com fundamento no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU, se pronuncie quanto às ocorrências descritas a seguir:

1.1. **irregularidade:** Conluio entre as empresas e fraude às licitações mediante as **seguintes condutas:**

- 1.1.1. combinação de preços;
- 1.1.2. quebra de sigilo das propostas;
- 1.1.3. divisão de mercado;
- 1.1.4. oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado;
- 1.1.5. combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações; e
- 1.1.6. ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

2. Ressalto que, caso confirmada a ocorrência de fraude à licitação, poderá ser declarada inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

3. Outrossim, alerto que a matéria está sendo objeto de exame neste Tribunal, o que **poderá resultar em decisão no sentido de desconstituir o ato ou o procedimento considerado irregular**, e que a ausência de manifestação no prazo estabelecido não impedirá o prosseguimento do processo e a apreciação da matéria pelo Tribunal.

4. **Para subsidiar a resposta**, encaminho, em mídia digital, **cópia integral dos autos do TC 016.119/2016-9**. (Grifos acrescidos)

80. Ressalta-se que o Relatório do Min. Relator apresenta detalhamento **das condutas das empresas em conluio nos seguintes tópicos:** “**II.1 Da atuação do Cartel (‘clube’) e o seu impacto econômico**” (peça 52, p. 7-13); “**II.2 Da divisão das licitações da Rnest mediante ajuste Prévio**” (peça 52, p. 13-19); “**II.3 Do pagamento de propinas**” (peça 52, p. 19-20); “**II.4 Licitações da Rnest**”, subdividido em subitens por obra (UHDT/UGH e UDA, Terraplenagem, UCR e Tubovias) (peça 52, p. 20-32); e “**III.2 Das empresas envolvidas nas fraudes**” (peça 52, p. 34-37), com destaque para a tabela constante do Relatório do Min. Relator Benjamin Zymler (peça 52, p. 35-36) que apresenta as fontes de informações utilizadas para a definição das empresas contra as quais se representou.

81. Ainda com relação ao detalhamento das condutas das empresas em conluio, item “**II.2 Da divisão das licitações da Rnest mediante ajuste Prévio**” do Relatório do Min. Relator Benjamin Zymler (peça 52, p. 13-19), faz-se relevante repetir parte de exceto do depoimento do Sr. Dalton dos Santos Avancini, à época executivo da empresa Camargo Correa, ao juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba, no qual o Sr. Dalton também afirma que as empresas definiam qual seria a vencedora do certame e quais dariam proposta cobertura, de forma a confirmar, juntamente com os demais elementos probatórios, que nem todas as empresa do grupo cartelizado apresentaria proposta cobertura, ratificando a existência de conduta de abstenção de participação de certames por parte de algumas empresas participantes do cartel, inclusive a Skanska (peça 9, p. 104):

Ministério Público Federal: - E como foram realizadas essas reuniões, como elas foram convocadas, quem participava, como é que foi?

Dalton: - Bom, as reuniões eram de um grupo de empresas pré-definido, elas ocorriam normalmente nas sedes dessas empresas (...)



Ministério Público Federal: - Quais empresas?

Dalton: - Tinha, das grandes, a Camargo Correa, OAS, Odebrecht, Queiroz Galvão, UTC, depois ainda tinha algumas médias, a Scansca, Engevix, e algumas outras, não consigo me recordar de todas.

(...)

Ministério Público Federal: - Tá certo, e o acerto das propostas, como que vocês faziam?

Dalton: - De fato, o que se discutia era quem deveria ser o responsável por um determinado pacote, que a gente chamava, então, quem venceria uma determinada licitação,

Ministério Público Federal: - E as outras?

Dalton: - As outras, aí depois havia uma forma, uma discussão, às vezes se dava nesse grupo, às vezes se dava até fora, mas o que se faria de cobertura, em geral esse grupo definia quem seria as empresas de cobertura. (Grifos acrescentados)

82. Assim, demonstra-se que houve indicação precisa dos atos inquinados, suficientes para permitir o contraditório e a ampla defesa, conforme preconizado nos julgados do STJ e STF: “(...) é seu direito, até mesmo para viabilizar o exercício da defesa, conhecer os fundamentos que motivam a aplicação de penalidade por parte da Administração”, STJ, RESP 934.608/RS, Min. Relator Teori Zavascki; e “A capitulação do ilícito administrativo não pode ser aberta a ponto de impossibilitar o direito de defesa”, STF, RMS 24.699-9, Min. Relator Eros Grau. Esses requisitos para permitir a defesa foram devidamente atendidos.

83. Além disso, mesmo não sendo o caso aqui, há diversos julgados do Superior Tribunal de Justiça que rejeitam a alegação de inépcia de denúncia por falta de individualização das condutas em infrações de autoria coletiva.

É idônea a denúncia que narra crime de autoria coletiva, sem a particularização das condutas dos agentes, mas que permite o exercício da ampla defesa.

(excerto de ementa no HC 111.215/SP, STJ, Relatora Ministra Jane Silva (Desembargadora Convocada do TJ/MG), Sexta Turma, julgado em 06/02/2009, DJe 13/04/2009) e

(excerto de ementa no RHC 16.244/PR, Relator Ministro Og Fernandes, Sexta Turma, julgado em 01/07/2008, DJe 18/08/2008).

Em faltando à Acusação Pública, no ensejo do oferecimento da denúncia, elementos bastantes ao rigoroso atendimento do seu estatuto legal, como por vezes ocorre nos casos de concurso de agentes, é válida a imputação do fato-crime sem a particularização das condutas dos agentes, coautores e partícipes, até porque a lei processual penal admite que as suas omissões possam ser supridas a todo tempo antes da sentença final (Código de Processo Penal, artigo 569).

(excerto de ementa no RHC 18.257/PE, STJ, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, julgado em 25/09/2007, DJ 29/10/2007).

Não há que se falar em inépcia da denúncia por falta de rigor em detalhar as condutas individuais dos envolvidos, pois, admite a jurisprudência, nos chamados crimes coletivos ou societários, como suficiente a mera descrição genérica, calcada, todavia, em fatos, com remessa da eventual pormenorização para a instrução criminal.

(excerto de ementa no HC 6.077/AM, STJ, Relator Ministro Fernando Gonçalves, Sexta Turma, julgado em 06/10/1997, DJ 20/10/1997).

STJ - AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGENCIA EM RECURSO ESPECIAL AgRg nos EREsp 1182734 RS 2011/0041223-5 (STJ)

Data de publicação: 23/04/2012

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PENAL. CRIME DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITO. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA DENÚNCIA. IMPROCEDÊNCIA. CRIME COLETIVO. DESCRIÇÃO MÍNIMA DE CONDUTAS. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA. SÚMULA 168/STJ. DOSIMETRIA DA PENA. INDICAÇÃO DE PARADIGMAS ORIUNDOS DE HABEAS CORPUS. INADMISSIBILIDADE. DISSÍDIO NÃO DEMONSTRADO. RECURSO DESPROVIDO. (...) 3.



Consoante jurisprudência pacífica deste Tribunal Superior, **nos crimes de autoria coletiva**, embora a denúncia não possa ser de todo genérica, **é válida quando**, apesar de não descrever minuciosamente as atuações individuais dos acusados, **demonstrar um liame entre o agir e a suposta prática delituosa**, estabelecendo a plausibilidade da imputação **e possibilitando o exercício da ampla defesa**, em conformidade com o art. 41 do CPP . (...) 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

PENAL E PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. ART. 4º, INCISO I, ALÍNEA A, DA LEI Nº 8.137/90. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA DENÚNCIA EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO PARTICULARIZADA EM RELAÇÃO AOS PACIENTES.

(...)

III - Além disso, **havendo descrição do liame entre a conduta dos pacientes e os fatos tidos por delituosos**, evidenciado nas assertivas constantes na denúncia, **não há que se falar em inépcia da denúncia por falta de individualização da conduta**. A circunstância, por si só, de o Ministério Público ter imputado a mesma conduta aos dois denunciados não torna a denúncia genérica (HC 89.240/DF, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJU de 27/04/2007).

IV - Ainda, **é geral**, e não genérica, **a denúncia que atribui a mesma conduta a todos os denunciados**, desde que seja impossível a delimitação dos atos praticados pelos envolvidos, isoladamente, **e haja indícios de acordo de vontades para o mesmo fim** (STJ: RHC 21284/RJ, 5ª Turma, Relatora Ministra Jane Silva (Desembargadora convocada do TJ/MG), 5ª Turma, DJU de 01/10/2007) Habeas corpus denegado.

(STJ. HC 91725/SP, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 20/11/2007, DJ 18/02/2008, p. 58) (Grifos acrescidos)

84. Conforme se depreende da jurisprudência citada acima, bem como do exposto na análise do tópico “**(II.1-b)**” desta Instrução, considerando que a empresa Skanska Brasil participou de grupo cartelizado cujos atos eram decididos de forma coletiva em reuniões para distribuição das obras entre elas para burlar a concorrência das licitações promovidas pela Petrobras, incluindo as da Rnest, **não se vislumbra como distinguir a atuação da Skanska da das demais empresas**, pois, ao participar intencionalmente da ação do grupo, concordou com as condutas ilícitas que permitiram a fraude, quais sejam: a) combinação de preços; b) quebra de sigilo das propostas; c) divisão de mercado; d) oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado; e) combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações; e f) ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

85. Face ao exposto, também não procede a alegação de injustiça e incoerência na inclusão da empresa Skanska Brasil ao rol de responsáveis no mesmo nível da empresa que “teriam fundado e colocado em prática o alegado cartel, denominadas de ‘Clube das 9’, ou daquelas que alegadamente possuíam maior força decisória”. Cabe destacar que, conforme apresentado no tópico “**(III)**” desta instrução, a empresa Skanska Brasil compunha o núcleo de empresas do grupo cartelizado. Frise-se, a título de exemplo, excerto do Termo de Colaboração 02 do Sr. Pedro José Barusco Filho (peça 33, p. 2), copiado no tópico “**(III)**”, da responsabilização e individualização das condutas:

QUE a respeito do Anexo 01 – ‘Renato de Souza Duque’, o declarante afirma o seguinte: **QUE durante o período em que trabalhou com o RENATO DE SOUZA DUQUE, principalmente as empresas do chamado ‘cartel’ pagavam propina** e o declarante gerenciava o pagamento de tais propinas também em favor de RENATO DUQUE; **QUE dentre as empresa do ‘carte’ o declarante cita a título exemplificativo a CAMARGO CORREA, a ANDRADE GUTIERREZ, a ODEBRECHT, a OAS, a QUEIROZ GALVÃO, a ENGEVIX, a IESA, a MENDES JUNIOR, a MPE, a SETAL, a SKANSKA, a UTC, a PROMON e a GALVÃO ENGENHARIA; QUE essas empresas comporiam o ‘núcleo duro’**, sendo que havia outras também que eventualmente pagaram propina em contratos firmados com a PETROBRAS;

86. Assim, demonstra-se que não ocorreu a suposta afronta ao direito de defesa e do contraditório, haja vista que a fraude às licitações da Petrobras decorreu de prática de atos de



autoria coletiva, incluindo a Skanska Brasil. Portanto as alegações de imprecisão e indicação genérica dos atos ilícitos não merecem acolhida por parte do TCU.

**(II.1-g) Da nulidade da prova emprestada**

87. A empresa Skanska Brasil alega que a utilização de provas emprestadas de outros processos sem que tenha sido submetido ao seu contraditório seria também uma violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Afirma que embora não haja óbice à utilização da prova emprestada no âmbito do controle externo, seria necessário que fosse obedecido o contraditório e a ampla defesa quando da produção daquela prova, e cita julgado do STJ e do STF para sustentar sua alegação (peça 54, p. 24-27).

**Análise**

88. A alegação da empresa Skanska de que não teria sido parte nos processos a partir dos quais se emprestou as provas utilizadas neste processo e por isso seria violação do contraditório e da ampla defesa não merece acolhida. Além de se tratar de traslado de prova cuja natureza passa a ser de prova documental sujeitada ao contraditório e à ampla defesa, inclusive com prorrogação de prazo para contradição, a utilização da prova empresta é legítima e recomendável, conforme se pronunciou o STJ, ao julgar Embargos de Divergência em Recurso Especial (EREsp 617.428/SP, Min. Relatora Nancy Andnghi), no qual se entendeu que, para utilização de prova trasladada (emprestada), é suficiente a garantia do contraditório e da ampla defesa, caso contrário, a exigência de identidade das partes nos processos restringiria sobremaneira a utilização das provas emprestadas, resultando em retrabalho e em prejuízo para a celeridade e duração razoável do processo, exigidos no art. 5º, inciso LXXVIII da CF/1988, haja vista que a prova trasladada de outro processo é meio de garantir a celeridade na tramitação do processo.

89. O próprio CADE utilizou em seus processos documentos obtidos através de outros órgãos públicos, inclusive do TCU, a exemplo do Apartado Restrito nº 08700.010716/2014-43, relacionado ao Processo Administrativo nº 08012.003321/2004-71, que trata de Cartel em licitações promovidas pelo Ministério da Saúde para aquisição de hemoderivados (Operação Vampiro).

90. Em outros processos do CADE também tem sido indeferido este tipo de alegação, inclusive com transcrição da decisão do STJ EREsp 617.428/SP, Min. Relatora Nancy Andnghi, conforme pode-se comprovar através do voto do Conselheiro do CADE Márcio de Oliveira Júnior no Processo Administrativo 08012.007818/2004-68:

**3.5. Da Suposta Ilegalidade da Utilização da Prova Emprestada**

68. O Representado Sr. Raymond Reber alegou que as provas da Ação Cautelar 2004.61.00.015522-1 não poderiam ter sido utilizadas, uma vez que os polos passivos do processo judicial e do processo administrativo são diferentes (fls. 5148/5149).

69. O Representado Sr. Eric Mignonat aduziu que a prova emprestada só poderia ser utilizada quando as partes do segundo processo tiverem participado do processo em que a prova foi produzida (fls. 5230/5234, 5365/5369, 5668/5673).

70. No caso concreto, a regularidade é determinada pelas garantias processuais concedidas no respectivo âmbito de investigação. Em outras palavras, havendo prova emprestada de outra instância ou seara administrativa, é o fornecimento de ampla defesa e contraditório que determina a validade da instrução. Nesse sentido, a participação do Representado originário é prescindível ao passo que houve regular exercício do direito de defesa nos presentes autos. Esse é o entendimento do STJ e do STF, os quais incorporo à motivação do presente voto:

CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DISCRIMINATÓRIA. TERRAS DEVOLUTAS. COMPETÊNCIA INTERNA. 1ª SEÇÃO. NATUREZA DEVOLUTA DAS TERRAS. CRITÉRIO DE EXCLUSÃO. ÔNUS DA PROVA. PROVA EMPRESTADA. IDENTIDADE DE PARTES. AUSÊNCIA. CONTRADITÓRIO. REQUISITO ESSENCIAL. ADMISSIBILIDADE DA PROVA.

3. Cinge-se a controvérsia em definir: i) a Seção do STJ competente para julgar ações discriminatórias de terras devolutas; ii) a quem compete o ônus da prova quanto ao caráter devoluto



das terras; iii) se a ausência de registro imobiliário acarreta presunção de que a terra é devoluta; **iv) se a prova emprestada pode ser obtida de processo no qual não figuraram as mesmas partes**; e v) em que caráter deve ser recebida a prova pericial emprestada.

(...)

9. **Em vista das reconhecidas vantagens da prova emprestada no processo civil, é recomendável que essa seja utilizada sempre que possível, desde que se mantenha hígida a garantia do contraditório.** No entanto, a prova emprestada não pode se restringir a processos em que figurem partes idênticas, sob pena de se reduzir excessivamente sua aplicabilidade, sem justificativa razoável para tanto.

10. Independentemente de haver identidade de partes, **o contraditório é o requisito primordial para o aproveitamento da prova emprestada**, de maneira que, assegurado às partes o contraditório sobre a prova, isto é, o direito de se insurgir contra a prova e de refutá-la adequadamente, afigura-se válido o empréstimo.

11. Embargos de divergência interpostos por WILSON RONDÓ JÚNIOR E OUTROS E PONTE BRANCA AGROPECUÁRIA S/A E OUTRO não providos.

Julgados prejudicados os embargos de divergência interpostos por DESTILARIA ALCÍDIA S/A.

(EREsp 617.428/SP, STJ, Relatora Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, julgado em 04/06/2014, DJe 17/06/2014).

-----  
**EMENTA: PROVA EMPRESTADA. Penal. Interceptação telefônica. Escuta ambiental. Autorização judicial e produção para fim de investigação criminal. Suspeita de delitos cometidos por autoridades e agentes públicos. Dados obtidos em inquérito policial. Uso em procedimento administrativo disciplinar, contra outros servidores, cujos eventuais ilícitos administrativos teriam despontado à colheita dessa prova. Admissibilidade. Resposta afirmativa a questão de ordem. Inteligência do art. 5º, inc. XII, da CF, e do art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Precedente. Voto vencido.**

(...)

Mas o que de todo me não parece ajustar-se às normas discerníveis nos textos constitucional e legal, enquanto ingredientes do sistema, é que os resultados prático-retóricos da interceptação autorizada não possam produzir efeitos ou ser objeto de consideração nos processos e procedimentos não penais, perante o órgão ou órgãos decisórios competentes, contra a mesma pessoa a que se atribua, agora do ponto de vista de outra qualificação jurídica de ilicitude em dano do Estado, a prática ou autoria do mesmo ato que, para ser apurado na sua dimensão jurídico-criminal, foi alvo da interceptação lícita, como exigência do superior interesse público do mesmíssimo Estado, **ou, ainda, contra pessoa que, posto não sendo suspeita nem investigada originária, apareceu, no curso da colheita da prova contra outrem, como tal.**

Dito de maneira mais direta não posso conceber como insultuoso à Constituição nem à lei o entendimento de que a prova oriunda de interceptação lícita, autorizada e realizada em procedimento criminal, trate-se de inquérito ou processo-crime, contra certa pessoa, na condição de suspeito, indiciado ou réu, pode ser-lhe oposta, na esfera competente, pelo mesmo Estado, encarnado por órgão administrativo ou judiciário a que esteja o agente submisso, como prova do mesmíssimo ato, visto agora sob a qualificação jurídica de ilícito administrativo ou disciplinar. O raciocínio vale, mutatis mutandis, em relação a quem, como servidor do mesmo Estado, despontou como possível autor de crime ou de infração administrativa (Segunda Questão de Ordem suscitada nos autos do Inquérito 2424, STF, Ministro-Relator Cezar Peluso, julgado em 20/06/2007). (Grifos acrescidos)

91. Portanto, considerando a jurisprudência apresentada acima, e que foi garantida à empresa Skanska Brasil Ltda. o contraditório e a ampla defesa nos termos regimentais do TCU, inclusive com prazo adicional para contradição, conforme indicado na Tabela 1 constante do histórico desta Instrução, demonstra-se a legalidade da prova trasladada (emprestada).

**(II.1-h) Da nulidade do acórdão por ausência de fundamentação**



92. A empresa Skanska alega que o TCU teria imputado a conduta de “ausência de formulação de proposta para beneficiar empresa escolhida pelo cartel” sem que houvesse previsão em documentos técnico do processo, que teria sido acrescido ao acórdão “sem embasamento em qualquer documento técnico lavrado pela SeinfraOperações ou por Vossa Excelência”. Afirma que essa conduta omissa não estaria detalhada na representação, Relatório ou Voto, o que contrariaria o disposto no art. 69, inciso II, do Regimento Interno do TCU, devendo por isso o acórdão ser anulado “ao menos nesse ponto” (peça 54, p. 27-29).

#### **Análise**

93. A alegação de falta de previsão da conduta “ausência de formulação de proposta para beneficiar empresa escolhida pelo cartel” no Relatório ou no Voto do Min. Relator Benjamin Zymler não procede, pois consta do Relatório que fundamentou o Voto e o Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário, a exemplo do excerto citado a seguir (peça 52, p. 9):

(...) No termo de acordo citado, comprova-se que as condutas anticompetitivas consistiram em acordos de (I) fixação de preços, condições vantagens e abstenção de participação, e (II) divisão de mercado entre concorrentes, em licitações públicas de obras da Petrobras.

94. A ausência de formulação de proposta também é citada no tópico “1.2 Dos conceitos de cartel e conluio em licitações públicas e suas implicações legais” do Relatório do Min. Relator Benjamin Zymler (peça 52, p. 6), bem como no seu Voto (peça 51, p. 1), nos seguintes termos:

(...) De acordo com a Secretaria de Direito Econômico – SDE/MJ (2008, p. 8-10), a experiência internacional demonstra que as empresas participantes de cartéis em licitações públicas utilizam-se das seguintes estratégias: propostas fictícias ou de cobertura (‘cover bidding’); supressão de propostas (‘bid suppression’); propostas rotativas ou rodízio (‘bid rotation’); divisão do mercado (‘market allocation’ ou ‘market division’); e subcontratação. (Grifos acrescentados)

95. O Ministro Relator, Benjamin Zymler, em seu Voto (peça 51, p. 17), acolhe o parecer da unidade técnica (peça 46), transcrito no seu Relatório, de forma que a referência à abstenção de apresentar propostas consta de seus fundamentos de decidir ao submeter o acórdão à deliberação do TCU. Assim, demonstra-se que não há a dita omissão na fundamentação do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler), não persistindo qualquer razão para reparo nesse decisum do TCU.

#### **(II.1-i) Das provas utilizadas pelo TCU**

96. A empresa Skanska Brasil Ltda. alega que a representação teria se baseado em “meras declarações de agentes colaboradores e documentos desprovidos de valor probatório”, e que não teria apresentado documento inequívoco que demonstrasse a sua participação no ilícito. A seguir afirma que o ônus probatório seria do TCU ao demonstrar a participação dela nas condutas ilícitas (peça 54, p. 29-30).

97. Adiante, afirma que os elementos probatórios deveriam observar algumas “cautelas” para uso e valoração desses elementos: o processo instaurado no CADE estaria em fase inicial, sem o exercício do contraditório e da ampla defesa naquele órgão; a colaboração premiada não poderia ser por si só considerado prova suficiente; a empresa Skanska não seria parte nos processos objetos de denúncias criminais e cíveis utilizados como evidência neste processo, de forma que, por não ter sido parte naqueles processo, as conclusões das provas oriundas deles não se aplicariam à Skanska; e teria sido utilizado estudo econométrico de “questionável metodologia”, pois fora baseado em seleção aleatória de rol de licitações da Petrobras referente a um período de mais de 14 anos, o que abrangeria período em que a empresa Skanska não estaria atuando no país ainda, razão pela qual seria insuficiente para atestar a existência do cartel (peça 54, p. 30-32).

98. Ao fim dessa argumentação, a empresa afirma que sem o “alto padrão de prova” ela deveria ser beneficiária da presunção da inocência (peça 54, p. 33).

#### **Análise**

99. Quanto à alegação de que a representação teria se baseado em “meras declarações de agentes colaboradores e documentos desprovidos de valor probatório” (peça 54, p. 29), considerando o rol

probatório apresentado no tório “(III)” referente à responsabilização e individualização das condutas, somado às evidências discriminadas no tópico “(II.1-a)”, apresentando cópia de planilhas de distribuição de obras, demonstra-se que a representação não se baseou penas em “meras declarações de agentes”, tampouco em documentos desprovidos de valor probatório, haja vista ser legítima e recomendada a utilização da prova emprestada sujeitada ao contraditório e à ampla defesa, conforme análise constante do tópico “(II.1-g)”, verifica-se que a alegação não procede.

100. Quanto à alegação de que o TCU teria que demonstrar as condutas ilícitas praticadas pela Skanska Brasil, resta sobejamente evidenciado neste processo que ocorreu a fraude às licitações da Petrobras mediante organização de grupo empresarial com essa finalidade e a participação da empresa Skanska no ilícito perpetrado, conforme se apresenta neste exame técnico.

101. Com relação à alegação de que deveriam ser observadas cautelas para a utilização e valoração dos elementos probatórios carreados aos autos, importa considerar que: considerando a competência distinta desses órgãos (CADE e TCU), não se vislumbra dependência das decisões do TCU às desse conselho administrativo, conforme análise no tópico “(II.1-d)”; não foram utilizadas apenas termos de colaboração, as declarações dos colaboradores foram corroboradas por documentação e fatos descritos nos autos; a identidade de partes nos processos não é impeditivo para utilização de prova empresta, haja vista que o traslado de provas torna-as prova documental que deve ser sujeitada ao contraditório e à ampla defesa, conforme análise detalhado no tópico “(II.1-g)”; e o critério temporal e material utilizando contratos desde 1997 acima de R\$100 milhões apresenta amostra próxima à população dos contratos conduzidos pelas empresas cartelizadas, caracterizando técnica de amostragem por julgamento, e não aleatória. Ademais, é necessário ter-se um período contra factual – faixa de tempo em que não houve a ocorrência do cartel. Isso pode ser testado para “antes” ou para “depois” do período suspeito. **Com esse intento é que se solicitou dados desde 1997.** Ainda assim, por conta de restrições da Petrobras, só foram utilizados dados desde 2002.

102. A presunção da inocência foi devidamente respeitada, pois a empresa foi instada a se manifestar em relação aos indícios de sua participação no conluio e fraude às licitações da Petrobras.

103. Assim, observa-se que todos as exigências legais necessárias – cautelas – para utilização do conjunto probatório foram atendidas, de forma que não há óbices à atuação do TCU no presente caso. Portanto a alegação não afasta a responsabilização da empresa Skanska Brasil Ltda.

104. Portanto, verifica-se que o dito “alto padrão de prova” suscitado pela manifestante foi atendido, nos termos do Acórdão 2.381/2016-TCU-plenário (Min. Relator André Luís de Carvalho):

Em primeiro plano, para que seja declarada a inidoneidade de empresa, não se faz necessária a ocorrência de dano ao erário, pois, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a inidoneidade resulta da prática de fraude comprovada à licitação. E esse é o entendimento firmado na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 785/2008, 1.986/2013, 3.145/2014 e 3.617/2014, do Plenário.

Demais disso, à luz do art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992, **a comprovação da fraude à licitação, no âmbito do TCU, se dá pela análise da conjunção das evidências presentes em cada caso concreto, seguindo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 68.006-MG) no sentido de que: “indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes”.**

Por essa linha, não se mostra correta a premissa de que a ocorrência do conluio depende necessariamente da formal ocorrência de atos ilícitos, já que, na maioria das vezes, **os atos (aparentemente lícitos em sua forma isolada) carregam, em seu conjunto material, o claro desígnio para frustrar o caráter competitivo do certame.**

A esse respeito, quando conduziu o Acórdão 57/2003-Plenário, o emérito Ministro Ubiratan Aguiar fez anotar que o juízo de valor alcançado pelo julgador nos casos de sociedades empresárias que laboram em conluio com o intuito de fraudar licitações emerge sobretudo do conjunto de fatos coletados a partir do exame dos autos.

Também nessa linha são os julgados do Tribunal que assentam o entendimento de que **a prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam para a mesma direção, é suficiente para caracterizar**

**fraude à licitação por meio do conluio de licitantes** (v.g.: Acórdãos 2.126/2010 e 333/2015, do Plenário). (Grifos acrescentados)

**(II.1-j) Da ausência de provas da participação da Skanska no conluio**

105. A empresa Skanska Brasil alega que não haveria no processo prova que demonstrasse a sua participação no “suposto conluio” nas obras da Rnest, acrescentando que a análise dos documentos probatórios juntados ao processo não permitiriam concluir que a empresa teria participado de qualquer conluio (peça 54, p. 33).

106. Adiante, reafirma que a representação teria se baseado em estudo econométrico, “de metodologia questionável”, que não poderia servir de prova de que a empresa teria participado do cartel ou de que teria causado danos decorrente de sobrepreços na Rnest em razão de não ter firmado contrato no âmbito dessa refinaria; e em sentença relativa às pessoas relacionadas a empresa Odebrecht que, segundo ela, sequer teria mencionado a Skanska em seu bojo (peça 54, p. 34).

107. Em seguida, a empresa Skanska alega que o único documento que cita o seu nome seria a planilha apreendida pela Polícia Federal na sede da Engevix (peça 35), sem indicação de sua participação na produção desse elemento probatório, no qual lhe seria atribuído a sigla “KS”, mas sem indicação de interesse nas obras da Rnest. Acrescenta que a menção do nome da empresa por terceiros não poderia ser admitida como prova de sua participação na conduta anticompetitiva, mas sim que as demais empresas mapeavam os interesses da Skanska Brasil. Então, segundo a defesa da empresa, não haveria provas nos autos para comprovar a sua participação nos atos ilícitos (peça 54, p. 34-36).

**Análise**

108. Em relação à alegação de que não haveria prova que demonstrasse a participação da manifestante no conluio, entende-se que resta superada, haja vista que a participação da empresa foi demonstrada na análise no tópico “(II.1-a)”, no qual se concluiu não ser procedente a alegação de ilegitimidade passiva da Skanska Brasil Ltda.

109. Ademais, tanto a ocorrência da fraude nas licitações da Petrobras mediante conluio quanto a participação da empresa manifestante no esquema foram devidamente evidenciadas também no tório “(III)” referente à responsabilização e individualização das condutas.

110. Assiste razão à empresa quanto à afirmação de que o estudo econométrico – Acórdão 3.089/2015-TCU-Plenário, Min. Relator Benjamin Zymler (peça 2) – não comprova por si só a participação da empresa no conluio. No entanto, como a participação da empresa Skanska Brasil foi demonstrada por outros documentos vários, tais como planilha de distribuição de obras apreendidas na sede da Engevix (peça 35, p. 12 e 13), acordo de leniência com o CADE (peça 31), dentre outros, essa afirmação não tem o condão de afastar a responsabilização da empresa em razão de fraude comprovada às licitações da Petrobras. Ainda assim, esse estudo estatístico econométrico é relevante para estimar o elevado potencial danoso do grupo empresarial reunido em cartel para fraudar as licitações da Petrobras, em especial na Rnest. Esse estudo demonstra a gravidade e a materialidade dos danos causados.

111. Quanto à alegação de que o único documento que cita o nome da empresa manifestante seria a planilha apreendida pela Polícia Federal, na qual lhe seria atribuído a sigla “KS”, também resta superada, haja vista que se demonstra mediante diversos excertos dos elementos probatório que há um conjunto robusto, forte e convergente de indícios com referências à participação da empresa Skanska no esquema delituoso: (peça 35, p. 12-13); (peça 33, p. 2); (peça 13, p. 35); (peça 14, p. 54); (peça 35, p. 2-3); (peça 33, p. 2); (Peça 20, p. 2); dentre outras evidências apresentadas no tópico “(III)” desta Instrução.

112. Portanto, não procede a alegação de ausência de provas quanto à participação da empresa Skanska Brasil Ltda. nas fraudes às licitações da Petrobras.

**(II.1-k) Da inexistência de participação nas licitações da Rnest investigadas**

113. A empresa Skanska Brasil Ltda. alega que não teria participado das licitações delimitadas no escopo deste processo: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR); Unidades de Hidrotratamento



de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio (UHDT/UGH); Tubovias de Interligações; Unidade de Destilação Atmosférica (UDA); e serviços de Terraplenagem, para a qual sequer teria sido convidada. Quanto às demais obras, afirma ainda que o fato de ter sido convidada não justificaria a instauração do processo de representação em relação a ela e que não teria formulado proposta por razões técnicas e comerciais (peça 54, p. 37-38).

#### **Análise**

114. Em relação à alegação de que não teria sido convidada para as obras de Terraplenagem, reconhece-se razão de que não foi convidada para participar dessa licitação. Contudo, conforme análise constante do tópico “(II.1-b)”, resta demonstrado a participação da empresa Skanska Brasil no esquema de fraude às licitações para as obras de Unidade de Coqueamento Retardado (UCR); Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio (UHDT/UGH); Tubovias de Interligações; Unidade de Destilação Atmosférica (UDA).

115. Assim, mesmo sendo afastada a sua responsabilização na fraude à licitação para as obras de Terraplenagem da Rnest, permanecem as motivações que levaram à oitiva da empresa Skanska Brasil, com fundamento do art. 46 da Lei 8.443/1992, em razão de sua participação nas fraudes às licitações para outras quatro contratações objetos da representação.

#### **(II.1-l) Dos motivos para não participar dos certames investigados**

116. A empresa Skanska alega que o TCU teria atribuído a conduta de ausência de formulação de propostas para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel sem fundamentação em indícios robustos de nexos causal entre a não participação da empresa e a decisão do cartel nesse sentido, ou seja, segundo ela, não haveria “(...) qualquer prova que indique que a não participação da Skanska Brasil nas obras UCR, UHDT e UGH, Tubovias de Interligações e UDA da RNEST decorreu de decisão do suposto cartel” (peça 54, p. 38).

117. Acrescenta que essa conduta teria sido incluída no momento da prolação do acórdão, sem que constasse da proposta da Unidade Técnica, razão pela qual careceria de fundamentação e afirma que “é de se estranhar também o fato dessa interpretação do TCU ser contrária ao que foi afirmado por uma de suas fontes de evidências” (grifo original), apresentando trecho do Acordo de Leniência do CADE com o Grupo Setal, copiado a seguir, no qual, segundo ela, constaria que a estratégia de supressão de proposta não teria sido uma técnica utilizada pelo cartel nessas obras (peça 54, p. 39):

162. Diante da existência de muitas empresas no “Clube das 16” e das dificuldades de se chegar a um acordo para todas as licitações, os Signatários informam que **Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão (pertencentes ao “Clube VIP”, sem a UTC nessa situação em específico) informaram que não aceitariam a divisão de algumas obras dessa licitação, pois R-NEST seria a prioridade delas.** (...) (grifos nossos).

163. Diante disso, impuseram que as obras de maior valor, quais sejam, HDT (R\$ 3.500.000), OFF SITE (sinônimo de “interligações” e de “tubovias”) (R\$ 2.400.000), UCR (sinônimo de “COQUE”) (R\$ 3.500.000) e UDAV (sinônimo de “destilação”) (R\$ 1.400.000), seriam apenas dessas quatro empresas (...) (grifos nossos).

[...]

164. Nestas licitações, as demais empresas do “Clube das 16” formariam consórcios para oferecer propostas de cobertura, a fim de que as empresas acima indicadas vencessem os maiores pacotes de obras da R-NEST. A Signatária, por exemplo, se comprometeu a oferecer proposta de cobertura para as licitações em pelo menos dois pacotes de obras. (grifos nossos).



118. Alega também que, como não formou consórcio para apresentar proposta nas licitações questionadas, teria que apresentar prova negativa, dita probatio diabólica, que seria refutada no ordenamento jurídico brasileiro (peça 54, p. 39-40).

119. Adiante, a empresa Skanska Brasil alega que seria prática da empresa racionalização de riscos e oportunidade advindas de novos projetos, e que as obras da Rnest estariam “fora da área alvo de sua atuação”, que estaria concentrada nas regiões Sudeste e Sul do país, conforme exemplo de obras nas Refinarias Alberto Pasqualini – Refap – e Refinaria Duque de Caxias. Adiante, afirma que tinha mais interesse no processo licitatório das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj –, cujas licitações teriam sido anunciadas em 2006 e realizadas dois anos após as da Rnest ora questionadas, no qual teria vencido a concorrência convite para as obras da Unidade de Destilação Atmosférica e à Vácuo do Comperj (peça 54, p. 40-42).

120. E conclui alegando que não haveria nos autos provas para comprovar sua participação nas obras investigadas da Rnest, além de reprisar as manifestações já resumidas nesta análise técnica, alegando que estaria reservado o seu “direito de complementar suas Razões de Justificativas tão logo sejam devidamente individualizadas as acusações contra ela” (peça 54, p. 41-46).

#### **Análise**

121. Quanto à alegação de que não haveria nexos causal entre a sua não participação e a decisão do cartel nesse sentido, entende-se que resta superada na análise constante do tópico “(II.1-b)”, bem como do tópico “(III)”, ambos desta instrução, razão pela qual não procede.

122. Da mesma forma, resta superada a alegação de inovação no acórdão quanto à descrição da conduta de ausência de apresentação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel, haja vista que também nesses tópicos “(II.1-b)” e “(III)” se demonstra que a abstenção de apresentar proposta ser uma das formas de atuação das empresas do grupo. A própria citação da manifestante a trecho do Acordo de Leniência do CADE com o Grupo Setal (peça 54, p. 39) permite inferir o que já foi demonstrado nos autos: ao definir previamente quem seria a empresa vencedora e quais seriam as empresas que dariam proposta de cobertura, as demais empresas do grupo se absteriam de apresentar proposta.

162. Diante da existência de muitas empresas no “Clube das 16” e das dificuldades de se chegar a um acordo para todas as licitações, os Signatários informam que **Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão (pertencentes ao “Clube VIP”, sem a UTC nessa situação em específico) informaram que não aceitariam a divisão de algumas obras dessa licitação, pois R-NEST seria a prioridade delas.** (...) (grifos nossos).

163. Diante disso, impuseram que as obras de maior valor, quais sejam, HDT (R\$ 3.500.000), OFF SITE (sinônimo de “interligações” e de “tubovias”) (R\$ 2.400.000), UCR (sinônimo de “COQUE”) (R\$ 3.500.000) e UDAV (sinônimo de “destilação”) (R\$ 1.400.000), **seriam apenas dessas quatro empresas** (...) (grifos nossos).

[...]

164. Nestas licitações, **as demais empresas do “Clube das 16” formariam consórcios para oferecer propostas de cobertura, a fim de que as empresas acima indicadas vencessem os maiores pacotes de obras da R-NEST.** A Signatária, por exemplo, se comprometeu a oferecer proposta de cobertura para as licitações em pelo menos dois pacotes de obras. (grifos nossos).

123. Também já foi superada a alegação de que teria que apresentar prova negativa em relação ao fato de não formar consórcio para apresentar proposta, pois, na análise do tópico “(II.1-b)”, se demonstra a participação da empresa no esquema e que a ausência de formulação de proposta era uma das formas de atuação das empresas do grupo cartelizado.



124. Quanto à alegação de que a empresa manifestante teria como prática a “racionalização de riscos e oportunidade” ao analisar novos projetos, não tem o condão de afastar a responsabilização dela, haja vista que, se não houvesse o ambiente cartelizado nem a certeza de vencer o certame do Comperj, dois anos após a realização das licitações da Rnest, não haveria como a empresa Skanska Brasil Ltda. ter garantias de que conseguiria o referido contrato do Comperj. Portanto, considerando que ela própria alega racionalizar os riscos, não é racional crer que a empresa declinaria de licitações para contratação da ordem de bilhões de reais, como foi o caso da Rnest, para tentar a concorrência do Comperj, dois anos após, abrindo mão de eventuais ganhos se já obtivesse um dos contratos da Rnest. Por óbvio, considerando o ambiente cartelizado, a empresa dispunha de garantia de que teria contratos na outra refinaria.

125. O fato de a empresa Skanska ter se sagrado vencedora na licitação para as obras da Unidade de Destilação Atmosférica e à Vácuo do Comperj, em consórcio com as empresas Promon e Engevix (Contrato 0800.0056801.10.2), mantendo a mesma configuração indicada na planilha apreendida pela Polícia Federal na sede da Engevix (peça 35, p. 2), copiada na figura 4 abaixo, confirma que a abstenção de apresentação de proposta na Rnest para obter o contrato no Comperj, dois anos depois, era uma das condutas para favorecer o esquema fraudulento:

**Figura 4:** parte de planilha de distribuição de obras apreendida pela PF na sede da Engevix

| PROPOSTA DE FECHAMENTO DO BINGO FLUMINENSE |                |          |                             |               |               | 25.06.2009    |
|--------------------------------------------|----------------|----------|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|
| PREMIO                                     | DATA ORIGINAIS | UNIDADES | JOGADORES - A<br>26.05.2009 | JOGADORES - B | JOGADORES - C | JOGADORES - D |
| UDA + UDV                                  | set/08         | U-2100   | SK/PRO/VX                   |               |               |               |

Fonte: Auto de Apreensão 1117/2014, IPL 791/2014, Polícia Federal (peça 35, p. 2)

126. Face ao exposto, não procede a alegação de que não haveria prova nos autos acerca da participação da empresa Skanska Brasil Ltda. nas fraudes às licitações da Petrobras.

127. Ainda, considerando que foi franqueada à empresa manifestante o contraditório e a ampla defesa, nos termos regimentais do TCU, inclusive com concessão de prorrogação, e que a fraude foi perpetrada por meio de condutas coletivas, cuja individualização se deu de forma geral e suficiente para garantir o contraditório e ampla defesa, conforme jurisprudência citada, não merece acolhida o pleito de prazo para contrarrazões.

128. Portanto, do exposto, verifica-se que a empresa Skanska Brasil Ltda. não logrou êxito em afastar sua responsabilização quanto à participação de fraude às licitações da Petrobras mediante conluio, combinação de preços, quebra de sigilo das propostas, divisão de mercado, oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado, combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações, e ausência de formulação de proposta para beneficiar empresa escolhida pelo cartel em relação às obras de: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR); Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio (UHDT/UGH); Tubovias de Interligações; Unidade de Destilação Atmosférica (UDA).

### **(III) Da responsabilização e individualização das condutas**

**Responsáveis:** Skanska Brasil Ltda. (CNPJ 02.154.943/0001-02)

**Conduta:** Participar de conluio entre as empresas com o objetivo de fraudar as licitações para implantação da Rnest mediante as seguintes condutas: combinação de preços; quebra de sigilo das propostas; divisão de mercado; oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado; combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações; ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel. Essas condutas infringiram o disposto nos art. 37, caput e inciso XXI, 170, inciso IV, e no art. 173, §1º, inciso III, todos da Constituição Federal (CF/1988), bem como no item 1.2 do Decreto 2.745/1998, configurando fraude comprovada à licitação para fins do disposto no art. 46 da Lei 8.443/92.

**Nexo de causalidade:** As práticas adotadas por estas empresas resultaram em: fraudes às licitações; restrição à competitividade; contratações de empresas e consórcios por valores acima

daqueles que seriam praticados em ambiente competitivo; e prejuízo à transparência e ao controle social.

129. A empresa Skanska Brasil Ltda. participava de ação conjunta das empresas, com união de vontades para a realização da fraude às licitações da Petrobras, inclusive da Rnest, caracterizando prática de atos coletivos, **não se vislumbrando como distinguir a sua atuação da atuação das demais empresas do grupo cartelizado**, pois, ao participar da ação do grupo, concordou com todas as condutas ilícitas que permitiram a fraude.

130. Skanska Brasil Ltda. foi convidada para as seguintes licitações, não apresentando proposta em nenhuma dessas licitações: **i)** UCR-Rnest; **ii)** Tubovias; **iii)** UDA-Rnest; e **iv)** UHDT-Rnest.

131. Ela não foi convidada para participar da seguinte licitação: serviços de Terraplenagem.

132. A atuação do grupo de empresas cartelizadas com a finalidade de frustrar o caráter competitivo das licitações da Petrobras, formados pelas empresas citadas à Tabela 2, apresentada no histórico desta Instrução, implicadas no bojo do processo de representação original (TC 016.119/2016-9), foi confirmada pelas investigações da Operação Lava Jato, conforme sentenças condenatórias da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR (peças 9 a 14). Merece destaque o depoimento do Sr. Maurício Mendonça Godoy, executivo da Setal Óleo e Gás S/A (SOG) constante da Sentença do Juiz da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, de 2/12/2015, no âmbito da Ação Penal 5083360-51.2014.404.7000, no qual ele aponta os nomes das empresas que participavam das reuniões do grupo cartelizado, dentre elas, a empresa Skanska Brasil Ltda., conforme excerto a seguir (peça 13, p. 35):

Ministério Público Federal: - O senhor se lembra de quantas reuniões o senhor participou?

Maurício: - Olha, em 2010 foram poucas, talvez 01 (uma) ou 02 (duas), 2011 tiveram mais umas 09 (nove) mais ou menos.

Ministério Público Federal: - Tá. Todas essas reuniões aconteciam com todas as empresas?

Maurício: - Existiam as reuniões grandes, onde tinha a presença de todas as empresas, ou, raramente, podia ter a ausência de uma ou outra.

Ministério Público Federal: - Tá. Quais eram as empresas que participavam dessas reuniões?

Maurício: - Olha, as grandes empresas: - Andrade, Camargo Correa, ODEBRECHT, Queiroz Galvão, UTC, Galvão, **Skanskas**, Promon, MPE, Techinit, a GDCAR, Iesa, a SOG. Não se eu (...) (Grifo acrescido)

133. A participação da empresa Skanska Brasil Ltda. também é confirmada pelo Sr. Gerson de Mello Almada, Vice-Presidente da Empresa Engevix, em depoimento prestado ao Juiz Federal titular da 13ª Vara Federal de Curitiba, de 14/12/2015, no qual ainda confirma a autenticidade das planilhas de distribuição de obras (peça 35) apreendidas na sede da Engevix, conforme excerto a seguir (peça 14, p. 54):

Juiz Federal: - O senhor pode me esclarecer essa documentação? O que é que seria isso?

Gerson: - Isso daqui se referem as obras da COMPERJ, acho que por isso, esse nome Fluminense. Não foi gerado por mim, não foi gerado pela Engevix e que a **Skanska estava demonstrando a preferência** dela por essa obra. Então **nessa obra era uma preferência da Skanska**. Como a Skanska é uma empresa que normalmente a gente faz consórcio, ela não entra sozinha por determinação da matriz. Então ela sempre precisa ter uma empresa junto e nós já tínhamos feito as duas obras lá atrás que o senhor mencionou da Unidade de Propeno e a Unidade de Uri de Enxofre. Então ele me levou nessa obra para a parte e engenharia. (Grifo acrescido)

134. Os depoimentos acima são corroborados pelas planilhas de distribuição de obras da Petrobras entre as empresas componentes do cartel, constantes do Auto de Apreensão 1117/2014 da Polícia Federal (peça 35), **contendo planilhas e regramentos referentes à organização do esquema criminoso**, apreendidos na sede da empresa Engevix, destacando-se a planilha denominada “proposta de fechamento de bingo fluminense” (peça 35, p. 2-3):

**Figura 5:** planilha denominada “proposta de fechamento de bingo fluminense”, apreendida pela PF na sede da Engevix

| PROPOSTA DE FECHAMENTO DO BINGO FLUMINENSE |                |                  |                             |               |      |
|--------------------------------------------|----------------|------------------|-----------------------------|---------------|------|
| 25.06.2009                                 |                |                  |                             |               |      |
| PREMIO                                     | DATA ORIGINAIS | UNIDADES         | JOGADORES - A<br>26.05.2009 | JOGADORES - B | JOGA |
| UDA + UDV                                  | set/08         | U-2100           | SK/PRO/VX                   |               |      |
| COQUE + ARM. COQUE                         | out/08         | U-2200           | TC/AG                       |               |      |
| 02 HDT's                                   | jul/09         | U-2500/2600      | QG/IE/GAL                   |               |      |
| STEAM CRACKER                              | set/09         | U-3200           | UT/CN/MJ                    |               |      |
| OFF-SITE                                   | out/09         |                  | DK/CAR/ME                   |               |      |
| HCC PETROQ.                                | jun/09         | U-2400           | CC/SCH                      |               |      |
| PFCC PETROQ.                               | ago/09         | U-3100           | OA/SET/TO                   |               |      |
| AROMÁTICOS                                 | out/09         | U-3400           | SK/PRO/VX                   |               |      |
| HDT NAFTA COQUE                            | jul/09         | U-2300           | UT/CN/MJ                    |               |      |
| HDT NAFTA +HDT C4 +BUTADIENO               | set/09         | U-3500/3600/3550 | QG/IE/GAL                   |               |      |
| UGH + PSA                                  | nov/09         |                  | OA/SET/TO                   |               |      |
| TRAT. GLP + DEA + URE'S + AA'S + UTGR      | jul/09         |                  | QG/IE/GAL                   |               |      |
| ADUTORA                                    | mai/09         |                  | ??????                      |               |      |
| ETDI                                       |                |                  | CC/SCH                      |               |      |

135. Essa atuação das empresas em conluio também é evidenciada nas ações por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal (peças 3 a 8, 45 e 46).

136. A participação da empresa Skanska Brasil nesse esquema de conluio também é confirmada pelo Sr. Pedro José Barusco Filho, em seu Termo de Colaboração 02 (peça 33), no qual ele afirma que a Skanska participa no “núcleo duro” do esquema delituoso e pagava vantagem indevida, “propina”, aos executivos da Petrobras para favorecerem o êxito do esquema, conforme excerto a seguir (peça 33, p. 2):

QUE a respeito do Anexo 01 – ‘Renato de Souza Duque’, o declarante afirma o seguinte: QUE durante o período em que trabalhou com o RENATO DE SOUZA DUQUE, principalmente as empresas do chamado ‘cartel’ pagavam propina e o declarante gerenciava o pagamento de tais propinas também em favor de RENATO DUQUE; QUE dentre as empresas do ‘cartel’ o declarante cita a título exemplificativo a CAMARGO CORREA, a ANDRADE GUTIERREZ, a ODEBRECHT, a OAS, a QUEIROZ GALVÃO, a ENGEVIX, a IESA, a MENDES JUNIOR, a MPE, a SETAL, a SKANSKA, a UTC, a PROMON e a GALVÃO ENGENHARIA; QUE essas empresas comporiam o ‘núcleo duro’, sendo que havia outras também que eventualmente pagaram propina em contratos firmados com a PETROBRAS;

137. Reforçando o conjunto probatório da ocorrência de fraude comprova às licitações para as obras da Rnest especificadas nesta Instrução, a representação se baseou ainda nas seguintes evidências probatórias que demonstram a ocorrência da fraude: Laudos de Perícia Criminal da Polícia Federal 2400/2015-SETEC/SR/DPF/PR (peças 26 a 29) e 0777/2015-SETEC/SR/DPF/PR (peça 47); Relatório de apuração da Petrobras sobre licitações na Rnest (peça 16 e 17); depoimentos e termos de colaboração (peças 18 a 20, 23 a 25, 30 a 34, e 48); e Denúncias oferecidas pelo MPF-PR (peças 15, 21 e 22, e 36 a 41).

138. Também no Histórico de Conduta do CADE, referente ao Acordo de Leniência firmado junto ao CADE, a empresa SOG Óleo e Gás, signatária do acordo, confirma atuação das empresas, inclusive a Skanska Brasil Ltda. (peça 31, p. 1), em conluio para burlar processos licitatórios da Petrobras, caracterizando fraude à licitação da estatal.

139. A manifestação da empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., em resposta à oitiva realizada, **confirma todas as declarações e provas produzidas por ela** no âmbito dos acordos firmados com o CADE (peça 246, p. 47-232, do TC 016.119/2016-9) e com o MPF (peça 246, p. 34-46, do TC 016.119/2016-9). A CCCC “(...) admite ter participado de conluio (...)” (peça 246, p. 6-7, do TC 016.119/2016-9), ratificando as provas já carreadas nestes autos.

140. A robustez do conjunto probatório juntado neste processo também é ratificada pelos Termos de Compromisso de Cessação de Condutas (TCC) firmados pelo CADE com as empresas Construtora UTC e Andrade Gutierrez, que não foram juntados aos presentes autos em razão de não acrescentarem elementos novos, exceto quanto ao fato de que tem-se no presente momento quatro empresas envolvidas no ilícito ora tratado confirmando a ocorrência das fraudes às licitações da Petrobras, além das várias delações constantes dos autos.

141. Reforçando o conjunto de evidências que demonstram a ocorrência da fraude e a participação da empresa Skanska, o Sr. Pedro José Barusco Filho, ex-Gerente de Serviços da Diretoria de Serviços da Petrobras, em seu Termo de Colaboração Premiada 5 (Peça 20, p. 2), afirmou a existência do conluio para direcionar os convites da Petrobras às empresas do cartel ou simpatizantes, fraudando a finalidade concorrencial dos certames da estatal:

QUE afirma **a atuação do cartel na PETROBRAS já se dava há muito tempo**, mas foi facilitada a partir de 2006 até 2011, em razão do grande volume de obras de grande porte, sendo que o critério técnico de seleção das empresas das Petrobras costumava **sempre indicar as mesmas empresas do cartel e outras que eram 'simpatizantes', o que proporcionava as ações do cartel no sentido de dividir entre si as obras**; QUE as empresas que compunham uma espécie de 'núcleo duro' do cartel eram em torno de 14 (quatorze), isto é, **a CAMARGO CORRÊA, a ANDRADE GUTIERREZ, a ODEBRECHT, SETAL/SOG - ÓLEO E GÁS, a OAS, a UTC, a SKANSKA, a PROMON ENGENHARIA, a TECHINT, a QUEIROZ GALVÃO, a ENGEVIX, a MENDES JÚNIOR, a SHAIN e a MPE**; QUE essas eram as empresas mais convidadas, as mais atuantes dentro da PETROBRAS; (Grifos acrescidos)

142. Conforme se evidencia, a empresa Skanska Brasil participou de grupo cartelizado cujos atos eram decididos de forma coletiva em reuniões para distribuição das obras entre elas para burlar a concorrência das licitações promovidas pela Petrobras, incluindo as da Rnest. Assim **não se vislumbra como distinguir a atuação da Skanska da das demais empresas**, pois, ao participar intencionalmente da ação do grupo, concordou com as condutas ilícitas que permitiram a fraude, quais sejam: a) combinação de preços; b) quebra de sigilo das propostas; c) divisão de mercado; d) oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado; e) combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações; e f) ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

143. O senhor Alberto Youssef, em seu interrogatório na ação penal 5026212-82.2014.404.7000 (peça 30, p. 38), detalhou como as empresas acertavam previamente o vencedor do certame:

Ministério Público Federal: - O senhor pode afirmar então que elas se reuniam? Os executivos dessas empresas confidenciaram alguma vez pro senhor essas reuniões?

Interrogado: - **Sim, com certeza.**

Ministério Público Federal: - E, e como funcionava daí, depois que elas definissem a empresa que seria a vencedora pra um determinado certame, elas passavam esse nome pro senhor ou ao senhor Paulo Roberto Costa?

Interrogado: - **Era entregue uma lista das empresas que ia participar do certame e nessa lista já era dito quem ia ser, quem ia ser a vencedora. Essa lista era repassada pro Paulo Roberto Costa.**

Ministério Público Federal: - **Em qual momento era repassada essa lista?**

Interrogado: - **Logo que, que ia se existir os convites.** (Grifos originais alterados e acrescidos)

144. O Senhor Pedro José Barusco Filho, em seu Termo de Colaboração 05 (peça 20, p. 3), também declarou ocorrência de cartel e fraude às licitações da Rnest, inclusive com violação do sigilo



das empresas a serem convidadas, corroborando o depoimento do Sr. Alberto Youssef acima, nos seguintes termos:

(...) QUE neste caso da RNEST houve claro superfaturamento; QUE indagado sobre como concluiu que havia cartel na PETROBRAS, afirma que **a ação das empresas ‘era orquestrada’ no sentido de que havia uma organização entre elas acerca de qual licitação seria vencida por cada uma delas**; QUE quase sempre as mesmas empresas eram convidadas; QUE indagado se recebeu lista prévia das empresas cartelizadas para definição de quais deveriam ser convidadas dentro do procedimento licitatório, afirma que houve um fato específico, **em maio ou abril de 2008, antes de se iniciar processos licitatórios para obras na RNEST**, em que o declarante foi procurado por **ROGÉRIO ARAÚJO**, Diretor da ODEBRECHT, o qual **apresentou uma lista manuscrita à caneta ou impressa contendo relação de empresas que deveriam ser convidadas** para as licitações dos grandes pacotes de obras da RNEST; QUE **ROGÉRIO disse na ocasião que já havia acertado, definido com PAULO ROBERTO COSTA**, à época Diretor de Abastecimento, **a lista de empresas que iriam participar**; QUE afirma que **leu a lista e nela constavam grande parte das 14 (quatorze) empresas acima referidas** integrantes do ‘núcleo duro’ do cartel; (Grifos acrescidos)

145. Além de afirmar que ocorria violação do sigilo das empresas a serem convidadas, favorecendo o êxito do grupo em conluio, o Sr. Pedro José Barusco Filho, em seu Termo de Colaboração 05 (peça 20, p. 4), afirma ainda que as empresas convidadas para participarem das licitações da Rnest eram do grupo de empresa do cartel:

QUE havia 12 (doze) pacotes de obras da RNEST, sendo que nos 4 (quatro) maiores pacotes, **foram convidadas em julho de 2008 as seguintes empresa do Cartel**: CAMARGO CORREA, ANDRADE GUTIERREZ, ODEBRECHT, OAS, QUEIROZ GALVÃO, ENGEVIX, IESA, MENDES JUNIOR, MPE, SETAL/SOG ÓLEO E GAS, **SKANSKA**, TECHINT, UTC, GDK e PROMON, conforme o DIP – Documento Interno do Sistema Petrobras que ora apresenta;

146. Confirmando as evidências exemplificadas acima, no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) foi formalizado acordo de leniência com empresa envolvida no cartel (Setal Engenharia e Construções e SOG Óleo e Gás), como já mencionado acima. Esse acordo descreve a "prática de condutas anticompetitivas no mercado de obras de montagem industrial 'onshore' no Brasil, em licitações da Petrobras" (Peça 31, p. 1) por meio do documento "Histórico de Conduta", principalmente nas grandes obras da Rnest (peça 31, p. 25-26).

(...) Segundo os Signatários, a partir de 2003/04 nove empresas formaram um ‘CLUBE’/‘Grupo’/‘Mesa’, e **combinaram de não competir entre si nas licitações da Petrobras**. O ajuste consistia em as empresas sinalizarem entre si opções de escolha, dentro do programa de obras da Petrobras, daquelas obras que lhes fossem mais adequadas, de modo a chegarem a um acordo para que as demais não ‘atrapalhassem’ sua respectiva vitória quando o edital da licitação fosse publicado. (...)

147. Consta do "Sumário Executivo" desse "Histórico de Conduta" que as "condutas anticompetitivas consistiram em acordos de (i) fixação de preços, condições, vantagens e **abstenção de participação**, e (ii) divisão de mercado entre concorrentes, em licitações públicas de obras de montagem industrial 'onshore' da Petrobras no Brasil.". Ele apresenta ainda uma relação de empresas membros do grupo cartelizado, incluindo a CCCC (peça 31, p. 1):

As empresas participantes da conduta anticompetitiva, **durante o chamado ‘Clube das 9’**, foram: (i) Camargo Corrêa S/A, (ii) Construtora Andrade Gutierrez S/A, (iii) Construtora Norberto Odebrecht S/A, (iv) Mendes Junior Trading Engenharia, (v) MPE Montagens e Projetos Especiais S/A, (vi) Promon S/A, (vii) Setal/SOG Óleo e Gás, (viii) Techint Engenharia e Construção S/A e (ix) UTC Engenharia S/A. Em seguida, **com a ampliação do grupo e a criação do chamado ‘Clube das 16’**, as empresas que também passaram a ser participantes da conduta anticompetitiva foram: (x) **Construtora OAS S/A**, (xi) Engevix Engenharia, (xii) Galvão Engenharia S/A, (xiii) GDK S/A, (xiv) lesa Óleo e Gás, (xv) Queiroz Galvão Óleo e Gás e **(xvi) Skanska Brasil Ltda.** (...) (Grifos acrescidos)



148. A inclusão da empresa Skanska Brasil Ltda. no denominado “Clube” foi a partir de 2005/2006, conforme consta do “Sumário Executivo” desse “Histórico de Conduta” do Acordo de Leniência firmado pela SOG com o CADE (peça 31, p. 34):

Assim, de acordo com os Signatários, a partir de 2005/2006 houve contatos com as empresas de fora do Clube que por vezes eram convidadas para as obras da Petrobras e queriam vencer alguns certames. Diante do risco de perderem algumas licitações para estas empresas, o ‘Clube das 9’ começou a tentar acomodar alguns pedidos das empresas Engevix, GDK, IESA, OAS, Queiroz Galvão e Skanska, sem deixar, porém, que essas participassem ainda das reuniões junto com as empresas do ‘Clube’.

149. O ajuste prévio das empresas é evidenciado também por meio de tabelas apreendidas na sede da empresa Engevix Engenharia em que consta a divisão das grandes obras da Petrobras, que demonstram a participação da empresa Skanska no ilícito, a exemplo da “proposta de fechamento do bingo fluminense” – Comperj (Peça 35, p. 25):

**Figura 6:** planilha em que consta a divisão das obras, apreendida pela PF na sede da Engevix

| PROPOSTA DE FECHAMENTO DO BINGO FLUMINENSE |        |      |
|--------------------------------------------|--------|------|
| PREMIO                                     | DATA   | PESO |
| UDA + UDV                                  | Sep-08 |      |
| COQUE + ARM. COQUE                         | Oct-08 |      |
| 02 HDT's                                   | Jan-09 |      |
| STEAM CRACKER                              | Jul-09 |      |
| OFF-SITE                                   | May-09 |      |
| HCC PETROQ.                                | May-09 |      |
| PFCC PETROQ.                               | Sep-09 |      |
| AROMÁTICOS                                 | Jun-09 |      |
| HDT NAFTA COQUE                            | Jun-09 |      |
| HDT NAFTA +HDT C4 +BUTADIENO               | Jul-09 |      |
| UGH + PSA                                  | Jul-09 |      |
| TRAT. GLP + DEA + URE'S + AA'S + UTGR      | Jul-09 |      |
| ADUTORA                                    | May-09 |      |
| ETDI                                       |        |      |

Handwritten notes to the right of the table:

- UDA + UDV: EGU + SKA / PEDRO
- COQUE + ARM. COQUE: TECHINT / AG
- 02 HDT's: QG / IESA / MPE
- STEAM CRACKER: CAD / UTC / MJS. MPE
- OFF-SITE: GDK / CARIOCA / SKA
- HCC PETROQ.: CC / SKA / SKA
- PFCC PETROQ.: OAS / SETAL / TOTO
- AROMÁTICOS: SKA / PEDRO / EGU
- HDT NAFTA COQUE: UTC / CAD / MJS
- HDT NAFTA +HDT C4 +BUTADIENO: CC / SKA / QG / IESA
- UGH + PSA: OAS / SETAL / TOTO
- TRAT. GLP + DEA + URE'S + AA'S + UTGR: TECHINT / AG. GALVÃO
- ADUTORA: QG / IESA / MPE CC / SKA
- ETDI: QG / IESA / MPE CC / SKA

150. A íntegra das planilhas apreendidas pela Polícia Federal está apresentada no Auto de Apreensão 1117/2014 (peça 35). Destaca-se aqui as planilhas de distribuição das obras que seriam licitadas pela Petrobras para implantação das refinarias Rnest, Repar e Comperj (peça 35, p. 12-13). Nessas Planilhas, bem como excerto copiado na figura 6 acima, verifica-se indicação da participação da empresa Skanska Brasil Ltda. (SK) na distribuição das obras.

151. Portanto, em face das evidências exemplificadas acima, constata-se que a empresa Skanska Brasil Ltda. já compunha o grupo cartelizado desde 2005/2006, e que teve seus interesses empresariais atendidos pelo esquema de conluio e fraude às licitações da Petrobras em obras de outras refinarias, como por exemplo na Comperj, conforme indicado acima na planilha de distribuição das obras do chamado “Bingo Fluminense”, deixando de participar das licitações da Rnest, beneficiando as demais empresas do grupo.

152. Além da definição prévia da distribuição das obras, os Diretores da Petrobras Pedro Barusco, Renato Duque e Paulo Roberto Costa tinham conhecimento prévio das empresas que seriam convidadas e agiam para alterar essa lista de convidadas em favor do grupo cartelizado, conforme declara Augusto Mendonça, em seu Termo de Colaboração Complementar 02, transcrito na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa 5006628-92.2015.4.04.7000 (peça 3, p. 14):

(...) QUE questionado acerca da entrega de lista ou sobre o modo como as empresas do CLUBE faziam para que apenas elas fossem convidadas pela PETROBRAS, o depoente informou que a interlocução do CLUBE com PEDRO BARUSCO, RENATO DUQUE e PAULO ROBERTO COSTA se dava sobretudo por intermédio de RICARDO PESSOA, representante da UTC que ocupava a presidência da ABEMI, e por isso tinha justificativa para ter acesso frequente aos dirigentes da

estatal; QUE ao que tem conhecimento, **RICARDO PESSOA intercedia junto aos diretores da estatal para que apenas as empresas do CLUBE fossem convidadas**, tendo conhecimento que **antes de os convites fossem formalizados pela PETROBRAS era necessário obter a aprovação dos diretores diretamente envolvidos, no caso das refinarias, os Diretores RENATO DUQUE e PAULO ROBERTO COSTA**, os quais ficavam como o encargo de submeter o procedimento ao colegiado da diretoria; QUE no interregno entre o recebimento do procedimento licitatório e sua submissão ao colegiado da diretoria, **os Diretores obtinham o conhecimento das empresas que seriam convidadas e tinha o poder de alterar a lista das convidadas para atender os interesses do CLUBE**; que para contemplar os interesses do CLUBE chegaram a incluir ou até, com base em argumentos técnicos, excluir empresas que seriam convidadas, todavia com a real finalidade de favorecer as empresas do CLUBE; QUE, por vezes, a influência dos referidos DIRETORES ocorria em etapas anteriores ao recebimento formal do recebimento do processo licitatório para encaminhamento à aprovação do colegiado de diretores, que era concretizada meio DIP (...) (Grifos acrescidos)

153. O Sr. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, no Termo de Colaboração 01 (peça 34, p. 5), também declara a existência de reuniões das empresas cartelizadas e de listas de empresas a serem convidadas para licitações na Petrobras, entregues ao Sr. Renato Duque, conforme transcrição abaixo:

QUE o papel do coordenador, que sempre foi desempenhado por RICARDO PESSOA ao longo do funcionamento do 'CLUBE', era o de organizar as reuniões, era ele quem convocava os representantes das empresas para as reuniões, **entregava as listas para RENATO DUQUE** e estabelecia contato direto com ele; (Grifos acrescidos)

154. Portando, **resta comprovada a ocorrência de fraudes nas licitações conduzidas pela Petrobras**, relacionadas a certames para obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), mediante conluio entre as empresas para a prática das seguintes condutas: combinação de preços, quebra de sigilo das propostas, divisão de mercado, oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado, combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações, e ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

155. Também **resta demonstrada a participação da empresa Skanska Brasil Ltda.** no esquema fraudulento acima referido em relação aos contratos para as obras de Unidade de Coqueamento Retardado (UCR); Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio (UHDT/UGH); Tubovias de Interligações; Unidade de Destilação Atmosférica (UDA).

156. Em face do exposto, conclui-se que a conduta é reprovável, devendo acarretar, no mérito, a declaração de inidoneidade da empresa Skanska Brasil Ltda. para participar de licitações na Administração Pública Federal, com fundamento no art. 46, da Lei 8.443/1992, conforme análise da dosimetria da sanção de inidoneidade a seguir.

#### **(IV) Da dosimetria da sanção de declaração de inidoneidade**

157. Conforme exposto no exame técnico acima, restou comprovado que a empresa Skanska Brasil Ltda. participou de ação conjunta das empresas, com união de vontades para a realização da fraude às licitações da Petrobras, inclusive da Rnest, caracterizando prática de atos coletivos, **não se vislumbrando como distinguir a sua atuação da atuação das demais empresas do grupo cartelizado** em esquema de fraudes em licitações da Rnest mediante as seguintes condutas: conluio, combinação de preços; quebra de sigilo das propostas; divisão de mercado; oferta de propostas cobertura; combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações; para beneficiar a si e as demais empresas participantes do cartel.

158. Esses atos ilícitos afrontaram de forma grave e continuada os princípios constitucionais insculpidos no art. 37, caput e inciso XXI, no art. 173, §1º, inciso III, ambos da Constituição Federal (CF/1988), precipuamente os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade de condições aos concorrentes em processo licitatório. Ademais, infringiram o item 1.2 do Decreto 2.745/1998.



159. A fraude à licitação é ato ilícito que ofende de forma grave preceitos constitucionais da Administração Pública, carecendo de sanção proporcional, de forma a punir o infrator e a repelir intenções futuras de prática de tal ato faltoso. Nesse mesmo sentido é a Declaração de Voto do Min. Relator Vital do Rêgo, que acompanha o Acórdão 348/2016-TCU-Plenário:

5. Aqueles que fraudam certames licitatórios com o objetivo de obter vantagens para si ou para terceiros, atitude que não se coaduna com os valores da nossa sociedade, comportamento que não se harmoniza com os princípios consagrados no nosso ordenamento jurídico, **devem ter reprimenda proporcional à gravidade de todas as irregularidades que vierem a ser por eles perpetradas em desfavor da regra constitucional da licitação.** (Grifos acrescentados)

160. Conforme bem pontuado pelo Exmo. Min. Relator do Acórdão 348/2016-TCU-Plenário, a fraude e o conluio de forma reiterada, burlando os princípios fundamentais da Administração e ludibriando o controle, que, sem o poder de polícia para investigar, tem sua atuação limitada quanto à produção de prova de conluio e fraude à licitação da natureza das tratadas neste processo, merece tratamento rigoroso:

Constitui premissa lógica do sistema sancionatório o cumprimento integral de todas as sanções. Isso porque, **se alguém tem o dever legal de não praticar determinada conduta e, ainda assim, a pratica mais de uma vez,** viola a norma repetidas vezes, devendo **suportar as consequências de cada transgressão.**

Nesse sentido, a lição de Fábio Medina Osório (in Direito Administrativo Sancionador. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 412 e 414):

**‘O concurso material de ilícitos está ligado ao princípio da igualdade. Não se pode tratar igualmente os desiguais. Daí que o sujeito que comete vários ilícitos merece um tratamento naturalmente mais rigoroso do que aquele que comete menor quantidade de infrações, se estamos diante de infrações de mesma natureza.**

(...) A soma dos prazos é, de certo modo, inevitável diante do concurso de ilícitos. O legislador fixa, via de regra, prazos para ilícitos autônomos. Não veda o acúmulo material, que decorre da necessidade de tratamento isonômico. Isto porque eventual interpretação que congelasse o patamar máximo dos prazos de interdições ou suspensões de direitos feriria a igualdade de tratamento aos jurisdicionados ou administrados, equiparando corruptos e administradores altamente desonestos a outros que atuam em escalas e níveis distintos, ainda que reprováveis. Haveria um estímulo ao ilícito e às injustiças decorrentes do rompimento do princípio isonômico’. (Grifos acrescentados)

161. Cabe destacar que a prática reiterada da fraude às licitações em análise neste processo apartado e no processo de representação originário (TC 016.119/2016-9), a partir do qual serão analisadas as responsabilidades das demais empresas implicadas nos respectivos processos apartados, abrange cinco processos de contratação vinculados às seguintes obras: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR); Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH); Tubovias de Interligações; Unidade de Destilação Atmosférica (UDA); e execução das obras de terraplenagem. Sendo a empresa Skanska Brasil Ltda. responsável pela participação na fraude aos quatro primeiros processos de contratação.

162. Portanto, considerando que o Tribunal de Contas da União vem atuando nesses contratos desde 2008, apontando diversas irregularidades graves, culminando na proposta de classificação de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação do fluxo financeiro para essas obras, em 2010, e correspondente comunicação ao Congresso Nacional; considerando que a prática delituosa ocorreu de forma reiterada e ampla nas licitações da Petrobras, não se tratando de incidência isolada; e considerando que **a sanção deve guardar proporção com a reiteração da prática, com a gravidade dos atos ilícitos,** envolvendo diversos meios fraudulentos para obtenção do êxito no crime perpetrado, **com materialidade e com a culpabilidade do agente envolvido;** e de forma a garantir a função pedagógica e preventiva da sanção, **propugna-se por declarar a inidoneidade da empresa Skanska Brasil Ltda. para participar, por 5 (cinco) anos, de licitação na Administração Pública Federal.**



163. Contudo, considerando que a empresa Skanska Brasil Ltda. foi declarada inidônea pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) com fundamento no art. 88, incisos II e III, c/c art. 87, inciso IV e §3º da Lei 8.666/1993, conforme extrato publicado pela CGU no Diário Oficial da União, Seção I, página 38, de 9/6/2016, em atenção ao princípio da razoabilidade da pena aplicada pelo TCU, para que ela não exceda os limites culminados na lei, pondera-se pela consideração do prazo efetivamente cumprido da sanção de inidoneidade declarada pela CGU que se referir às fraudes relacionadas a essas obras da Rnest como compensação do prazo de inidoneidade que vier a ser declarado pelo TCU.

### CONCLUSÃO

164. Tratam os autos de representação, com fundamento no art. 86, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI-TCU), acerca de fraudes em licitações conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) relacionadas a licitações para as obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima, também denominada de Refinaria do Nordeste (Rnest), em Ipojuca/PE, realizada no TC 016.119/2016-9.

165. Destaca-se, no histórico desta Instrução, que o TCU realizou auditorias nessas obras da Rnest desde 2008, apontando já naquela data diversas irregularidades, tais como: projeto básico deficiente; superfaturamento decorrente de preços excessivos em relação ao mercado; ausência de assinatura de termo aditivo; ausência de critério de aceitabilidade de preços máximos no edital; e inadequação ou inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global (TC 008.472/2008-3).

166. As subseqüentes auditorias do TCU, nos contratos UDA (Contrato 0800.0053456.09.2); UCR (Contrato 0800.0053457.09.2); Tubovias (Contrato 0800.0057000.10.2) e UHDT-UGH (UHDT- Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e UGH-Unidade de Geração de Hidrogênio, Contrato 0800.0055148.09.2), resultaram em apontamento de sobrepreço de R\$ 1,3 bilhão. Tal irregularidade foi classificada, por meio do Acórdão 3362/2010-TCU-Plenário, como grave com recomendação de paralisação (IG-P), **não acolhida pelo Governo Federal, que manteve o fluxo de recursos da União para essas obras.**

167. Em razão dos desdobramentos da “Operação Lava Jato”, demonstrando a ocorrência de conluio entre as empresas e pagamento de propinas para fraudar as licitações da estatal, mormente às grandes obras da Rnest, citadas no item acima, esta Secretaria Especializada representou junto a esta Corte de Contas (peça 42) com vistas à apuração das consequências administrativas advindas da referida fraude, acolhida por meio do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário (TC 016.119/2016-9), de Relatoria do Min. Benjamin Zymler, ficando os eventuais débitos para serem devidamente quantificados e responsabilizados no âmbito das respectivas tomadas de contas especiais específicas, cujo prejuízo em apenas cinco grandes contratos está estimado em R\$ 2,7 bilhões, a valores históricos.

168. Após a realização das oitivas e recebimento das respectivas respostas, no TC 016.119/2016-9, verificou-se que a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A (CCCC), diferentemente das outras 15 empresas implicadas no bojo daquele processo de representação originário, admitiu sua participação nos atos ilícitos, juntando ao processo acordos de colaboração com as investigações em outras instâncias, a saber: Acordo de Leniência firmado com a Força-Tarefa do Ministério Público Federal que integra a Operação Lava Jato; Termo de Compromisso de Cessão de Prática celebrado com o CADE, com participação do MPF. Razão pela qual, com autorização do Min. Relator Benjamin Zymler (peça 311, do TC 016.119/2016-9), constituiu-se o processo TC 036.335/2016-9 para tratar, em apartado, das manifestações da CCCC.

169. Posteriormente, considerando que o grupo Odebrecht teria formalizado acordo de leniência com o Ministério Público Federal no Paraná em conjunto com o grupo de trabalho da “Operação Lava Jato”, da Polícia Federal, bem como com a justiça dos Estados Unidos e Suíça, e das eventuais implicações desses acordos nas análises deste processo, o Ministro Relator Benjamin Zymler decidiu (peça 328, do TC 016.119/2016-9) por constituir processo apartado



(TC 036.660/2016-7) para análise das manifestações das empresas Odebrecht. Considerando o referido despacho do Min. Relator e o fato de que o representante legal da empresa Construtora Andrade Gutierrez Engenharia S.A. teria declarado (peça 145, p. 2, item 6, do TC 016.119/2016-9) a participação da empresa na formalização do acordo de leniência com o Ministério Público Federal, homologado pelo juiz titular da 13ª Vara Federal de Curitiba, o Secretário em exercício desta Unidade Técnica determinou, por meio de despacho (peça 352, do TC 016.119/2016-9), a constituição de processo apartado (TC 003.299/2017-1) para análise das manifestações da empresa Andrade Gutierrez.

170. Ainda, após análise perfunctória das manifestações dos responsáveis implicados no bojo do processo de representação originário TC 016.119/2016-9, considerando que essas manifestações demandariam extensas análises que, em razão do volume de informações, poderiam prejudicar a clareza da instrução de mérito e a celeridade processual requerida no presente caso, o Min. Relator Benjamin Zymler autorizou (peça 58), mediante provocação desta Unidade Técnica, a instauração de processos apartados para as análises das manifestações dos respectivos responsáveis, razão pela qual este processo (TC 013.386/2017-4) trata da manifestação da empresa Skanska Brasil Ltda..

171. O Exame Técnico desta Instrução constituiu-se dos seguintes tópicos: (I) Breve contextualização da irregularidade; (II) Das alegações da empresa e respectivas análises; (III) Da responsabilização e individualização das condutas; e (IV) Da dosimetria da declaração de inidoneidade.

172. As empresas, por meio de ajuste prévio, definiam em conluio qual delas seria a vencedora do certame, as demais empresas apresentavam propostas com valores acima do limite aceitável pela Petrobras com intuito de acobertar a fraude ao processo licitatório, ou se abstinham de participar do certame, conforme devidamente comprovado por meio das provas compartilhadas com o TCU oriundas da “Operação Lava Jato”, devidamente explicadas e referenciadas na instrução de representação (peça 42, p. 6-38). O êxito do esquema era garantido por diretores da estatal mediante recebimento de vantagem financeira indevida – propina (peça 42, p. 17-18). A ocorrência da fraude mediante cartel e pagamento de propina também foi confirmado pelas empresas UTC e Andrade Gutierrez em recentes Termos de Compromisso de Cessação de Prática celebrados com o CADE, conforme tópico “(I)”.

173. A empresa Skanska Brasil Ltda. não logra êxito em afastar sua responsabilidade no ilícito ora tratado pelos motivos sintetizados a seguir, priorizando, em sua manifestação, a tentativa de descaracterizar as provas legalmente obtidas e alegar desrespeito ao devido processo legal, não demonstrando eventual inexistência da fraude, tampouco provando que não teria participado da fraude questionada, conforme exame técnico desta Instrução.

174. Reconhece-se a tempestividade da manifestação da empresa, procedendo-se à sua análise, tópico “(II.1-a)”.

175. Não procede a alegação de ilegitimidade passiva da empresa Skanska Brasil Ltda. no presente processo, haja vista que restou demonstrado que a abstenção de participação em licitação era uma das formas de atuação do grupo de empresas cartelizadas, conforme análise no tópico “(II.1-b)”.

176. A utilização ou não da Lei de Licitações em vez do Decreto 2.745/1998, na referência dos critérios legais segundo os quais a fraude é reprovável, não afasta a responsabilidade da empresa Skanska Brasil Ltda. em relação à sua participação nos atos que resultaram em fraude comprovada às licitações da Petrobras, na Rnest, haja vista que a observância aos princípios da administração pública se mantém obrigatório, conforme determina o inciso III, § 1º, do art. 173 c/c art. 37, ambos da CF/1988, conforme análise no tópico “(II.1-c)”.

177. Não há sobreposição de competências na atuação do CADE e TCU, haja vista que a natureza da atuação constitucional de controle externo do TCU (art. 70 c/c 71, incisos II e VIII) é distinta da atuação do CADE, que se refere a infrações contra a ordem econômica, conforme análise no tópico “(II.1-d)”.



178. Os atos ilícitos tratados neste processo afrontaram de forma grave e continuada os princípios constitucionais insculpidos no art. 37, caput e inciso XXI, c/c o art. 173, §1º, inciso III, ambos da Constituição Federal (CF/1988), precipuamente os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade de condições aos concorrentes em processo licitatório, bem como o item 1.2 do Decreto 2.745/1998. Assim, em que pese os art. 90 e 93 da Lei 8.666/1993 não se apliquem à sanção da pessoa jurídica, não tem o condão de afastar a responsabilização da Skanska Brasil Ltda. nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, conforme análise no tópico “(II.1-e)”.

179. O Relatório do Min. Relator Benjamin Zymler apresenta detalhamento das **condutas das empresas em conluio** nos seguintes tópicos: “II.1 Da atuação do Cartel (‘clube’) e o seu impacto econômico” (peça 52, p. 7-13); “II.2 Da divisão das licitações da Rnest mediante ajuste Prévio” (peça 52, p. 13-19); “II.3 Do pagamento de propinas” (peça 52, p. 19-20); “II.4 Licitações da Rnest” (peça 52, p. 20-32), subdividido em subitens por obra (UHDT/UGH e UDA, Terraplenagem, UCR e Tubovias); e “III.2 Das empresas envolvidas nas fraudes” (peça 52, p. 34-37), com destaque para a tabela constante do Relatório do Min. Relator (peça 52, p. 35-36) que apresenta as fontes de informações utilizadas para a definição das empresas contra as quais se representou. Dessa forma, verifica-se que a oitiva apresenta indicação precisa dos atos inquinados, suficientes para permitir o contraditório e a ampla defesa.

180. Assim, ocorreu a individualização das condutas, pois, consoante a jurisprudência assentada, como a atuação na fraude se deu por “acordo de vontades para o mesmo fim” (STJ: RHC 21284/RJ, 5ª Turma, Relatora Ministra Jane Silva, citado em decisão no HC 91725/SP pelo Min. Relator Felix Fischer, 5ª Turma), caracterizando conduta de autoria coletiva, houve indicação precisa dos atos inquinados, suficientes para permitir o contraditório e a ampla defesa, e a descrição das condutas se deu de forma geral, e não genérica, conforme análise no tópico “(II.1-f)”.

181. Não há ilegalidade na utilização da prova emprestada, haja vista que foi garantida à empresa Skanska Brasil Ltda. o contraditório e a ampla defesa nos termos regimentais do TCU, inclusive com prazo adicional para contradição, conforme indicado na Tabela 1 constante do histórico desta Instrução, conforme preconiza a jurisprudência colacionada (EREsp 617.428/SP, Min. Relatora Nancy Andngi), conforme análise no tópico “(II.1-g)”.

182. Não há também ausência de fundamentação para a prolação do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário, pois restou demonstrada que a abstenção de participação foi meio de favorecer o grupo cartelizado na fraude às licitações das Petrobras, nos termos expostos no Relatório do Min. Relator Benjamin Zymler (peça 52, p. 6 e 9), que fundamentou o seu Voto e o dito acórdão, conforme análise no tópico “(II.1-h)”.

183. Restou demonstrado que a representação se baseou em conjunto probatório robusto e legítimo, utilizados com as devidas cautelas jurídicas necessárias, sujeitados ao contraditório e ampla defesa, conforme análise no tópico “(II.1-i)”.

184. Não procede também a alegação de ausência de provas quanto à participação da empresa Skanska Brasil Ltda. nas fraudes às licitações, haja vista que restou demonstrado por meio de vários indícios probatórios e convergentes de que teria participado do grupo cartelizado com o objetivo de fraudar as licitações da Petrobras, conforme análise no tópico “(II.1-j)”.

185. Reconhece-se razão de que não foi convidada para participar dessa licitação. Contudo, conforme análise constante do tópico “(II.1-b)”, resta demonstrado a participação da empresa Skanska Brasil no esquema de fraude às licitações para as obras de Unidade de Coqueamento Retardado (UCR); Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio (UHDT/UGH); Tubovias de Interligações; Unidade de Destilação Atmosférica (UDA), de forma que permanecem as motivações que levaram à oitiva da empresa Skanska Brasil, com fundamento do art. 46 da Lei 8.443/1992, em razão de sua participação nas fraudes às licitações para outras quatro contratações objetos da representação, conforme análise no tópico “(II.1-k)”.

186. Por fim, não merece ser acolhida a alegação de motivos para não participar das licitações da Rnest, pois restou demonstrado que a empresa participava do grupo cartelizado para fraudar as

licitações da Petrobras. Restou demonstrado no exame técnico que a abstenção de apresentação de proposta foi meio de atender os interesses do grupo de empresas cartelizadas, conforme análise no tópico “(II.1-I)”.

187. Portanto, resta comprovada a ocorrência de fraudes nas licitações conduzidas pela Petrobras, relacionadas a certames para obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), mediante conluio entre as empresas para a prática das seguintes condutas: combinação de preços, quebra de sigilo das propostas, divisão de mercado, oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado, combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações, e ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

188. Também resta demonstrada a participação da empresa Skanska Brasil Ltda. no esquema fraudulento acima referido em relação às obras de: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR); Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio (UHDT/UGH); Tubovias de Interligações; Unidade de Destilação Atmosférica (UDA).

189. Em face do exposto, a conduta delitiva afrontou de forma grave e continuada os princípios constitucionais insculpidos no art. 37, caput e inciso XXI, no art. 173, §1º, inciso III, ambos da Constituição Federal (CF/1988), bem como no item 1.2 do Decreto 2.745/1998, precipuamente os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade de condições aos concorrentes em processo licitatório. A gravidade danosa já indicada em processos específicos de TCE e a prática delituosa reiterada em diversos certames licitatórios requerem a atuação exemplar deste Tribunal de Contas, conforme tópico “(III)”, da responsabilização e individualização das condutas.

190. Considerando a gravidade e extensão dos danos causados pelos ilícitos em apuração nos respectivos processos de tomadas de contas específicos, e a prática continuada dos ilícitos, resultando na contratação fraudulenta das obras referentes à Unidade de Coqueamento Retardado (UCR), Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio (UHDT/UGH), Tubovias de Interligações, Unidade de Destilação Atmosférica (UDA), e execução das obras de terraplenagem, sendo a empresa Skanska Brasil Ltda. responsável pela participação na fraude aos quatro primeiros processos de contratação, para garantir a função pedagógica e preventiva da sanção, propõe-se a aplicação da pena de declaração de inidoneidade para contratação com a Administração Pública Federal à empresa Skanska Brasil Ltda. para participar, por 5 (cinco) anos, de licitações na Administração Pública Federal, com fundamento no art. 46, da Lei 8.443/1992, conforme análise da dosimetria da sanção de inidoneidade.

191. Em atenção ao princípio da razoabilidade da pena aplicada pelo TCU, pondera-se pela consideração do prazo efetivamente cumprido da sanção de inidoneidade declarada pela CGU, em 9/6/2016, que se referir às fraudes relacionadas a essas obras da Rnest como compensação do prazo de inidoneidade que vier a ser declarado pelo TCU, conforme tópico, conforme tópico “IV”.

192. Propõe-se também encaminhar cópias do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Voto e Relatório que o fundamentarem, à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a declaração de inidoneidade proposta, para que atenda às recomendações exaradas no item 9.6 do Acórdão 1.986/2013-TCU-Plenário, no que se refere ao registro da inidoneidade no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (Sicaf), bem como à Força-Tarefa do Ministério Público Federal no Paraná, à Força-Tarefa da Advocacia-Geral da União no Paraná, ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), à Diretoria de Governança, Risco e Conformidade da Petrobras (GRC), Ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), e à 13ª Vara Federal de Curitiba, para medidas consideradas cabíveis.

193. Em razão de o presente processo ter sido constituído a partir do processo de representação original (TC 016.119/2016-9) para análise em apartado das manifestações da empresa Skanska Brasil Ltda., e de este apartado se tratar de mera estratégia processual com vista a atender à celeridade processual que o caso requer, propõe-se ainda que, quando do encerramento do presente processo, ele seja apensado ao processo TC 016.119/2016-9.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

194. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

I) rejeitar as alegações da empresa Skanska Brasil Ltda. (CNPJ 02.154.943/0001-02), para no mérito declarar a sua inidoneidade, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, para participar, por 5 (cinco) anos, de licitações na Administração Pública Federal;

II) em atenção ao princípio da razoabilidade da pena aplicada pelo TCU, para que ela não exceda os limites culminados na lei, considerar, como compensação do prazo de inidoneidade que vier a ser declarado pelo TCU, o prazo efetivamente cumprido referente à sanção de inidoneidade declarada pela CGU em razão das fraudes às licitações das obras das unidades de serviços de Terraplenagem, UCR, Tubovias, UDA e UHDT-UGH, todas da Refinaria do Nordeste (Rnest);

III) comunicar à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a declaração de inidoneidade do item I, para que atenda às recomendações exaradas no item 9.6 do Acórdão 1.986/2013-TCU-Plenário;

IV) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à empresa responsável, para ciência;

V) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Força-Tarefa do Ministério Público Federal no Paraná, à Força-Tarefa da Advocacia-Geral da União no Paraná, ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), à Diretoria de Governança, Risco e Conformidade da Petrobras (GRC), à 13ª Vara da Justiça Federal em Curitiba/PR e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para medidas consideradas cabíveis.

V) determinar o apensamento, quando do encerramento do presente processo, ao processo de representação originário (TC 016.119/2016-9), com vista à consolidação das decisões proferidas em razão da representação decorrente à fraude às licitações nas obras especificadas da Rnest.”

4. O corpo diretivo da SeinfraOperações aquiesceu ao aludido encaminhamento (peças 66 e 67).

5. Na sequência, a empresa ingressou com petição solicitando acesso à mídia eletrônica apresentada pela Petrobras em resposta ao Ofício 0135/2016-TCU/SeinfraOperações e a concessão de prazo adicional de, no mínimo, 30 dias, a contar do acesso à mídia eletrônica, para manifestação sobre tal conteúdo.

6. Ademais, a interessada requereu que lhe fosse dado o direito de oportunamente se manifestar sobre o pronunciamento exarado pela SeinfraOperações, tão logo tenha acesso aos documentos apresentados pela Petrobras.

7. À vista do contido no aludido expediente, expedi despacho determinando o retorno dos autos à SeinfraOperações para que se pronunciasse especificamente sobre o pedido de acesso à mídia eletrônica apresentada pela Petrobras em resposta ao Ofício 0135/2016-TCU/SeinfraOperações (peça 80).

8. Quanto ao requerimento da sociedade empresária Skanska Brasil Ltda. para que se manifestasse sobre o pronunciamento exarado pela SeinfraOperações, registrei, na ocasião, que o sistema processual desta Corte não prevê a intervenção dos responsáveis e interessados após a conclusão da etapa da instrução, principalmente para contraditar a manifestação da unidade técnica.

9. Por esse motivo, recebi os elementos acostados nas peças 74 a 79 como memoriais, a serem considerados por ocasião do exame de mérito do presente feito.

10. A unidade técnica deu cumprimento ao despacho supramencionado, na forma da instrução transcrita parcialmente a seguir (peça 84):

“3. O expediente editado pelo Min. Relator foi provocado pela manifestação da empresa Skanska Brasil ao solicitar acesso à mídia eletrônica fornecida pela Petrobras em resposta ao Ofício 0135/2016-TCU/SeinfraOperações (peça 79 do TC 016.119/2016-9). Assim argumentou a empresa:

‘Ocorre que tal despacho foi exarado no Processo no 016.119/2016-9, que estava analisando a conduta das partes de forma conjunta, de forma que a SeinfraOperações não atentou para a peculiaridade da Skanska Brasil neste processo e não procurou verificar se não haveria, na

documentação fornecida pela Petrobras, evidências de que a Skanska Brasil não participou de irregularidades relativas à RNEST.

Ora, Excelência, é imperioso, portanto, que a Skanska Brasil, colocada na desvantajosa posição de ter de produzir "provas diabólicas" neste Processo, tenha acesso a todo o conjunto probatório posto à disposição da SeinfraOperações, para que possa verificar se não há nos documentos fornecidos pela Petrobras provas da não participação desta empresa nas irregularidades atinentes à RNEST (...). ‘

4. Em despacho anterior, de 08/08/2016 (peça 164, p. 2, do TC 016.119/2016-9), que tratou dos pedidos de dilação de prazos para oitiva das empresas, o Min. Relator anotou o seguinte:

‘Ademais, observo que, em princípio, os presentes autos já se encontram com evidências suficientes para a adequada caracterização dos fatos submetidos ao contraditório. Dessa forma, os resultados da mencionada diligência devem ter por objeto subsidiar a atuação da SeinfraOperações em outras ações a seu cargo.

Entretanto, caso a unidade técnica entenda que a diligência traga elementos relevantes sobre a matéria aqui tratada, sendo justificado juntá-los aos presentes autos, deverá ser concedido prazo adicional às partes para que se manifestem a respeito, nos termos dos arts. 15 e 437, § 1º, do Código de Processo Civil.’

5. Por entender que as informações contidas na mídia enviada pela Petrobras não são essenciais para o processo em questão, por se tratarem meramente de minúcias do Relatório Final da Comissão Interna da Petrobras (peça 16 do TC 016.119/2016-9), peça integrante do processo principal ou deste apartado, esta Secretaria decidiu por não incluir nem utilizar a referida mídia nos processos. Em outras palavras, nenhuma evidência ou documento constante da mídia enviada pela Petrobras foi utilizado no processo principal ou nos presentes autos, exceto o relatório final da comissão interna da Petrobras.

6. Vale destacar que a empresa defendente teve acesso ao relatório final da Comissão Interna da Petrobras, o qual também consta na peça 16 dos presentes autos.

7. Portanto, verifica-se a prescindibilidade do que solicita a empresa quanto ao acesso das informações enviadas pela Petrobras em mídia ótica, não havendo qualquer prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa, uma vez que essas informações não foram utilizadas na constituição ou no desenvolvimento do processo.

8. Vale destacar que já existe instrução e proposta de julgamento de mérito dos autos lançada por esta unidade técnica na peça 65.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Ministro Relator:

a) indeferir a solicitação da empresa para acesso às informações contidas na mídia enviada pela Petrobras a esta Corte de Contas, em razão de nenhuma dessas informações ter fundamentado qualquer entendimento ou pronunciamento desta Corte de Contas e por entender que tais dados não são essenciais para os fatos discutidos nestes autos, não havendo qualquer prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa no indeferimento do pleito.”

11. O corpo diretivo da SeinfraOperações anuiu à aludida proposta (peças 85 e 86).

12. O Ministério Público junto ao TCU se pronunciou do seguinte modo (peça 87):

“6. A Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF) descobriram que grandes empreiteiras brasileiras teriam formado um cartel, através do qual, por ajuste prévio, teriam sistematicamente frustrado as licitações da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras para a contratação de grandes obras a partir do ano de 2006, entre elas as da Rnest, do Comperj e da Repar.

7. As empreiteiras, reunidas em algo que denominavam de “Clube”, ajustavam previamente entre si qual delas iria sagrar-se vencedora das licitações da Petrobras, manipulando os preços apresentados no certame, com o que tinham condições de, sem concorrência real, serem contratadas pelo maior preço possível admitido pela Petrobras.



8. De acordo com as informações provenientes do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), conforme consta no relatório que embasou o Acórdão nº 1583/2016-Plenário, as empresas participantes da conduta anticompetitiva, durante o chamado “Clube das 9”, foram:

- (I) Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.;
- (II) Construtora Andrade Gutierrez S.A.;
- (III) Construtora Norberto Odebrecht S.A.;
- (IV) Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.;
- (V) MPE Montagens e Projetos Especiais S.A.;
- (VI) Promon Engenharia Ltda.;
- (VII) Setal/SOG Sistemas em Óleo e Gás S.A.;
- (VIII) Techint Engenharia e Construção S.A.; e
- (IX) UTC Engenharia S.A.

9. Em seguida, com a ampliação do grupo e a criação do chamado “Clube das 16”, as empresas que também passaram a ser participantes da conduta anticompetitiva foram:

- (X) Construtora OAS S.A.;
- (XI) Engevix Engenharia S.A.;
- (XII) Galvão Engenharia S.A.;
- (XIII) GDK S.A.;
- (XIV) Iesa Óleo e Gás S.A.;
- (XV) Construtora Queiroz Galvão S.A.; e
- (XVI) Skanska Brasil Ltda.

10. Além do “Clube das 16”, outras empresas que participaram esporadicamente das combinações entre os concorrentes para licitações específicas foram:

- (I) Alusa Engenharia (atualmente denominada Alumini Engenharia S.A.);
- (II) Carioca Engenharia;
- (III) Construcap CCPS Engenharia;
- (IV) Fidens Engenharia S.A.;
- (V) Jaraguá Engenharia e Instalações Industriais Ltda.;
- (VI) Schahin Engenharia S.A.; e
- (VII) Tomé Engenharia.

11. Existia, ainda, um “Clube VIP”, criado por volta de 2008/2009 e formado por empresas que, ao tempo que participavam e atuavam ativamente nas reuniões do “Clube das 16”, exigiam primazia, considerando o seu grande porte para as grandes obras realizadas pela Petrobras (em especial para os grandes pacotes de obras da Rnest). Segundo as informações provenientes do Cade, tais empresas seriam:

- a) Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.;
- b) Construtora Andrade Gutierrez S.A.;
- c) Construtora Norberto Odebrecht S.A.;
- d) Construtora Queiroz Galvão S.A.; e
- e) UTC Engenharia S.A.

12. Para permitir o funcionamento do cartel, as empreiteiras corromperam diversos empregados do alto escalão da Petrobras, pagando percentual sobre os contratos.

13. Já nos anos de 2008/2009, ocorreram as primeiras fiscalizações do TCU sobre o contrato da terraplenagem da Rnest, onde já eram apontados elevados superfaturamentos, com fortes indícios de significativos danos ao erário.

14. Foi naquela época que o TCU deliberou e sugeriu ao Congresso Nacional o bloqueio de recursos para obras da Petrobras (da Rnest, do Comperj, da Repar e do Terminal de Barra do Riacho), em virtude das graves irregularidades detectadas (superfaturamento e dano ao erário). Tal proposta foi acolhida pelo Congresso Nacional. Entretanto, o então Presidente da República, contrariando a recomendação do TCU, acolhida pelo Congresso Nacional, monocraticamente liberou



o bloqueio de recursos (excluiu as obras do “Quadro Bloqueio” da Lei Orçamentária Anual, conforme Mensagem de Veto Presidencial – VEP nº 41, de 26/01/2010).

15. Nos anos seguintes, novas auditorias do TCU na Rnest revelaram indícios de sobrepreços da ordem de R\$ 1,3 bilhão. O Acórdão nº 3362/2010-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, indicou novamente o bloqueio preventivo de recursos para a obra (IGP). A indicação de IGP foi mantida nos anos de 2011 e 2012, sem qualquer medida saneadora adotada pela Petrobras.

16. Verificou-se, posteriormente, que os US\$ 2,5 bilhões, inicialmente calculados pelos técnicos da Petrobras para investimento global da Rnest, já haviam sido revisados para mais de US\$ 20 bilhões. A Refinaria, ainda inacabada, recebeu o desonroso título de refinaria mais onerosa do mundo.

17. Foi nesse contexto de existência de esquema criminoso envolvendo cartel, fraude à licitação, pagamento de propinas a agentes públicos e lavagem de dinheiro no âmbito de obras da Petrobras que a SeinfraOperações representou para que o TCU procedesse à apuração das consequências administrativas advindas de fraudes relativas às licitações de cinco obras da Refinaria do Nordeste – Rnest.

18. Tais práticas ilícitas foram apontadas sobre cinco contratações relativas à construção da Rnest, sendo uma de execução de obras de terraplenagem e quatro de implantação de conjuntos de instalações: Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio (UHDT-UGH); Unidade de Destilação Atmosférica (UDA); Unidade de Coqueamento Retardado (UCR) e Tubovias de Interligações.

19. O quadro a seguir consolida os diversos contratos em que as licitações originárias foram fraudadas pelas participantes, seguido de breve descrição dos procedimentos licitatórios envolvidos em cada contrato de obra. As informações foram extraídas do relatório de Comissão Interna de Apuração da Petrobras (DIP DABAST nº 71/2014, de 25/04/2014), constante da peça 16 destes autos e do relatório e voto que fundamentaram o Acórdão nº 1583/2016-Plenário.

|                    | <b>Terraplenagem</b> | <b>UHDT-UGH</b>   | <b>UDA</b>        | <b>UCR</b>        | <b>Tubovias</b>   |
|--------------------|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Vencedoras</b>  | Odebrecht            | Odebrecht         | Odebrecht         | Camargo Corrêa    | Queiroz Galvão    |
|                    | Camargo Corrêa       | OAS               | OAS               | CNEC              | Iesa              |
| <b>Proponentes</b> | Queiroz Galvão       |                   |                   |                   |                   |
|                    | Galvão Engenharia    |                   |                   |                   |                   |
| <b>Convidadas</b>  | CR Almeida           | Mendes Júnior     | Iesa              | UTC               | Odebrecht         |
|                    | Estacon              | Camargo Corrêa    | Queiroz Galvão    | Engevix           | OAS               |
|                    | Andrade Gutierrez    | Andrade Gutierrez | Engevix           | Odebrecht         | GDK               |
|                    | Construbase          | Techint           | UTC               | OAS               | SOG               |
|                    |                      |                   |                   | MPE               |                   |
|                    | OAS                  | Queiroz Galvão    | Camargo Corrêa    | Andrade Gutierrez | Camargo Corrêa    |
|                    | CM Construções       | UTC               | Andrade Gutierrez | Queiroz Galvão    | Andrade Gutierrez |
|                    |                      | Engevix           | Mendes Júnior     | Mendes Júnior     | UTC               |
|                    |                      | GDK               | Techint           | Techint           | Mendes Júnior     |
|                    |                      | Iesa              | GDK               | GDK               | Techint           |
|                    |                      | MPE               | MPE               | Iesa              | Engevix           |
|                    |                      | Promon            | Promon            | Promon            | Promon            |
|                    |                      | Skanska           | Skanska           | Skanska           | Skanska           |
|                    |                      | SOG               | SOG               | SOG               |                   |

#### Licitação para execução das obras de terraplenagem

O início do processo licitatório se deu em 03/05/2007 e a contratação ocorreu em 31/07/2007.

Para a execução dos serviços, foram convidadas dez empresas, sendo seis integrantes do cartel: Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa S.A., Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão S.A. e Galvão Engenharia S.A. Além de quatro não integrantes do cartel: CR Almeida, Estacon, Construbase e CM Construções.



Foram apresentadas cinco propostas: empresas Odebrecht, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e Galvão Engenharia em consórcio; CR Almeida; Estacon; Andrade Gutierrez e Construbase.

Sagrou-se vencedor o consórcio formado pelas empresas Odebrecht, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e Galvão Engenharia (Consórcio Abreu e Lima).

Licitações para obras de implantação de UHDT-UGH

*“O 1º processo licitatório, iniciado em 31/07/2008, foi cancelado em função dos preços excessivos, cuja variação foi de 61,2% entre a estimativa Petrobras, R\$ 2.621 bilhões, e a proposta de menor valor, R\$ 4.226 bilhões, apresentada pelo Consórcio Odebrecht-OAS.*

*Em 31/03/2009, foi dado início um novo processo com a estimativa prévia da Petrobras, fixada no valor de R\$ 2,653 bilhões. No julgamento das propostas apresentadas em 08/05/2009, os preços ofertados estavam acima da faixa de aceitabilidade (-15 a +20%) – a 1ª colocada neste processo, Consórcio Odebrecht-OAS, apresentou proposta de R\$ 3,260 bilhões. Após análises técnicas e consulta ao JURÍDICO, com parecer favorável, a comissão de licitação entendeu que, com uma nova rodada para apresentação das propostas, sem alteração das condições, a Petrobras poderia obter preços mais vantajosos (procedimento denominado ‘escoima’). Em 15/06/2009, o Consórcio Odebrecht-OAS apresentou uma nova proposta no valor de R\$ 3,190 bilhões (a estimativa da Petrobras foi revisada para R\$ 2,692 bilhões).” (Grifos acrescidos.)*

Licitações para obras de implantação de UDA

*“O 1º processo licitatório foi cancelado em função dos preços excessivos, cuja variação foi de 69,8% entre a estimativa Petrobras, R\$ 1,118 bilhão, e a proposta de menor valor, R\$ 1,899 bilhão, apresentada pelo Consórcio Odebrecht-OAS.*

*Em 31/03/2009, foi enviado o 2º convite com a estimativa prévia da Petrobras, fixada no valor de R\$ 1,270 bilhão.*

*No julgamento das propostas apresentadas em 07/05/2009, a comissão de licitação indicou a proposta do Consórcio Odebrecht-OAS, no valor de R\$ 1,485 bilhão (incluindo R\$ 27 milhões a título de verba de chuva), como a que melhor atendia aos interesses da Petrobras, sendo a vencedora do certame.” (Grifos acrescidos.)*

Licitações para obras de implantação de UCR

*“Na 1ª licitação, iniciada em 21/07/2008, o Consórcio Camargo Corrêa-CNEC apresentou a melhor proposta de R\$ 5,937 bilhões, se situando 73,2% acima da estimativa Petrobras, de R\$ 3,427 bilhões. O processo licitatório foi encerrado em virtude dos preços excessivos apresentados.*

*Em 19/03/2009, foi iniciado um novo processo licitatório cuja estimativa prévia da Petrobras, que serviu de referência para a análise e julgamento das propostas, foi fixada no valor de R\$ 2,876 bilhões.*

*No julgamento das propostas apresentadas em 05/05/2009, a comissão de licitação indicou a proposta do Consórcio Camargo Corrêa-CNEC, no valor de R\$ 3,411 bilhões.” (Grifos acrescidos.)*

Licitações para obras de implantação das Tubovias de Interligações

*“O 1º processo licitatório de 29/07/2007 foi cancelado em função da desclassificação por preços excessivos, cuja variação foi de 69,09% entre a estimativa Petrobras de R\$ 2,949 bilhões e a proposta de menor valor, R\$ 4,986 bilhões (Consórcio Queiroz Galvão-IESA).*

*O 2º processo licitatório também foi cancelado em função da desclassificação das únicas três propostas apresentadas por preços excessivos, cuja variação foi de 61,1% entre a estimativa da Petrobras, R\$ 2,171 bilhões, e a proposta de menor valor, R\$ 3,498 bilhões, apresentada também pelo Consórcio Queiroz Galvão e IESA.*

*Em 27/08/2009, foi enviado o 3º convite, com a estimativa Petrobras fixada no valor de R\$ 2,331 bilhões. No julgamento das propostas apresentadas em 25/09/2009, a comissão de licitação indicou a proposta do Consórcio Ipojuca-Interligações, composto pelas empresas Queiroz Galvão e IESA, no valor de R\$ 2,694 bilhões, como a que melhor atendia aos interesses da Petrobras, sendo a vencedora do certame.” (Grifos acrescidos.)*

III – Posição da unidade técnica



(...)

*IV – Comentários sobre o mérito*

31. Havendo examinado os autos, chego à conclusão de que o processo está devidamente instruído e que, ao contrário do alegado pela responsável, a irregularidade apontada está bem delimitada e evidenciada e que as condutas impugnadas estão satisfatoriamente descritas.

32. Assim, endosso as análises efetuadas pela SeinfraOperações, sem prejuízo de tecer alguns comentários pontuais e de propor metodologia para avaliação quantitativa da sanção de inidoneidade, de forma a melhor observar os princípios constitucionais de isonomia, proporcionalidade e individualização da pena.

33. O conjunto composto de relatos de colaborações premiadas, acordo de leniência firmado junto ao Cade, depoimentos prestados em ações penais, documentação apreendida pela Polícia Federal, resultados dos procedimentos licitatórios e análise estatística da perda de desconto em certames fraudados contém indícios robustos e concordantes que demonstram os procedimentos fraudulentos empreendidos e a participação da Skanska Brasil Ltda. nesses delitos.

34. Registro, ainda, que inexistente ilegalidade nos documentos comprobatórios da irregularidade narrada, dado que foram obtidos a partir da disponibilização pública feita pelo juízo criminal que cuida da Operação Lava Jato e foram devidamente submetidos ao contraditório, mediante a oitiva da responsável.

35. Portanto, a simples negativa de envolvimento no conluio não bastaria para rechaçar essas evidências.

36. Assim, verifica-se, a partir do exame efetuado pela SeinfraOperações e das considerações aduzidas acima, que os argumentos apresentados em oitiva pela empresa responsabilizada nestes autos não foram suficientes para impugnar as evidências de que tenha tomado parte em fraudes direcionadas às licitações da Rnest em análise. Dessa forma, entendo cabível o encaminhamento proposto pela unidade técnica, no sentido de aplicar a sanção de inidoneidade à empresa, nos termos legalmente previstos.

*V – Aplicação da pena de inidoneidade*

37. Quanto à análise do caso concreto destes autos, considero que há aspectos relevantes que devem ser incluídos na avaliação da sanção a ser aplicada, a fim de que sejam devidamente observados os princípios constitucionais de isonomia, proporcionalidade e individualização da pena.

38. A unidade técnica fundamentou sua proposta de apenação em razão da elevada gravidade dos ilícitos perpetrados, das consequências e da materialidade dessas irregularidades. As circunstâncias aludidas pela unidade instrutora são essenciais para a determinação da pena, contudo elas não se mostram suficientes para, no caso em exame, atender integralmente aos princípios fundamentais mencionados acima.

39. Sob o prisma quantitativo, verifica-se que a isonomia e a proporcionalidade demandam que a sanção imposta a um agente que tenha cometido delitos múltiplos seja mais severa que a imputada a quem agiu ilicitamente uma única vez. Caso contrário se estaria indiretamente beneficiando o delinquente contumaz. Nestes autos, examinam-se fraudes praticadas sobre uma dezena de procedimentos licitatórios, de modo que, para a adequada aplicação da pena, esse aspecto quantitativo deve ser sopesado.

40. Sob outro ângulo, tem-se que os ilícitos aqui tratados foram cometidos em concurso de agentes. Assim sendo, deve-se avaliar a participação de cada um na prática delituosa, de forma que a sanção seja aplicada no limite da sua respectiva culpabilidade.

41. Com o intuito de contribuir para o estabelecimento da dosimetria adequada ao caso concreto em análise, apresento, a seguir, uma sugestão de metodologia em que são propostas balizas para a ponderação desses pontos.

42. Nesse desiderato, admite-se, como premissa, que a série de relações de proximidade existente entre muitos dos ilícitos administrativos e os ilícitos penais permitiram, tanto à doutrina

quanto à jurisprudência, entenderem pertinente a invocação dos princípios do Direito Penal e do Processo Penal para suprir lacunas nas normas do Direito Administrativo Sancionador.

43. Ao tempo em que alerta para diferenças existentes entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal, Fábio Medina Osório ressalta, também, que a unidade existente entre esses dois ramos jurídicos “nada mais é do que a comum origem constitucional: direito penal e direito administrativo obedecem a comandos constitucionais e, nesse sentido, submetem-se a princípios constitucionais que norteiam o poder punitivo estatal” (OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*, 5ª ed., RT, p. 156).

44. Detalha-se, a seguir, a metodologia sugerida.

V.1 – Cumulatividade das sanções de declaração de inidoneidade

45. A questão do limite temporal da sanção de inidoneidade aplicada pelo TCU, com base no art. 46 da Lei nº 8.443/92, foi discutida no TC nº 027.014/2012-6. Nesse processo de natureza administrativa, foi exarado o Acórdão nº 348/2016-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, em que foram firmados entendimentos acerca do tema, inclusive o de que a cumulação de mais de uma sanção desse tipo, aplicada a uma mesma licitante, estaria temporalmente limitada, em seu conjunto, a cinco anos.

46. Essa decisão foi objeto de pedido de reexame interposto por este representante do MP/TCU juntamente com o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira. A apreciação desse recurso foi realizada por meio do Acórdão nº 2702/2018-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, mediante o qual foram mantidas as disposições da decisão originária, com pequenos ajustes de redação.

47. Diante da manutenção do entendimento do colegiado pleno em sede recursal, não cabe suscitar nova discussão do tema, mas acolher a orientação de que a execução da sanção de inidoneidade manejada pelo TCU esteja limitada cumulativamente em cinco anos.

48. Deve-se notar, no entanto, conforme tenho afirmado em pronunciamentos e pedidos de reexame lançados nos autos de processos conexos a este, que a limitação à cumulação se refere ao cumprimento (execução) da sanção de inidoneidade aplicada. O limite de cinco anos não obsta a aplicação de pena em quantia maior, como ocorre quando a mesma entidade responsável sofre apenações em processos distintos.

49. De fato, a limitação adotada pelo Tribunal no Acórdão nº 348/2016-Plenário adveio de analogia com os §§ 1º e 2º do art. 75 do Código Penal. Esses dispositivos da legislação criminal abordam exatamente o limite para cumprimento da pena privativa de liberdade imposta a um indivíduo. A aplicação da pena de prisão não encontra restrição quantitativa, podendo exceder amplamente os trinta anos definidos no Código Penal, porém a execução dessa sanção é que se apresenta limitada a esse período de tempo.

50. Da mesma forma, a decisão tomada pelo Tribunal limita a execução, o cumprimento da sanção proibitiva de licitar perante a Administração Pública Federal, porém não restringe a aplicação dessa pena. Este raciocínio foi explicitamente registrado pelo Relator do acórdão originário, Ministro Walton Alencar Rodrigues, conforme se verifica, exemplificadamente, no excerto de seu voto reproduzido abaixo:

“Os parágrafos do art. 75 do Código Penal estabelecem diferentes procedimentos de cálculo de limitação do período total de cumprimento, não de duração do conjunto de penas. Tanto que, em caso de somatório de penas inferior a trinta anos, não há diferença no tempo total de cumprimento resultante da adoção dos procedimentos previstos nos §§ 1º ou 2º do referido artigo.

Não vejo relevância na discussão a respeito do cumprimento sucessivo ou soma dos períodos. O resultado prático é exatamente o mesmo. Qualquer que seja o caso, sobrevivendo nova condenação será necessário aplicar a sistemática prevista nos parágrafos do art. 75 para assegurar observância do limite de cinco anos.”

51. Percebe-se na parte dispositiva do acórdão que o item 9.2.3 reconhece expressamente a possibilidade de condenação da mesma licitante por diversas fraudes, enquanto no item 9.2.4 são trazidas as regras de unificação e limitação do cumprimento das penas aplicadas. A seguir apresento



os comandos mencionados, já na redação conferida pelo Acórdão nº 2702/2018-Plenário, quando aplicável:

*“9.2.3. as sanções de declaração de inidoneidade impostas pelo TCU devem ser cumpridas, sucessivamente, em caso de mais de uma condenação para a mesma licitante;*

*9.2.4. a cumulação de mais de uma sanção de declaração de inidoneidade, cominada à mesma licitante, com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, está temporalmente limitada, em seu conjunto, ao total de cinco anos, tendo por base a aplicação analógica da regra estampada nos §§ 1º e 2º do art. 75 do Código Penal Brasileiro, de sorte que sobrevivendo nova condenação:*

*9.2.4.1 as sanções são executadas sucessivamente, na ordem dos respectivos trânsitos em julgado, observando-se o limite temporal de cinco anos contados, como regra, do início do cumprimento da primeira sanção da série;*

*9.2.4.2. caso o agente cometa novo ilícito no curso da execução das sanções, a contagem do prazo de cinco anos é reiniciada a partir da data do fato superveniente, desprezando-se o período de punição já cumprido e fazendo-se nova unificação, contada daquele fato.”*

*52. O entendimento, acolhido em analogia pelo TCU, foi esclarecido por meio dos Acórdãos nºs 1704/2017 e 1098/2018, ambos do Plenário e respectivamente das lavras dos Ministros Augusto Sherman Cavalcanti e Walton Alencar Rodrigues. Nessas decisões, elucidou-se que tanto a declaração de inidoneidade como a inabilitação do gestor público não estão temporalmente limitadas no que se refere à aplicação de sanção cumulada, mas somente quanto ao cumprimento da pena.*

*53. Embora as situações fáticas referenciadas nessas deliberações correspondessem a sanções impostas em processos distintos, a cumulatividade de pena independe de que as sanções tenham sido definidas no mesmo ou em diferentes processos. A cumulação diz respeito à multiplicidade de irregularidades atribuídas ao mesmo responsável, quer elas motivem diversas sanções num só processo ou em vários. Melhor dizendo, caso num mesmo processo seja verificada a ocorrência de vários fatos ensejadores de inidoneidade ou de inabilitação, a cumulação da sanção deve se realizar no âmbito desse mesmo processo.*

*54. Poder-se-ia argumentar que em nada impactaria a realidade o fato de o TCU impor mais de cinco anos de inidoneidade a uma responsável, tendo em vista que o cumprimento dessa sanção estaria temporalmente limitado a essa quantia. Inexiste, no Direito Administrativo, o instituto da progressão de regime, o qual, no Direito Penal, sofre influência direta do montante de pena aplicada.*

*55. Entretanto, além do respeito aos princípios da individualização da pena, da isonomia e da proporcionalidade, a aplicação de sanção no montante adequado, mesmo superior ao limite de cumprimento, devidamente fixada em função de cada licitação fraudada, possui relevância inclusive quando se vislumbram as consequências de possíveis recursos contrários ao acórdão condenatório. Caso a entidade sancionada em razão de múltiplas fraudes a licitações consiga demonstrar em sede recursal sua ausência de responsabilidade em algumas dessas irregularidades, somente será possível rever adequadamente o quantum da pena se houver sido feita a discriminação da sanção em função dos certames fraudados.*

*56. Por exemplo, se, num caso da Rnest em que a construtora tenha sido apenada em cinco anos (por ser o máximo de cumulação) por fraudes em dez licitações, essa empresa demonstrar, posteriormente em recurso, ausência de responsabilidade por três dessas irregularidades, haverá dúvida quanto à reforma da sanção aplicada. O quantum da sanção deverá ser proporcionalmente reduzido, uma vez que fora determinado em função de quantidade maior de fraudes, ou deverá permanecer o mesmo, já que ainda estaria íntegra a responsabilidade por sete fraudes?*

*57. Ainda raciocinando acerca da possibilidade de reforma ou anulação de um acórdão por recurso movido pela responsável condenada, chega-se à conclusão de que, por óbvio, não pode o TCU deixar de punir uma fraudadora se ela já houver sido apenada no máximo de cinco anos em outro processo. Caso contrário, a anulação do único acórdão condenatório, por exemplo, a deixaria isenta de sanção, mesmo havendo cometido a fraude examinada no segundo processo.*



58. A propósito, a aplicação de sanção de inidoneidade diante de fraude à licitação é regra cogente estipulada na Lei Orgânica do TCU e, ademais, o cumprimento de apenações concomitantes é o que foi disciplinado pelo Acórdão nº 348/2016-Plenário. Tais circunstâncias desautorizariam a hipotética decisão de o Tribunal abster-se de aplicar apenação caso a responsável já tenha atingido o limite de cinco anos de inidoneidade em outros processos.

59. Assim, a partir das considerações acima e em virtude dos princípios já mencionados, compreendo que a aplicação da sanção de inidoneidade deve ser determinada objetivamente em função das irregularidades cometidas, sem restrição quanto a máximo temporal, mesmo que seja limitado o prazo de cumprimento da apenação. Este entendimento integrou, inclusive, a motivação para a interposição de pedidos de reexame por este parquet nos processos conexos, movidos contra os Acórdãos nºs 300/2018, 414/2018, 1744/2018, 2135/2018 e 2355/2018, todos do Plenário.

60. No caso concreto destes autos e dos seus conexos, examinam-se fraudes que macularam dez processos licitatórios promovidos pela Petrobras para a implantação da Refinaria Abreu e Lima.

Percebe-se claramente ser inaceitável tratar esse conjunto de irregularidades como se fosse uma única ocorrência, pois a gravidade, as consequências e a materialidade do grupo de delitos atingem níveis bastante superiores aos de uma só fraude.

61. Propõe-se, portanto, metodologia de avaliação da dosimetria que desconsidera limitação temporal à cumulação de sanções de declaração de inidoneidade. Em regra, portanto, adota-se a aplicação cumulativa das penas relativas a delitos cometidos em concurso material, sistemática que atende à premissa básica de que a cada fato deve corresponder uma punição e cada punição aplicada deve ser, tanto quanto possível, integralmente cumprida.

#### V.2 – Continuidade delitiva

62. Por outro lado, no conjunto de ilícitos praticados, é possível observar aspectos de continuidade delitiva. Esse instituto foi introduzido no Direito Penal com o intuito de evitar que a pena aplicada a quem cometeu reiterados crimes de mesma espécie nas mesmas circunstâncias sofra uma apenação desproporcional à gravidade do ilícito praticado, o que poderia ocorrer com o cúmulo material das penas dos crimes cometidos. Pressupôs-se, ainda, que a ressocialização do condenado poderia ser conseguida com pena menor, obtendo-se, assim, êxito na função preventiva da punição. Trata-se, portanto, de instrumento de política criminal, materializado no art. 71 do Código Penal, sob a denominação de crime continuado.

63. O crime continuado tem natureza de ficção jurídica, em que se considera que, na prática de diversos crimes, os subseqüentes constituem continuação do primeiro. O efeito da aplicação desse instituto consiste em não se impor ao condenado o cúmulo material das penas, mas se adotar o sistema da exasperação. Em outras palavras, na aplicação da punição deixa-se de somar as penas de cada delito e passa-se a adotar uma só pena, a mais grave dentre os crimes cometidos, mas majorando-a de fração determinada na lei.

64. Para que esse instituto possa ser empregado, devem ser observados seus requisitos: os crimes praticados, mediante mais de uma ação ou omissão, devem ser da mesma espécie; e todos eles devem ter ocorrido em condições semelhantes de tempo, lugar, maneira de execução e outras circunstâncias.

65. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, “crimes da mesma espécie são aqueles previstos no mesmo dispositivo legal, isto é, que possuem o mesmo tipo fundamental” (Resp nº 261.356/SP, Rel. Min. Laurita Vaz, DJ 16/06/2003, p. 365). Também de acordo com o STJ, além dos requisitos objetivos elencados no Código Penal, o reconhecimento da continuidade delitiva demanda unidade de desígnios na prática dos crimes, que seja indicativo de haver liame entre eles.

66. No caso concreto destes autos, é possível divisar os elementos da continuidade delitiva dentre as fraudes efetuadas sobre várias das licitações da Rnest. Trata-se do mesmo ilícito administrativo, identificado como fraude à licitação, observa-se a presença de unidade de desígnios do grupo fraudador e a similaridade das circunstâncias de lugar e de modus operandi. Esses

elementos caracterizam fortemente as licitações para implantação das unidades de instalações da Rnest, em relação às quais se encontra ainda a semelhança da circunstância de tempo.

67. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça adota o prazo referencial máximo de trinta dias entre delitos consecutivos para que se reconheça o crime continuado. Entretanto, esse lapso temporal é indicativo, não estabelecido na lei, e tem sido admitida sua extrapolação quando presentes os demais requisitos da continuidade delitiva, mormente nos casos de crimes de corrupção e financeiros (REsp nº 1.627.732/ES, Min. Sebastião Reis Júnior, DJe 01/06/2018; AgRg no REsp nº 1.345.274/SC, Min. Nefi Cordeiro, DJe 12/04/2018; AgRg no AREsp nº 531.930/SC, Min. Sebastião Reis Júnior, DJe 13/02/2015; HC nº 323.303/RJ, Min. Antônio Saldanha Palheiro, DJe 23/06/2017).

68. Os procedimentos licitatórios relativos a UHDT-UGH, UDA, UCR e Tubovias foram lançados em conjunto, entre 2008 e 2009, sempre havendo pelo menos dois procedimentos licitatórios, sendo que o primeiro era cancelado por desclassificação de todas as propostas em razão de preços excessivos e o subsequente resultava na contratação da empresa vencedora por valor global próximo do máximo admitido pela Petrobras.

69. Além disso, verifica-se que as empresas convidadas eram sempre integrantes do clube, que as repetições de certames de cada unidade de instalações eram realizadas com as mesmas convidadas do primeiro procedimento licitatório, que as mesmas empreiteiras ou consórcios apresentavam propostas a cada rodada, e que a ordem de classificação das propostas se mantinha praticamente inalterada entre as diversas tentativas, mesmo que outros preços tenham sido ofertados.

70. Essa similaridade não se observa, todavia, quando se compara a licitação da terraplenagem com as demais. A época de realização do certame desses serviços iniciais de implantação foi anterior, este convite foi lançado sozinho, algumas empresas não participantes do clube foram convidadas e não houve cancelamento da tentativa por preços excessivos.

71. No âmbito do TCU, em seu voto condutor do Acórdão nº 1625/2018-Plenário, quando da apreciação da sanção de inabilitação para o Sr. Renato de Souza Duque, o Relator admitiu ser possível a analogia com os institutos de continuidade delitiva e cúmulo material nas penalidades de fraude à licitação perpetradas por pessoas jurídicas (item 55 do voto).

72. Dessa forma, admitindo-se a transposição de conceitos do Direito Penal para o âmbito do Direito Administrativo Sancionador, é possível reconhecer a continuidade delitiva entre as licitações relativas às unidades de instalações da Rnest (nove licitações), mas não entre estas e o certame da terraplenagem.

73. Por conseguinte, para a aplicação da pena, deve-se adotar o sistema da exasperação para os delitos continuados e o do cúmulo material entre estes e a fraude do convite dos serviços de terraplenagem.

74. Adotando os mesmos critérios do ordenamento jurídico penal brasileiro para definir os parâmetros de exasperação da pena, verifica-se inicialmente que, segundo estatuído no art. 71, caput, do Código Penal, a majoração da pena deve ser feita por fração de 1/6 a 2/3 sobre a mais grave dentre os delitos continuados. Na jurisprudência do STJ se encontra objetivamente a determinação do quantum de aumento em função da quantidade de infrações cometidas:

“6. A exasperação da pena do crime de maior pena, realizado em continuidade delitiva, será determinada, basicamente, pelo número de infrações penais cometidas, parâmetro este que especificará no caso concreto a fração de aumento, dentro do intervalo legal de 1/6 a 2/3. Nesse diapasão esta Corte Superior de Justiça possui o entendimento consolidado de que, em se tratando de aumento de pena referente à continuidade delitiva, aplica-se a fração de aumento de 1/6 pela prática de 2 infrações; 1/5, para 3 infrações; 1/4 para 4 infrações; 1/3 para 5 infrações; 1/2 para 6 infrações e 2/3 para 7 ou mais infrações.” (HC nº 232.709/SP, Rel. Min. Ribeiro Dantas, DJe 09/11/2016).

75. A analogia com esse instituto do Direito Penal, embora provoque aumento da pena pela fração incidente, constitui benefício ao agente fraudador, já que se substitui o sistema de cúmulo material, em que as penas dos diversos delitos seriam somadas, pelo de exasperação, em que se aplica somente a pena de uma das infrações, majorada em função da quantidade de delitos praticados.

### V.3 – Concurso de agentes

76. Conforme já comentado, é imprescindível, no presente processo, a individualização da pena de inidoneidade a ser aplicada a cada empresa responsável, com a indicação das condutas por elas praticadas e das razões para aplicação de cada pena, em estrita obediência aos comandos constitucionais da fundamentação das decisões, de modo a permitir o amplo exercício do direito de defesa.

77. Nesse sentido, deve-se partir da constatação de que as fraudes às licitações foram cometidas em concurso de agentes. Conforme registrado nas sentenças das ações penais decorrentes da Operação Lava Jato, é possível identificar três níveis de participação no ilícito em função da conduta da empreiteira:

“Em síntese, as empresas, em reuniões prévias às licitações, definiram, por ajuste, a empresa vencedora dos certames relativos aos maiores contratos. Às demais cabia dar cobertura à vencedora previamente definida, deixando de apresentar proposta na licitação ou apresentando deliberadamente proposta com valor superior àquela da empresa definida como vencedora.” (Ação Penal nº 508325829.2014.4.04.7000/PR).

78. Assim, constata-se pelo menos três condutas claramente praticadas pelas fraudadoras: a) a empresa era convidada, mas se omitia dolosamente do certame, em função do ajuste prévio; b) a empresa era convidada e apresentava proposta de cobertura, simulando uma competição; e c) a empresa era convidada e já sabia previamente que seria a vencedora do certame, em função do ajuste prévio, e apresentava proposta de preço próxima do valor máximo admissível pela Petrobras.

79. Dada a elevada gravidade dos ilícitos perpetrados, das consequências e da materialidade dessas irregularidades, a sanção de declaração de inidoneidade deve atingir o máximo cominado no art. 46 da Lei nº 8.443/92. Esse valor se aplica a cada certame fraudado, uma vez que todos eles carregam individualmente essas características.

80. Contudo, a pena máxima não deve recair igualmente sobre todas as empreiteiras, mas somente sobre as que praticaram as condutas mais graves em cada fraude.

81. Proponho, então, os critérios seguintes para que se possa sopesar o grau de culpabilidade em função das condutas empregadas.

82. A conduta mais gravosa corresponde à apresentação de proposta próxima ao limite admitido pela Petrobras, a fim de vencer o certame e celebrar contrato com preços excessivos. Às empresas que praticaram essa conduta, ou seja, às vencedoras dos certames, seriam aplicados cinco anos como prazo de inidoneidade para licitar perante a Administração Pública Federal.

83. Às licitantes que apresentaram proposta de cobertura para conferir uma aparência de regularidade ao certame seria imputado prazo menor, que se propõe no montante de três anos de inidoneidade.

84. Sanção menor ainda seria imposta às empresas que adotaram conduta comissiva dolosa, que foram convidadas para o certame, mas se abstiveram de oferecer proposta. Propõe-se, neste caso, a imposição de um ano de inidoneidade.

### V.4 – Resumo da metodologia proposta para a dosimetria

85. Em suma, a metodologia que ora se sugere para a determinação da dosimetria da sanção de declaração de inidoneidade para as empreiteiras fraudadoras das licitações da Rnest compõe-se dos seguintes critérios:

a) não limitar a aplicação de sanções ao cúmulo de cinco anos, pois a limitação deve atingir somente o cumprimento das penas;

b) considerar concurso de delitos de fraude à licitação: aplicar, em regra, o concurso material entre as infrações cometidas, porém conceder o benefício da continuidade delitiva quando se observarem os requisitos específicos (unidade de desígnios, semelhança entre condições de tempo, lugar, modo de execução e outras circunstâncias);

c) aplicar pena de acordo com o concurso de delitos: cúmulo material para o concurso material de infrações e exasperação quando reconhecida a continuidade delitiva;



d) determinar o quantum da pena por infração autônoma em função da participação da empresa fraudadora no concurso de agentes.

86. Para a aplicação desses critérios, são propostos os parâmetros abaixo:

a) trata-se de um conjunto de 10 (dez) licitações fraudadas, apesar de terem resultado em somente cinco contratos, pois as fraudadoras também provocaram o insucesso de diversos certames; assim, contam-se 1 (uma) licitação de serviços de terraplenagem, 2 (duas) para implantação de UHDT-UGH, 2 (duas) para implantação de UDA, 2 (duas) para implantação de UCR e 3 (três) para a execução das Tubovias de Interligações;

b) as mesmas empresas participaram das repetições de certames para cada contrato, ou seja, concorreram para a fraude de todos os procedimentos licitatórios relativos à mesma contratação;

c) para cada licitação fraudada, aplicam-se 5 (cinco) anos de inidoneidade para as vencedoras do certame, 3 (três) anos para as licitantes que apresentaram proposta de cobertura e 1 (um) ano para a empresa convidada que se absteve dolosamente de oferecer proposta de preços;

d) observa-se continuidade delitiva no que se refere às licitações para implantação das instalações (UHDT-UGH, UDA, UCR e Tubovias);

e) para a exasperação da pena por continuidade delitiva, aplicam-se as frações de aumento em função da quantidade de infrações, segundo jurisprudência do STJ: “1/6 pela prática de 2 infrações; 1/5, para 3 infrações; 1/4 para 4 infrações; 1/3 para 5 infrações; 1/2 para 6 infrações e 2/3 para 7 ou mais infrações”;

f) considera-se cúmulo material da licitação da terraplenagem com o conjunto das licitações das instalações.

#### VI – Aplicação da metodologia ao caso concreto

87. Como mencionado anteriormente, a unidade técnica não está considerando, para a aplicação da penalidade de inidoneidade, a prática da fraude às licitações de forma autônoma, em análise neste e nos demais processos apartados do processo de representação originário (TC nº 016.119/2016-9).

88. Sua proposta tem por base a fraude ocorrida de forma geral em cinco processos de contratação vinculados às seguintes obras: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR); Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio (UHDT-UGH); Tubovias de Interligações; Unidade de Destilação Atmosférica (UDA); e terraplenagem.

89. Ocorre que, à exceção das obras de terraplenagem, onde houve apenas um certame fraudado, as obras referentes a UCR, UDA e UHDT-UGH tiveram duas licitações fraudadas cada obra; e a referente a Tubovias de Interligações teve três certames fraudados. Ou seja, o contexto em que deve ser analisada a aplicação da penalidade de inidoneidade é o referente a dez licitações fraudadas pelas empresas participantes.

90. Desta forma, reitero que as aplicações das penas às licitantes fraudadoras devem ser adequadas, não apenas à natureza e à gravidade do ilícito praticado por elas. Entendo que o Tribunal deve considerar, também, a quantidade dos ilícitos cometidos, pautando-se, em tais casos, nos institutos do Direito Penal: para cada licitação autônoma fraudada, haverá sanção adequada e também autônoma.

91. Em suma, havendo várias licitações fraudadas por um mesmo responsável, o que se defende é que a fixação da pena de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação na Administração Pública Federal há de ser promovida mediante aplicação analógica das normas do Código Penal, mais especificamente a que trata do concurso material e da continuidade delitiva.

92. Dito de outra forma, a sanção deve ser aplicada separadamente para cada licitação fraudada e depois somada de acordo com a regra do concurso material, aplicando-se, quando for o caso, a continuidade delitiva prevista no art. 71 do Código Penal.

93. Aplicando-se a metodologia proposta ao caso concreto dos autos, deve-se verificar, inicialmente, que participação teve a Skanska Brasil Ltda. nas licitações em análise.



94. A partir dos dados expostos anteriormente e da tabela reproduzida a seguir, observa-se que a empresa foi convidada para todas as licitações de todos os contratos, exceto o de Terraplenagem. Sua participação consistiu da omissão dolosa em todos os certames para os quais foi convidada, ou seja, os relativos à implantação da UHDT-UGH, da UDA, da UCR e das Tubovias.

| <b>Terraplenagem</b> | <b>UHDT-UGH</b>   | <b>UDA</b>        | <b>UCR</b>        | <b>Tubovias</b>   |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Odebrecht            | Odebrecht         | Odebrecht         | Camargo Corrêa    | Queiroz Galvão    |
| Camargo Corrêa       | OAS               | OAS               | CNEC              | Iesa              |
| Queiroz Galvão       |                   |                   |                   |                   |
| Galvão Engenharia    |                   |                   |                   |                   |
| CR Almeida           | Mendes Júnior     | Iesa              | UTC               | Odebrecht         |
| Estacon              | Camargo Corrêa    | Queiroz Galvão    | Engevix           | OAS               |
| Andrade Gutierrez    | Andrade Gutierrez | Engevix           | Odebrecht         | GDK               |
| Construbase          | Techint           | UTC               | OAS               | SOG               |
|                      |                   |                   | MPE               |                   |
| OAS                  | Queiroz Galvão    | Camargo Corrêa    | Andrade Gutierrez | Camargo Corrêa    |
| CM Construções       | UTC               | Andrade Gutierrez | Queiroz Galvão    | Andrade Gutierrez |
|                      | Engevix           | Mendes Júnior     | Mendes Júnior     | UTC               |
|                      | GDK               | Techint           | Techint           | Mendes Júnior     |
|                      | Iesa              | GDK               | GDK               | Techint           |
|                      | MPE               | MPE               | Iesa              | Engevix           |
|                      | Promon            | Promon            | Promon            | Promon            |
|                      | <b>Skanska</b>    | <b>Skanska</b>    | <b>Skanska</b>    | <b>Skanska</b>    |
|                      | SOG               | SOG               | SOG               |                   |

95. Assim, considera-se que a empreiteira Skanska Brasil Ltda. participou da fraude de nove procedimentos licitatórios referentes à Refinaria Abreu e Lima, todos na condição de convidada que se absteve de ofertar proposta.

96. Assumindo a ocorrência de continuidade delitiva entre os certames fraudados com a sua participação, referente aos quatro processos de contratação vinculados às obras de UHDT-UGH, UDA, UCR e Tubovias de Interligações, deve-se majorar em 2/3 a maior pena dentre as aplicáveis pelas infrações cometidas.

97. Tendo em vista que sua participação foi do mesmo modo em todos os certames, a maior pena equivale à individualmente aplicável a cada um deles. De acordo com a metodologia proposta, caberia sanção de um ano por cada delito autônomo. Fazendo-se incidir a fração de majoração, chega-se à pena base aplicável à Skanska Brasil Ltda., equivalente a 1 (um) ano e 8 (oito) meses de inidoneidade para licitar perante a Administração Pública Federal.

98. A propósito, o quantum proposto se apresenta menor que o alvitado pela unidade instrutora, em virtude da consideração da culpabilidade em menor grau e da concessão do benefício da continuidade delitiva.

99. Sobre a gravidade e materialidade das condutas praticadas pelas empresas fraudadoras, vale ressaltar o seguinte excerto do voto do e. Relator do Acórdão nº 414/2018-Plenário (Min. Benjamin Zymler), que bem resume os montantes envolvidos nas fraudes licitatórias em questão (sem destaques no original):

4. Especificamente, trata-se de cinco contratos referentes à mencionada refinaria que apresentaram indicativos sólidos de terem sido objeto de fraude à licitação. Tais contratos representam aproximadamente 54,60% das avenças firmadas para implantação da Rnest, que, por sua vez, totalizavam R\$ 24,7 bilhões (data-base: julho/2014). O quadro a seguir discrimina esses contratos e respectivos valores:

| <b>Contratos</b> | <b>Valores Iniciais</b> | <b>Valores Finais</b> |
|------------------|-------------------------|-----------------------|
|------------------|-------------------------|-----------------------|





| <b>Contratos</b>                                                                                 | <b>Valores Iniciais</b>  | <b>Valores Finais</b>    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Unidade de Coqueamento Retardado (UCR)                                                           | R\$ 3,41 bilhões         | R\$ 3,88 bilhões         |
| Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH) | R\$ 3,19 bilhões         | R\$ 3,73 bilhões         |
| Tubovias de Interligações                                                                        | R\$ 2,69 bilhões         | R\$ 3,56 bilhões         |
| Unidade de Destilação Atmosférica (UDA)                                                          | R\$ 1,48 bilhão          | R\$ 1,77 bilhão          |
| Terraplenagem                                                                                    | R\$ 0,42 bilhão          | R\$ 0,53 bilhão          |
| <b>TOTAL:</b>                                                                                    | <b>R\$ 11,21 bilhões</b> | <b>R\$ 13,48 bilhões</b> |

5. Até o presente momento, preliminarmente, com valores ainda sujeitos ao crivo do contraditório, foram apontados indícios de superfaturamento nos seguintes termos:

#### VII – Conclusão

| <b>Contratos</b>                                                                                 | <b>Superfaturamento estimado</b> | <b>Constatação</b>            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| Unidade de Coqueamento Retardado (UCR)                                                           | R\$ 673 milhões                  | Acórdão 1.990/2015 – Plenário |
| Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH) | R\$ 1.004 milhões                | Acórdão 2.109/2016 – Plenário |
| Tubovias de Interligações                                                                        | R\$ 682 milhões                  | Acórdão 2.428/2016 – Plenário |
| Unidade de Destilação Atmosférica (UDA)                                                          | R\$ 429 milhões                  | Acórdão 2.109/2016 – Plenário |
| Terraplenagem                                                                                    | R\$ 69,5 milhões                 | Acórdão 2.290/2013 – Plenário |
| <b>TOTAL:</b>                                                                                    | <b>R\$ 2,85 bilhões</b>          |                               |

100. Ante o exposto, e atendendo ao despacho de Vossa Excelência (peça 87), este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de que este Tribunal:

a) declare a inidoneidade, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/92, da empresa Skanska Brasil Ltda. para participar de licitação que utilize recursos públicos federais por um período de 1 (um) ano e 8 (oito) meses;

b) comunique à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão sobre a declaração de inidoneidade do item “a”, para que atenda às recomendações exaradas no item 9.6 do Acórdão nº 1986/2013-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro;

c) encaminhe cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à empresa responsável, para ciência;

d) encaminhe cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Força-Tarefa do Ministério Público Federal no Paraná, à Força-Tarefa da Advocacia-Geral da União no Paraná, à Controladoria-Geral da União (CGU) e à Diretoria de Governança, Risco e Conformidade da Petrobras (GRC), para medidas consideradas cabíveis.”

É o relatório.

#### VOTO

Cuidam os autos de representação autuada, de forma apartada ao processo TC 016.119/2016-9, para apurar a participação da empresa Skanska Brasil Ltda. em supostas fraudes ocorridas nas

licitações conduzidas pela Petrobras para implantação da Refinaria Abreu e Lima em Ipojuca/PE, também denominada de Refinaria do Nordeste – Rnest.

2. No processo original, que cuida de representação formulada por unidade técnica acerca dos mesmos fatos apreciados no presente feito, envolvendo todas as sociedades empresárias que supostamente participaram das fraudes, foi lavrado o Acórdão 1.583/2016-Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu da representação e ordenou a oitiva das empresas relacionadas, nos seguintes termos (peça 65):

*“9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 86, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c 237, inciso VI, e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal;*

*9.2. em razão de irregularidades vinculadas às seguintes contratações referentes à Refinaria de Abreu e Lima – Rnest:*

*a) implantação de quatro conjuntos de instalações: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR), Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH), Tubovias de Interligações e Unidade de Destilação Atmosférica (UDA);*

*b) execução das obras de terraplenagem;*

*9.2.1. realizar, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992, a oitiva das empresas relacionadas a seguir para que se manifestem, no prazo de até quinze dias, sobre as condutas abaixo indicadas, alertando-as que, caso confirmada a ocorrência de fraude à licitação, poderá ser declarada sua inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal:*

*Empresas: Construtora Norberto Odebrecht S.A./Odebrecht Plantas Industriais e Participações S.A., Construtora OAS S.A., Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A., Engevix Engenharia S.A., Iesa Óleo & Gás S/A., Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., MPE Montagens e Projetos Especiais S.A., Toyo Setal Empreendimentos Ltda., Skanska Brasil Ltda., Techint Engenharia e Construção S.A., UTC Engenharia S.A., GDK S.A., Promon Engenharia Ltda. e Galvão Engenharia S.A.*

*Irregularidade: Conluio entre as empresas e fraude às licitações mediante as seguintes condutas: a) combinação de preços, b) quebra de sigilo das propostas, c) divisão de mercado, d) oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado, e) combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações e f) ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel;”*

3. Tendo em vista a celeridade processual que o caso requer e a complexidade das várias manifestações dos responsáveis implicados, foi autorizada a constituição de processos apartados para análise individualizada das manifestações de cada sociedade envolvida.

4. Até o presente momento, o Tribunal apreciou os seguintes processos relativos aos fatos ocorridos na Rnest:

| Empresa                                 | Deliberação do TCU                                                                           | Sanção de declaração de inidoneidade |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Toyo Setal Empreendimentos Ltda.        | Acórdão 1.706/2017 - Plenário                                                                | Não aplicada                         |
| MPE Montagens e Projetos Especiais S/A  | Acórdão 300/2018 - Plenário (confirmado em grau de recurso pelo Acórdão 825/2018 - Plenário) | 3 anos                               |
| Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. | Acórdão 414/2018 - Plenário                                                                  | 3 anos                               |
| Construtora Queiroz Galvão S.A.         | Acórdão 1.221/2018 - Plenário                                                                | 5 anos                               |
| SOG Sistemas em Óleo e Gás S.A.         | Acórdão 1.214/2018 - Plenário                                                                | Não aplicada                         |
| Construtora OAS S.A.                    | Acórdão 1.744/2018-Plenário                                                                  | 5 anos                               |
| Engevix Engenharia e Projetos S.A.      | Acórdão 2.135/2018-Plenário                                                                  | 3 anos                               |

|                        |                             |              |
|------------------------|-----------------------------|--------------|
| Iesa Óleo & Gás S.A.   | Acórdão 2.355/2018-Plenário | 5 anos       |
| Galvão Engenharia S.A. | Acórdão 1.083/2019-Plenário | Não aplicada |

5. O presente feito trata, especificamente, conforme visto, da verificação da participação da empresa Skanska Brasil Ltda. na suposta fraude supramencionada.

6. Em sua resposta, a sociedade alegou, preliminarmente, que o TCU não possui competência para apurar ocorrências de cartel e de crimes licitatórios, não havendo base legal para a aplicação de sanção.

7. Nesse sentido, a interessada ponderou que a Lei 8.666/1993 não era aplicável aos procedimentos licitatórios da Petrobras, os quais eram regidos pelo Decreto 2.745/1998, conforme autorização contida no art. 173, § 1º, inciso III da Constituição. Por consequência, suas condutas não poderiam ser enquadradas no art. 3º e 90 a 93 da Lei das Licitações, sendo que, neste caso, os crimes licitatórios não eram passíveis de ser imputados a pessoa jurídica nem estavam sujeitos à competência do TCU.

8. Na sequência, a sociedade empresária Skanska Brasil Ltda., alegou que as condutas atribuíveis a cada um dos representados não foram individualizadas “devidamente”, o que feriria o contraditório e a ampla defesa.

9. Nesse passo, argumentou que era de extrema injustiça e incoerência incluí-la no rol de responsáveis no mesmo nível das empresas que *“teriam fundado e colocado em prática o alegado cartel, denominadas de ‘Clube das 9’, ou daquelas que alegadamente possuíam maior força decisória”, razão pela qual, sustenta a manifestante, o TCU deveria individualizar “com clareza” a conduta em vez de “se limitar à mera menção genérica de irregularidades”*.

10. Adiante, a interessada defendeu a nulidade da prova emprestada ao Tribunal. Segundo ela, a utilização de provas de outros processos sem a prévia realização de contraditório violava os princípios do contraditório e da ampla defesa, nos termos da jurisprudência do STJ e do STF.

11. Adiante, a sociedade alegou que o TCU lhe imputou a conduta de *“ausência de formulação de proposta para beneficiar empresa escolhida pelo cartel”* sem embasamento em qualquer documento técnico lavrado pela SeinfraOperações ou pelo Ministro Relator. Em sua visão, essa conduta omissa não estaria detalhada na representação, no relatório ou voto, o que contrariaria o disposto no art. 69, inciso II, do Regimento Interno do TCU, devendo por isso o acórdão ser anulado *“ao menos nesse ponto”*.

12. Quanto ao mérito, a sociedade empresária aduziu que não participou das licitações da Rnest, visto que não apresentou proposta nos certames questionados, não existindo indícios de sua participação nos fatos investigados.

13. Segundo ela, a representação teria se baseado em *“meras declarações de agentes colaboradores e documentos desprovidos de valor probatório”*, e não teria apresentado documento inequívoco que demonstrasse a sua participação no ilícito. Para a interessada, o ônus probatório de demonstrar a sua participação nas condutas ilícitas cabia ao TCU, o que não ocorreu no presente caso.

14. Adiante, a interessada ponderou que os elementos probatórios deveriam observar algumas “cautelas” para uso e valoração neste Tribunal, a saber: o processo instaurado no Cade estava em fase inicial, sem o exercício do contraditório e da ampla defesa naquele órgão; a colaboração premiada não poderia ser por si só considerada prova suficiente; a empresa Skanska não seria parte nos processos objetos de denúncias criminais e cíveis utilizados como evidência neste processo, de forma que, por não ter sido parte naqueles processos, as conclusões das provas oriundas deles não se aplicariam à Skanska; foi utilizado estudo econométrico de *“questionável metodologia”*, porquanto baseado em seleção aleatória de rol de licitações da Petrobras referente a um período de mais de 14 anos, o que abrangeria período em que a interessada não estaria atuando no país ainda, motivo pelo qual tal estudo era insuficiente para atestar a existência do cartel.

15. Ao fim dessa argumentação, a sociedade afirmou que sem o “*alto padrão de prova*” ela deveria ser beneficiária da presunção da inocência.

16. Adiante, a empresa Skanska Brasil Ltda. alegou que não existe “*(...) qualquer prova que indique que a não participação da Skanska Brasil nas obras UCR, UHDT e UGH, Tubovias de Interligações e UDA da RNEST decorreu de decisão do suposto cartel*”. Para refutar tal irregularidade, aduziu que teria que apresentar prova negativa, dita **probatio diabolica**, que seria refutada no ordenamento jurídico brasileiro.

17. Quanto aos fatos em si, a interessada argumentou que seria prática da empresa a racionalização de riscos e oportunidade advindas de novos projetos, e que as obras da Rnest estariam “*fora da área alvo de sua atuação*”. Segundo ela, sua atividade estava concentrada nas regiões Sudeste e Sul do país, especificamente nas Refinarias Alberto Pasqualini – Refap – e Refinaria Duque de Caxias. Outrossim, assinalou que tinha mais interesse no processo licitatório das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj –, cujas licitações teriam sido anunciadas em 2006 e realizadas dois anos após as da Rnest ora questionadas.

18. A SeinfraOperações analisou as evidências juntadas aos autos e os argumentos supramencionados e concluiu ter sido comprovadas a ocorrência de fraudes nas licitações para a implantação da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) e a participação da empresa Skanska Brasil Ltda. no esquema fraudulento acima referido.

19. Considerando a gravidade e a “*extensão dos danos causados pelos ilícitos em apuração nos respectivos processos de tomadas de contas específicos, e a prática continuada dos ilícitos, resultando na contratação fraudulenta das obras referentes à Unidade de Coqueamento Retardado (UCR), Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio (UHDT/UGH), Tubovias de Interligações, Unidade de Destilação Atmosférica (UDA), e execução das obras de terraplenagem, sendo a empresa Skanska Brasil Ltda. responsável pela participação na fraude aos quatro primeiros processos de contratação*”, a unidade técnica alvitrou a aplicação da sanção de inidoneidade para participar, por 5 (cinco) anos, de licitações na administração pública federal. Ademais, após informar que a CGU declarou a inidoneidade da empresa, alvitrou a compensação do prazo efetivamente cumprido na pena a ser aplicada pelo TCU.

20. Estando os autos em meu gabinete, a sociedade empresária Skanska Brasil Ltda. protocolou expediente requerendo acesso à mídia eletrônica fornecida pela Petrobras em resposta ao Ofício 135/2016-TCU/Seinfra-Operações, expedido nos autos do processo TC 016.119/2016-9, e a concessão de prazo adicional de, no mínimo, 30 (trinta) dias, a contar do acesso à mídia eletrônica, para manifestação sobre tal conteúdo (peça 72).

21. Ademais, a interessada também pediu a concessão de prazo para que se pronunciasse a respeito do exame exarado pela unidade técnica, o que ocorreu, de fato, antes que me debruçasse sobre o requerimento, com a juntada das peças 74 a 79.

22. Por meio de despacho, ordenei o retorno dos autos à SeinfraOperações para que avaliasse o pedido mencionado no item 20 supra, à luz da utilidade e da imprescindibilidade dos elementos solicitados para o exercício do direito de defesa da empresa interessada, em face da matéria submetida à sua oitiva (peça 80).

23. Quanto ao segundo requerimento, registrei que o sistema processual desta Corte não prevê a intervenção dos responsáveis e interessados após a conclusão da etapa da instrução, principalmente para contraditar a manifestação da unidade técnica.

24. Na ocasião, invoquei os §§ 1º ao 3º do art. 160 do Regimento Interno:

“§ 1º Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos.

§ 2º Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo, sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 157.

§ 3º O disposto no § 1º não prejudica o direito da parte de distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos ministros, ministros-substitutos e ao representante do Ministério Público.”

25. Por esse motivo, recebi os elementos acostados nas peças 74 a 79 como memoriais, a serem considerados, nessa oportunidade, no exame de mérito do presente feito.

26. Na sequência, a unidade técnica elaborou instrução sobre a questão interlocutória trazida pela empresa, nos seguintes termos (transcrição parcial com os ajustes de forma que entendi pertinentes):

“5. Por entender que as informações contidas na mídia enviada pela Petrobras não são essenciais para o processo em questão, por se tratarem meramente de minúcias do Relatório Final da Comissão Interna da Petrobras (peça 16 do TC 016.119/2016-9), peça integrante do processo principal ou deste apartado, esta Secretaria decidiu por não incluir nem utilizar a referida mídia nos processos. Em outras palavras, nenhuma evidência ou documento constante da mídia enviada pela Petrobras foi utilizado no processo principal ou nos presentes autos, exceto o relatório final da comissão interna da Petrobras.

6. Vale destacar que a empresa defendente teve acesso ao relatório final da Comissão Interna da Petrobras, o qual também consta na peça 16 dos presentes autos.

7. Portanto, verifica-se a prescindibilidade do que solicita a empresa quanto ao acesso das informações enviadas pela Petrobras em mídia ótica, não havendo qualquer prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa, uma vez que essas informações não foram utilizadas na constituição ou no desenvolvimento do processo.

8. Vale destacar que já existe instrução e proposta de julgamento de mérito dos autos lançada por esta unidade técnica na peça 65.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Ministro Relator:

a) indeferir a solicitação da empresa para acesso às informações contidas na mídia enviada pela Petrobras a esta Corte de Contas, em razão de nenhuma dessas informações ter fundamentado qualquer entendimento ou pronunciamento desta Corte de Contas e por entender que tais dados não são essenciais para os fatos discutidos nestes autos, não havendo qualquer prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa no indeferimento do pleito.”

27. Na sequência, solicitei a manifestação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), que se pronunciou sobre o mérito do feito e concordou com a unidade técnica, no que se refere à comprovação da ocorrência da fraude às licitações indicadas na Rnest e à participação da Skanska Brasil Ltda. no esquema fraudulento. Todavia, divergiu quanto à dosimetria da pena a ser aplicada à aludida sociedade.

28. Na oportunidade, o **Parquet** alvitrou a utilização da seguinte metodologia para a fixação da sanção:

“a) não limitar a aplicação de sanções ao cúmulo de cinco anos, pois a limitação deve atingir somente o cumprimento das penas;

b) considerar concurso de delitos de fraude à licitação: aplicar, em regra, o concurso material entre as infrações cometidas, porém conceder o benefício da continuidade delitiva quando se observarem os requisitos específicos (unidade de desígnios, semelhança entre condições de tempo, lugar, modo de execução e outras circunstâncias);

c) aplicar pena de acordo com o concurso de delitos: cúmulo material para o concurso material de infrações e exasperação quando reconhecida a continuidade delitiva;

d) determinar o quantum da pena por infração autônoma em função da participação da empresa fraudadora no concurso de agentes.”

29. Dito isso, o MPTCU observou que a sociedade foi convidada para as licitações relativas aos contratos UHDT-UGH, da UDA, da UCR e Tubovias. Dessa forma, considerando as repetições ocorridas nos certames, o **Parquet** concluiu que a Skanska Brasil Ltda. “participou da fraude de nove





*procedimentos licitatórios referentes à Refinaria Abreu e Lima, todos na condição de convidada que se absteve de ofertar proposta”.*

30. Sendo assim, considerando a metodologia proposta, alvitrou a aplicação da sanção de inidoneidade, por um período de 1 (um) ano e 8 (oito) meses.

31. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

II – Da questão interlocutória trazida pela interessada

32. Sobre o pedido formulado pela sociedade empresária Skanska Brasil Ltda. para que tenha acesso à mídia eletrônica fornecida pela Petrobras em resposta ao Ofício 135/2016-TCU/Seinfra-Operações, assinalo que a aludida documentação foi aportada ao TC 016.119/2016-9, em face de diligência determinada no subitem 9.3 do Acórdão 1583/2016-Plenário, que requereu a *“remessa de todos os processos administrativos e documentos, inclusive os obtidos das empresas contratadas, referentes às apurações das irregularidades atinentes aos procedimentos licitatórios para instalação da Refinaria Abreu e Lima”*.

33. Na ocasião, a unidade técnica orientou a Petrobras que respeitasse o preconizado no subitem 9.5 do Acórdão 1607/2016-Plenário (TC 025.655/2015-9), caso seja identificada a necessidade de manter o documento, ou parte dele, como não acessível aos demais responsáveis do presente processo.

34. O aludido item possui a seguinte redação:

*“9.5. dar ciência à Petrobras S.A. que classificar os documentos encaminhados ao TCU como “não-públicos”, sob a tutela de “sigilo comercial”, sem indicar com precisão a localização do sigilo no documento (página e parágrafo) e sem apresentar o pressuposto constitutivo justificativo para a classificação do sigilo, infringe o disposto no art. 50 da Lei nº 9.784/1999 e o disposto no art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.527/2011, além de expor os gestores responsáveis pela classificação à aplicação da penalidade imposta no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;”*

35. Tendo em vista o pedido de prorrogação formulado pela Petrobras, expedi despacho naquele processo, concedendo a dilação requerida e assinalando que, em princípio, os autos já se encontravam com evidências suficientes para a adequada caracterização dos fatos submetidos ao contraditório. Dessa forma, destaquei que os resultados da medida saneadora deveriam ter por objetivo subsidiar a atuação da SeinfraOperações em outras ações a seu cargo.

36. Na ocasião, ressaltei que caso a diligência trouxesse elementos relevantes sobre a matéria tratada neste feito, sendo justificado juntá-los aos autos, a unidade técnica deveria conceder prazo adicional às partes para que se manifestassem a respeito, nos termos dos arts. 15 e 437, § 1º, do Código de Processo Civil.

37. O processo prosseguiu, desde então, inclusive com a constituição deste presente apartado, sem que os elementos enviados pela Petrobras fossem juntados ao processo. Conforme exposto pela unidade técnica, tal fato ocorreu porque as informações contidas na mídia enviada não se mostraram essenciais para o processo, *“por se tratarem meramente de minúcias do Relatório Final da Comissão Interna da Petrobras (peça 16 do TC 016.119/2016-9), peça integrante do processo principal ou deste apartado”*.

38. Dessa forma, a SeinfraOperações concluiu que deveria ser indeferido o pedido de acesso das informações enviadas pela Petrobras, *“em razão de nenhuma dessas informações ter fundamentado qualquer entendimento ou pronunciamento desta Corte de Contas e por entender que tais dados não são essenciais para os fatos discutidos nestes autos, não havendo qualquer prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa no indeferimento do pleito”*.

39. Com relação ao assunto, verifico que o pedido em causa sugere possível conflito entre o direito de privacidade da empresa, em sua perspectiva comercial, considerando que a mídia enviada foi classificada pela Petrobras como documento sigiloso, e o direito ao contraditório e à ampla defesa.

40. Em situações do tipo, quando de fato se evidencia um confronto entre tais princípios, a jurisprudência do TCU dá prevalência à garantia do contraditório e da ampla defesa, pois, do contrário, não seria possível a decisão de mérito do Tribunal, em desfavor do interessado (Acórdãos 2.014/2017-Plenário, 2.354/2018-Plenário, dentre outros).

41. Porém, verifico que, no presente caso, não há, em verdade, uma situação de conflito entre os dois princípios, pois os documentos enviados à Petrobras não foram usados na instrução processual e, por conseguinte, não contribuíram para o juízo de convencimento acerca do mérito do processo.

42. Quanto ao argumento que os elementos poderiam beneficiar a defesa da interessada, ou seja, fornecer evidências de que ela não participou de irregularidades, ressalto que o próprio relatório da Comissão Interna de Apuração da Petrobras, documento de acesso público no processo (peça 16), sugere que a investigação da entidade não teve como alvo as empresas contratadas.

43. Conforme os itens 3.1.1 e 3.1.4, a investigação analisou as contratações para o fornecimento de bens e serviços destinados à Rnest, com o objetivo de identificar os responsáveis *“por possíveis não conformidades na aplicação dos procedimentos destinados à contratação das empresas”*. Dito de outra forma, a apuração teve como alvo as pessoas integrantes de seu quadro funcional encarregadas de cumprir os tais procedimentos, não as contratadas em si.

44. Tanto é assim que nenhuma empresa foi arrolada na conclusão do relatório, nem mesmo as que confessaram a participação nos atos ilícitos. Conforme o item 8 do documento, somente os agentes públicos da Petrobras, diretores, gerentes e empregados, foram apontados como responsáveis pelas não conformidades, o que suscitou a remessa do relatório ao Setor Jurídico da Petrobras para que fosse avaliada a pertinência de seu encaminhamento ao Ministério Público Federal.

45. Caso a companhia almejasse apurar a responsabilidade das empresas por supostos atos ilícitos cometidos nas licitações da Rnest, teria, em verdade, de ter instaurado processo administrativo de responsabilização, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei 12.846/2013.

46. Dessa forma, considerando a inutilidade do relatório da Comissão Interna de Apuração da Petrobras e seus anexos de influírem no juízo de mérito do presente feito, seja a favor, seja em desfavor do interessado, indefiro o pedido formulado sociedade empresária Skanska Brasil Ltda., com fulcro no art. 370, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

### III – Do contexto fático

47. Tomando por base documentos compartilhados pelo Ministério Público Federal, a unidade técnica afirmou haver indícios de fraude nos certames licitatórios pertinentes aos principais contratos de implantação da Refinaria Abreu e Lima (Rnest). Tais ajustes representam aproximadamente 54,60% das avenças firmadas para implantação da Rnest, que, por sua vez, totalizavam R\$ 24,7 bilhões (data-base: julho/2014):

| <b>Contratos</b>                                                                                 | <b>Valores Iniciais</b>  | <b>Valores Finais</b>    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Unidade de Coqueamento Retardado (UCR)                                                           | R\$ 3,41 bilhões         | R\$ 3,88 bilhões         |
| Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH) | R\$ 3,19 bilhões         | R\$ 3,73 bilhões         |
| Tubovias de Interligações                                                                        | R\$ 2,69 bilhões         | R\$ 3,56 bilhões         |
| Unidade de Destilação Atmosférica (UDA)                                                          | R\$ 1,48 bilhão          | R\$ 1,77 bilhão          |
| Terraplenagem                                                                                    | R\$ 0,42 bilhão          | R\$ 0,53 bilhão          |
| <b>TOTAL:</b>                                                                                    | <b>R\$ 11,21 bilhões</b> | <b>R\$ 13,48 bilhões</b> |

48. Quanto à suposta fraude ocorrida nos certames, a matéria foi contextualizada da seguinte forma, no voto condutor do Acórdão 1.583/2016-Plenário:

*“O conjunto probatório acostado aos autos, incluindo delações premiadas, acordos de leniência firmados no âmbito do Cade, acordos de cooperação firmados com empresas no âmbito judicial, documentação apreendida pela Polícia Federal e análises estatística indicam que grandes empresas/grupos econômicos, o denominado “Clube”, associaram-se para dominar o mercado de grandes obras de engenharia civil demandadas pela Petrobras e para eliminar a concorrência real.*

*Em suma, para cada contratação, o “Clube” definia a empresa que se sagraria vencedora no certame, assim a empresa (ou consórcio) escolhida apresentava proposta de preço à Petrobras e as demais davam cobertura, apresentando propostas de preços maiores.”* (Grifos acrescidos).

49. Conforme o “Histórico de Conduta” constante do acordo de leniência firmado entre o Cade e a sociedade empresária SOG Óleo e Gás (peça 31, p. 1):

*“Os contatos e acordos entre concorrentes tomaram-se mais frequentes e estáveis entre 2003 e 2004 e duraram até, pelo menos, final de 2011 /início de 2012*

*As condutas anticompetitivas consistiram em acordos de (i) fixação de preços, condições, vantagens e abstenção de participação, e (ii) divisão de mercado entre concorrentes, em licitações públicas de obras de montagem industrial “onshore” da Petrobras no Brasil. Estas condutas foram viabilizadas, principalmente, por meio de reuniões presenciais, contatos telefônicos e SMSs entre os representantes das empresas, voltados à supressão/redução de competitividade nas licitações/contratações realizadas pela Petrobras nas obras de montagem industrial “onshore”, com prévio acerto do vencedor, preços apresentados, condições, divisões de lotes, abstenções, propostas de cobertura, dentre outros.”* (Grifos acrescidos).

50. Da mesma forma, o esquema foi evidenciado em planilha apreendida pela Polícia Federal, na sede da sociedade empresária Engevix, a qual continha uma divisão de obras da Petrobras entre as empresas integrantes do cartel (peça 35, p. 1-4).

51. Por exemplo, para a Odebrecht e a OAS, são marcadas as obras da UDA e UHDT; para a Camargo Corrêa foram marcadas as obras da UCR. O nome da sociedade empresária Skanska Brasil Ltda. consta da linha pertinente a obras na Refinaria Alberto Pasqualini (Refap). Tal informação se mostra coerente com a própria defesa da empresa, que indicou que sua área de atuação se concentrava no Sul e Sudeste, *“conforme exemplo de obras nas Refinarias Alberto Pasqualini – Refap – e Refinaria Duque de Caxias”*.

52. Cabe ressaltar que essa planilha é datada de 11/6/2008 e os processos licitatórios das unidades da Rnest foram aprovados pela Diretoria Executiva da estatal em 17/7/2008, ou seja, um mês depois da decisão do “Clube”, indicando que as empreiteiras tinham conhecimento das licitações antes mesmo de seu anúncio ao mercado. A divisão planejada pelo cartel foi confirmada quando das contratações, conforme exposto no Laudo 2400/2015-SETEC/SR/DPF/PR (p. 28, p. 4).

53. O cartel pode ser evidenciado, ainda, nos depoimentos de agentes públicos da Petrobras e de vários executivos das sociedades participantes do esquema ilícito:

a) Sr. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto – executivo da empresa Setal Engenharia e Construções – (Termo de Colaboração 1, peça 34, p. 3): *“QUE o “CLUBE” tinha um articulador e coordenador, que na verdade era quem organizava as reuniões e fazia o contato com Renato Duque [Diretor de Engenharia da Petrobras], para estabelecer quem seriam os convidados para cada licitação;”*

b) Sr. Gerson de Melo Almada – Vice-presidente da empresa Engevix – (depoimento constante da sentença da ação penal 508351-89.2014.4.04.7000 – vinculada à Engevix – peça 14, p. 53-56);

c) Sr. Dalton dos Santos Avancini – Diretor e depois Presidente da Camargo Corrêa (depoimento constante da sentença da Ação Penal 5036528-23.2015.4.04.7000 – vinculada à Odebrecht –, peça 9, p. 104-105, e Termo de Colaboração 14, peça 23, p. 3);

d) Sr. Pedro Barusco – Gerente Executivo de Engenharia da Petrobras (Termo de Colaboração 2, peça 33, p. 2 e Termo de Colaboração 5, peça 20, p. 2-3):

*“QUE ... percebeu claramente a ação do cartel, bastante forte nas obras da Rnest, sendo que o cartel, além de direcionar os contratos, quis impor preços “muito além do orçamento da Petrobras, tanto no bid (primeira tentativa de licitação) e no rebid (segunda licitação);*

*QUE neste caso da Rnest houve claro superfaturamento;*

*QUE ... por ter acesso ao Documento Interno do Sistema Petrobras – DIP, no qual constava a lista das empresas que seriam convidadas, o declarante “vazava” esta lista a pedido dos representantes das empresas ...”*



e) Sr. Alberto Youssef – operador financeiro do esquema – interrogatório na ação penal 5026212-82.2014.404.7000 – vinculada à Camargo Corrêa – (peça 30, p. 39):

*“Ministério Público Federal: - Então, nós podemos concluir que, pela existência da cartelização, os contratos celebrados pela Petrobrás, eram celebrados sempre no montante máximo possível ou próximo disso?”*

*Interrogado: - Ou próximo disso.”*

f) Sr. Paulo Roberto Costa – Diretor de Abastecimento da Petrobras – interrogatório na ação penal 5026212-82.2014.404.7000 – vinculada à Camargo Corrêa – (peça 30, p. 8).

54. A existência do cartel também foi verificada em relatório da Comissão Interna de Apuração da Petrobras, instaurada para verificar a ocorrência de desconformidades nos procedimentos licitatórios para obras da Rnest (peça 16, p. 17, 23 e 24):

*“Nos processos de contratação da UDA, UCR, UHDT/UGH e Tubovias, após o cancelamento do 1º processo licitatório e homologação para um novo, não foi identificada a inclusão de novas empresas para participar do certame, contrariando o disposto no item 5.6.2 do Decreto 2.745/1998, a saber: “a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, a convocação será estendida a, pelo menos, mais uma firma, dentre as cadastradas e classificadas no ramo pertinente.”*

...

*Os processos para contratação dos serviços de construção e montagem de unidades foram “relicitados” (UDA, UCR, UHDT/UGH e Tubovias de interligações), e os contratos assinados no “topo” da estimativa. Tais contratos totalizaram R\$ 10,8 bilhões (valores originais). A Comissão identificou, analisando o comportamento dos resultados destes processos licitatórios (primeira e segunda rodadas de licitação), que o valor das propostas aproximou-se do “teto” (valor de referência mais 20%) das estimativas elaboradas pela ENGENHARIA/SL/SCP – vide 6.6.*

*Estes fatos, associados às declarações do Sr. Paulo Roberto Costa, indicam a possibilidade da existência de um processo de cartelização relativo às empresas indicadas nos processos analisados.”* (Grifos acrescidos).

55. A repercussão econômica da atuação do cartel na Petrobras foi detectada em estudo realizado em processo de acompanhamento autuado com fulcro na Instrução Normativa TCU 74/2015. Por meio do Acórdão 3089/2015-Plenário, o Tribunal concluiu que o “valor mais provável” do potencial prejuízo causado na Petrobras na redução dos descontos nas licitações, no período de 2002 a 2015, em razão da existência dos cartéis na Diretoria de Abastecimento, é de 17% em relação à estimativa das licitações tomando por base metodologia econométrica e dados de regressão consagrados internacionalmente e fartamente aceitos pelas cortes americanas.

56. Segundo exposto no subitem 9.1.2 do aresto, “o ‘potencial prejuízo’ informado refere-se ao chamado overcharge, assim denominado como a diferença entre o valor cobrado por um determinado produto em um ambiente monopolizado e o valor que deveria ser cobrado caso este produto fosse vendido em um ambiente competitivo”.

57. Do exposto, é possível apontar as seguintes provas de formação do cartel para a implantação das obras da Rnest:

a) provas indiretas: convites restritos às empresas integrantes do cartel, falta de inclusão de novas sociedades na renovação da licitação e propostas vencedoras próximas ao limite máximo admitido;

b) prova diretas: manifestações de empreiteiros, operador financeiro e dirigentes da Petrobras;

c) provas documentais: planilha apreendida na sede da Empresa Engevix indicando a distribuição do cartel; e

d) provas circunstanciais: elementos indicativos dos resultados das licitações e da participação de cada sociedade nos certames, os quais coincidem com o efetivamente ocorrido; e estudo econométrico indicando os reflexos da atuação do cartel sobre o preço da contratação.

58. Tal conjunto probatório permite afirmar que houve fraude nos certames licitatórios em análise, mediante acerto prévio entre empresas e agentes públicos da Petrobras, o que culminou com a



distribuição dos contratos da Rnest entre algumas das sociedades integrantes, na forma ajustada na combinação ilícita, em troca de benefícios econômicos para os partícipes.

59. Dito isso, passo a enfrentar os argumentos trazidos pela defesa da empresa Skanska Brasil Ltda.

#### IV – Das questões preliminares

60. Com relação à alegação de que o TCU não possui competência para apurar ocorrências de cartel e de crimes licitatórios, resalto, inicialmente, que o presente feito não tem como propósito apurar infrações tipificadas como crime nos art. 90 e 93 da Lei 8.666/1993.

61. Conforme exposto pela unidade técnica, a atuação desta Corte de Contas, no presente caso, tem como pressuposto a possibilidade de enquadrar os fatos narrados como fraude à licitação, com vistas ao exercício do poder sancionatório do TCU previsto art. 46 da Lei 8.443/1992.

62. Afinal, a coligação entre empresas com o objetivo de obter vantagens indevidas por meio de supressão da livre concorrência e sobre-elevação artificial de preços (cartel), quando ocorrida em certames licitatórios, constitui fraude à licitação pública, passível, portanto, de ensejar a aplicação da sanção indicada no aludido dispositivo.

63. Cabe consignar que a aludida irregularidade constitui simultaneamente infração à ordem econômica sujeita à competência do Cade (art. 36, § 3º, inciso I, alínea “d”, da Lei 12.529/2011) e ilícito administrativo-financeiro sujeito à competência do TCU, no bojo de sua função de apreciar a regularidade da aplicação de recursos federais (art. 70 da Constituição Federal).

64. Essas competências concorrentes podem ser exercidas de forma independente por cada órgão, na tutela dos valores jurídicos que legitimam a sua atuação (defesa da livre concorrência e proteção do Erário). De modo contrário, caso se pretenda afastar a atuação do TCU, estar-se-ia alterando a divisão de tarefas estabelecido pela Constituição e, por conseguinte, submetendo o controle externo das despesas públicas à atuação de órgão estranho ao exercício dessa missão.

65. A propósito, o argumento não é inédito neste Tribunal, tendo sido rejeitado em diversas oportunidades, a exemplo dos Acórdãos 300/2018, 414/2018, 1.221/2018 e 2.355/2018-Plenário.

66. Sendo assim, não há de se falar que o Tribunal não tem competência para apreciar a suposta atuação cartelizada das empresas arroladas originalmente no TC 016.119/2016-9, para os fins específicos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

67. Sobre a inaplicabilidade da Lei 8.666/1993 às licitações da Petrobras, compreendo que o argumento não é relevante para a solução do presente caso, uma vez que os fatos inquinados foram capitulados como fraude à licitação, constituindo, portanto, infração prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, como visto.

68. Acerca da assertiva de que não houve individualização da conduta de cada um dos representados, entendo, na linha do exposto pela SeinfraOperações, que a descrição dos fatos contida no relatório que antecede o Acórdão 1.583/2016-Plenário possibilitou à sociedade empresária Skanska Brasil Ltda. o pleno conhecimento das irregularidades, não tendo impossibilitado o seu direito de defesa.

69. Tanto é assim que, desde a primeira manifestação da empresa nos autos, está claro que ela tinha ciência do motivo pelo qual foi chamada a exercer o contraditório, a saber, a sua participação na fraude às licitações da Rnest por supressão de proposta. Basta ver a seguinte passagem de suas justificativas (peça 54, p. 36-37):

*“Não obstante, em sede de colaboração com o mérito que move esse processo do TCU, a Skanska Brasil apresentará a seguir seus esclarecimentos no tocante à sua (não) participação nas licitações para os pacotes de obras da RNEST ora investigadas uma vez de que uma das alegações é a supressão de propostas (“bid supression”).”*

70. Sendo assim, rejeito a alegação, pelos argumentos supramencionados e pelos expostos pela unidade técnica.

71. Quanto à injustiça e incoerência de incluí-la no rol de responsáveis no mesmo nível das demais sociedades, destaco que o chamamento da interessada em conjunto com as demais integrantes





do cartel decorre de sua participação nas infrações descritas na representação. Por óbvio, somente após o exercício do contraditório, será possível individualizar as penas das empresas, caso comprovadas as irregularidades, no limite da participação de cada sociedade e das circunstâncias que lhe forem correlatas.

72. Sobre a alegada nulidade do compartilhamento de provas, ressalto que o instituto da prova emprestada foi previsto expressamente no novo Código de Processo Civil. Segundo o art. 369, “*o juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório*”. Pelo que se depreende da leitura da norma, não há, como regra, nenhuma restrição para o aproveitamento de provas no processo civil. Basta a realização do contraditório no processo de destino para que a prova coletada em outro processo sirva para o novo processo.

73. No presente caso, destaco que as evidências originadas dos processos judiciais e acordos celebrados no âmbito da Operação Lava Jato foram juntadas neste e em outros processos com base em petição formulada pelo MPF, que requereu “*autorização judicial para o compartilhamento dos termos, documentos e depoimentos inerentes aos acordos de colaboração premiada já homologados e que vierem a ser, por este Juízo ou pelo STF, desde que não sigilosos, com a finalidade de instruir procedimentos e processos penais ou extrapenais*” (Petição 5054741-77.2015.4.04.7000/PR).

74. Quanto às provas originadas do Acordo de Leniência nº 01/2015, celebrado entre o Cade, o MPF, a Setal e a SOG, destaco que elas foram tornadas públicas pelos referidos órgãos, com amparo na cláusula décima quinta do termo do aludido ajuste (parte final):

“*(ii) é proibida, a priori, a divulgação ou o compartilhamento do Acordo de Leniência, a ou com quaisquer terceiros, incluindo outras pessoas ou empresas localizadas em outras jurisdições, do Histórico da Conduta e de todos os documentos e outros materiais anexados a tal Histórico da Conduta, assim como de qualquer outra informação apresentada pelos Signatários que seja considerada de acesso restrito pela SG/Cade, seja no todo ou em parte. Qualquer um que descumpra essas obrigações de sigilo no Brasil ou no exterior estará sujeito as penalidades administrativas, civis e criminais previstas na legislação brasileira. Essa proibição não será aplicável caso a SG/Cade e/ou o MPF tenha tomado públicas as informações e documentos às quais os investigados ou representados tenham tido acesso.*” (Grifos acrescidos).

75. Sobre a validade da utilização de provas emprestadas, trago à baila as considerações efetuadas no voto condutor do Acórdão 414/2018-Plenário, quando registrou-se ser a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assente quanto à possibilidade de utilização, em determinado processo, de provas produzidas em outros processos:

“*AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. CONCURSO MATERIAL. FRAUDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. ADMINISTRADOR DE HOSPITAL. SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL. PROVA EMPRESTADA. APLICAÇÃO RETROATIVA DE LEI. CARÁTER SANCIONADOR. 1. A competência do TCU é fixada a partir da origem dos recursos públicos, logo independe da natureza do ente envolvido na relação jurídica, inclusive na seara do Sistema Único de Saúde. 2. É possível a utilização em processo administrativo de provas emprestadas de processo penal, quando haja conexão entre os feitos. 3. A controvérsia relativa à retroatividade da aplicação da Lei 8.443/92 ao caso concreto cinge-se ao âmbito infraconstitucional. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.*” (RE 934233 AgR, Relator (a) : Min. Edson Fachin, Primeira Turma, julgado em 14/10/2016)

“*Direito Processual Penal. Inquérito. Prova emprestada. 1. É assente na jurisprudência desta Corte a admissibilidade, em procedimentos administrativos ou civis, de prova emprestada produzida em processo penal, mesmo que sigilosos os procedimentos criminais. 2. Agravo regimental provido.*” (Inq. 3305 AgR, Relator (a) 013. Min. Marco Aurélio, Relator p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 23/2/2016)”

76. Acerca da necessidade de prévia realização de contraditório para o compartilhamento de provas, a jurisprudência do STJ e do STF é pacífica no sentido de que a validade da prova extraída de

outro processo depende da realização de contraditório somente no processo de destino. Nesse sentido, transcrevo a ementa do REsp 1257058 / RS (relator Ministro Mauro Campbell Marques):

*“4. Tanto o STF quanto o STJ possuem posicionamento permitindo o uso da prova produzida em investigação criminal, na forma do art. 1º, da Lei 9.296/96 (interceptação de comunicações), em processo administrativo disciplinar e em ações de improbidade, desde que observado, no processo de destino seja administrativo, seja judicial, o devido processo legal e o contraditório. Pelas mesmas razões (“ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio”), esse entendimento se estende para se admitir o uso também em processo administrativo fiscal e em execuções fiscais, principalmente quando constatados indícios de cometimento de crimes contra a ordem tributária (Lei n. 8.137/90).”* (grifos acrescidos).

77. Sendo assim, não cabe falar em nulidade do compartilhamento de provas e de violação ao contraditório e à ampla defesa.

78. Com relação à assertiva de que a conduta *“ausência de formulação de proposta para beneficiar empresa escolhida pelo cartel”* não se baseou em nenhum documento técnico, destaco que as condutas indicadas no subitem 9.2.1 do Acórdão 1.583/2016-Plenário foram descritas no relatório e no voto que subsidiaram a aludida deliberação, tendo se baseado no conjunto de evidências juntadas ao processo.

79. Logo, não há nenhuma razão para anular a aludida deliberação, até porque a alegada ausência de prova da conduta inquinada, se verdadeira, ensejaria não a invalidação do acórdão que autorizou a oitiva do interessado, mas a improcedência da representação, por ocasião do exame do mérito do presente feito.

80. Sendo assim, rejeito todas as questões preliminares trazidas pela interessada.

81. Dito isso, passo ao exame dos argumentos de mérito trazidos pela empresa Skanska Brasil Ltda.

#### V – Do mérito da representação

82. Conforme visto, a sociedade empresária aduziu que não existem indícios de sua participação nos fatos investigados, sendo que a representação se baseou em *“meras declarações de agentes colaboradores e documentos desprovidos de valor probatório”*.

83. Acerca do assunto, ressalto que não é recente o posicionamento dos Tribunais Superiores, no sentido de que os indícios, como meio de provas que são, podem levar a uma condenação, inclusive criminal. Considerando a afluência dos vetores interpretativos do Direito Penal sobre o Direito Administrativo Sancionador, tal posição se aplica à função sancionadora desta Corte de Contas, ainda mais na apreciação do ilícito *“fraude à licitação”*, como se verificará na sequência.

84. Topologicamente, os indícios estão previstos no art. 239 do Código de Processo Penal, que está inserido no Título VII do Livro I desse estatuto, cujo título é *“Da Prova”*. Segundo o referido dispositivo, *“Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias”*.

85. Sobre a possibilidade de utilização de indícios como meios de prova, julgo pertinente transcrever as considerações esposadas pelo Ministro Luiz Fux, no voto que proferiu no julgamento da AP 470/MG, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Sessão de 17/12/2012:

*“Nesse contexto, a função da prova no processo era bem definida. Seu papel seria o de transportar para o processo a verdade absoluta que ocorrera na vida dos litigantes. Daí dizer-se que a prova era concebida apenas em sua função demonstrativa (cf. TARUFFO, Michele. “Funzione della prova: la funzione dimostrativa”, in Rivista di Diritto Processuale, 1997).*

O apego ferrenho a esta concepção gera a compreensão de que uma condenação no processo só pode decorrer da verdade dita *“real”* e da (pretensa) certeza absoluta do juiz a respeito dos fatos. Com essa tendência, veio também o correlato desprestígio da prova indiciária, a circunstancial evidence de que falam os anglo-americanos, embora, como será exposto a seguir, o Supremo Tribunal Federal possua há décadas jurisprudência consolidada no sentido de que os indícios, como meio de provas que são, podem levar a uma condenação criminal.”

(...)

Assim, a prova deve ser, atualmente, concebida em sua função persuasiva, de permitir, através do debate, a argumentação em torno dos elementos probatórios trazidos aos autos, e o incentivo a um debate franco para a formação do convencimento dos sujeitos do processo. O que importa para o juízo é a denominada verdade suficiente constante dos autos; na esteira da velha parêmia quod non est in actis, non est in mundo. Resgata-se a importância que sempre, no contexto das provas produzidas, os indícios, que podem, sim, pela argumentação das partes e do juízo em torno das circunstâncias fáticas comprovadas, apontarem para uma conclusão segura e correta.

(...)

a força instrutória dos indícios é bastante para a elucidação de fatos, podendo, inclusive, por si próprios, o que não é apenas o caso dos autos, conduzir à prolação de decreto de índole condenatória. (cf. PEDROSO, Fernando de Almeida. Prova penal: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 90-91)” (grifos acrescidos).

86. Sobre a força probatória dos indícios, cabe invocar a doutrina de César Dario Mariano da Silva:

“Não há hierarquia entre as diversas espécies de prova. Não é sua natureza (prova direta ou indireta) que vai influir na convicção do magistrado. É a qualidade da prova, que poderá ou não convencer o juiz sobre a reconstrução histórica dos fatos, que é o seu objeto.

(...)

Para que possam ser válidos e ensinar a demonstração do fato como prova plena, os indícios devem ser:

- a) graves (fortes) a ponto de resistirem a um contraindício;
- b) precisos para não darem margem a outras interpretações;
- c) concordantes.

Também é essencial para sua aceitação que os indícios sejam demonstrados por meio de prova direta (testemunhal, pericial, documental etc). A avaliação dos requisitos de validade deve ser global, ou seja, analisada da somatória dos indícios e não de cada um isoladamente. Entendemos dessa forma porque um indício isoladamente pode ser um nada jurídico, mas interpretado com outros pode tomar outro significado.” (grifos acrescidos) (SILVA, César Dario Mariano da. Prova indiciária ajuda a combater o crime organizado. Revista Consultor Jurídico, 30 de outubro de 2016, 9h00).

87. Segundo a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais Superiores, a prova indiciária tem um papel relevante em relação à criminalidade complexa, praticados à sorrelfa, como os delitos econômicos e fraudes. Nesse sentido, oportuno transcrever o seguinte trecho da ementa do julgado proferido pelo STF, no âmbito da AP 481/PA, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, Sessão de 8/9/2011:

“4. Fraude eleitoral que tem sido comumente praticada em nosso País, cometida, quase sempre, de forma engenhosa, sub-reptícia, sutil, velada, com um quase nada de risco. O delito de corrupção via de regra permite que seus autores, mercê da falta de suficiente lastro probatório, escapem pelos desvãos, em manifesta apologia do fantasma da impunidade, e com sério e grave comprometimento do processo eleitoral. Bem por isso, vem se entendendo que indícios e presunções, analisados à luz do princípio do livre convencimento, quando fortes, seguros, indutivos e não contrariados por contraindícios ou por prova direta, podem autorizar o juízo de culpa do agente.”

88. O uso de provas indiretas para a identificação de cartel é praxe na atuação administrativa do Cade, que adota a doutrina do “paralelismo **plus**” para aferir a existência do ilícito concorrencial de fixação de preços. Nesse ponto, transcrevo a seguinte passagem de publicação do órgão de defesa da concorrência:

“Assim, o paralelismo caracteriza-se como um ilícito concorrencial, apenas quando há evidências adicionais de que as empresas tenham adotado um acordo colusivo. Neste caso, deve-se avaliar se a alegada conduta concertada relativa aos preços de revenda não tenha outra explicação racional que não um conluio entre postos com a finalidade de restringir a concorrência no mercado

de combustíveis. Ou seja, só poderia ocorrer pela via da coordenação explícita. Nesse contexto, os indícios econômicos precisam estar acompanhados de provas diretas associadas à existência de um acordo colusivo, para que haja caracterização de conduta concertada e a condenação das partes. É a doutrina do paralelismo “plus.” (grifos acrescidos) (Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Departamento De Estudos Econômicos. Cadernos do Cade – Varejo de Gasolina – 2014. 2014. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoesanexos/cadernos-do-cade-varejo-de-gasolina.pdf>>. Acesso em: 5/4/2019).

89. A importância dos indícios na apuração de crimes ou infrações administrativas praticadas por muitos indivíduos consorciados, tais como o cartel, também foi mencionada pelo Ministro Luiz Fux, no voto que proferiu no julgamento da AP 470/MG, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Sessão de 17/12/2012:

*“Isso é especialmente importante em contextos associativos, no qual os crimes ou infrações administrativas são praticados por muitos indivíduos consorciados, nos quais é incomum que se assinem documentos que contenham os propósitos da associação, e nem sempre se logra filmar ou gravar os acusados no ato de cometimento do crime. Fato notório, e notoria non egent probatione, todo contexto de associação pressupõe ajustes e acordos que são realizados a portas fechadas.*

*Neste sentido, por exemplo, a doutrina norteamericana estabeleceu a tese do “paralelismo consciente” para a prática de cartel. Isso porque normalmente não se assina um “contrato de cartel”, basta que se provem circunstâncias indiciárias, como a presença simultânea dos acusados em um local e a subida simultânea de preços, v. g., para que se chegue à conclusão de que a conduta era ilícita, até porque, num ambiente econômico hígido, a subida de preços, do ponto de vista de apenas um agente econômico, seria uma conduta irracional economicamente. Portanto, a conclusão pela ilicitude e pela condenação decorre de um conjunto de indícios que apontem que a subida de preços foi fruto de uma conduta concertada.”*

90. Com relação à força probatória da declaração de colaboradores, entendo que tais elementos constituem espécie de prova testemunhal reduzida a termo, que foram juntadas ao presente feito. Evidentemente, como qualquer declaração trazida a esta Corte de Contas, deve ser sopesada por outros elementos.

91. Sobre a força probatória dessas evidências, julgo pertinente invocar as seguintes ponderações emanadas pelo juiz titular da 13ª Vara Federal de Curitiba, no julgamento da Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000/PR:

242. (...) a palavra do criminoso colaborador deve ser corroborada por outras provas e não há qualquer óbice para que os delatados questionem a credibilidade do depoimento do colaborador e a corroboração dela por outras provas.

243. Em qualquer hipótese, não podem ser confundidas questões de validade com questões de valoração da prova.

(...)

245. Questões relativas à credibilidade do depoimento, seja o oriundo de testemunhas arroladas pela defesa seja o originado de colaboração, resolvem-se pela valoração da prova, com análise da qualidade dos depoimentos, considerando, por exemplo, densidade, consistência interna e externa, e, principalmente, com a existência ou não de prova de corroboração.

(...)

248. Entretanto, mesmo vista com reservas, não se pode descartar o valor probatório da colaboração premiada. É instrumento de investigação e de prova válido e eficaz, especialmente para crimes complexos, como crimes de colarinho branco ou praticados por grupos criminosos, devendo apenas serem observadas regras para a sua utilização, como a exigência de prova de corroboração.” (Grifos acrescidos).

92. Cito, ainda, as precisar palavras do Juiz Learned Hand em *United States v. Dennis*, 183 F.2d 201 (2d Cir. 1950) **aff’d**, 341 U.S. 494 (1951):



*“As Cortes têm apoiado o uso de informantes desde tempos imemoriais; em casos de conspiração ou em casos nos quais o crime consiste em preparar para outro crime, é usualmente necessário confiar neles ou em cúmplices porque os criminosos irão quase certamente agir às escondidas.” Como estabelecido pela Suprema Corte: ‘A sociedade não pode dar-se ao luxo de jogar fora a prova produzida pelos decaídos, ciumentos e dissidentes daqueles que vivem da violação da lei’ (On Lee v. United States, 343 U.S. 747, 756 1952)”*

93. Dito isso, passo a examinar o conjunto probatório trazido aos autos. No presente caso, a SeinfraOperações catalogou as seguintes evidências da participação da Skanska Brasil Ltda. no esquema fraudulento indicado no capítulo anterior:

*“47. (...) conjunto probatório presente no Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário, no Histórico de Conduta do Cade (peça 31), nos Laudos de Perícia Criminal da Polícia Federal 2400/2015-SETEC/SR/DPF/PR (peças 26 a 29) e 0777/2015-SETEC/SR/DPF/PR (peça 47); no Relatório de apuração da Petrobras sobre licitações na Rnest (peça 16 e 17); nos depoimentos e termos de colaboração (peças 18 a 20, 23 a 25, 30 a 34, e 48); nas Denúncias oferecidas pelo MPF-PR (peças 15, 21 e 22, e 36 a 41); e no Auto de Apreensão 1117/2014 da Polícia Federal (peça 35) contendo planilhas e regramentos apreendido na sede da empresa Engevix referentes à organização do esquema criminoso.”*

94. Especificamente, a unidade técnica reproduziu, no relatório que antecede este voto, as planilhas apreendidas na sede da Engevix, nas quais consta o nome da empresa Skanska Brasil Ltda. (KS), na 13ª coluna, *“estabelecendo forte indício de que as planilhas são contínuas, de forma que, conjuntamente com todo o conjunto probatório constante do processo de representação, confirma a participação da empresa no esquema de fraude”*.

95. A SeinfraOperações também destacou que o Sr. Gerson de Mello Almada, Vice-Presidente da empresa Engevix, confirmou a autenticidade das planilhas supramencionadas, em depoimento prestado ao Juiz Federal titular da 13ª Vara Federal de Curitiba (peça 14, p. 54), em 14/12/2015.

96. Do conjunto probatório juntado aos autos, relaciono as seguintes evidências da participação da interessada na fraude verificada nos contratos de implantação da Rnest:

a) Depoimentos de Gerson de Mello Almada, Vice-Presidente da Engevix Engenharia S.A., extraídos da sentença proferida no âmbito da Ação Penal nº 5083351-89.2014.4.04.7000/PR (peça 14, p. 53-55):

*“Juiz Federal: - Tem um documento que consta no processo, teria sido apreendido no processo. Evento 38, Apreensão 9, do inquérito 5053845. Uns documentos que teriam sido apreendidos na Engevix. Eu vou mostra aqui para o senhor que é um documento, uma tabela que eu estou mostrando aqui: proposta de fechamento do Bingo Fluminense.*

*Gerson:- Sim*

*Juiz Federal: - O senhor pode me esclarecer essa documentação? O que é que seria isso?*

*Gerson - Isso daqui se referem as obras da COMPERJ, acho que por isso, esse nome Fluminense. Não foi gerado por mim, não foi gerado pela Engevix e que a Skanska estava demonstrando a preferência dela por essa obra. Então nessa obra era uma preferência da Skanska. Como a Skanska é uma empresa que normalmente a gente faz consórcio, ela não entra sozinha por determinação da matriz. Então ela sempre precisa ter uma empresa junto e nós já tínhamos feito as duas obras lá atrás que o senhor mencionou da Unidade de Propeno e a Unidade de Urel de Enxofre. Então ele me levou nessa obra para a parte e engenharia.*

*Juiz Federal: - Esse Consórcio Skanska, Promon e Engevix, é isso?*

*Gerson:- Exato.*

*Juiz Federal: - Na UDA, UDV é isso?*

*Gerson:- Unidade de Destilação Atmosférica e Unidade de Destilação a Vácuo.*

*Juiz Federal: - E esse documento foi distribuído numa dessas reuniões?*

*Gerson:- Sim”*

b) Termo de colaboração do Sr. Dalton dos Santos Avancini (peça 23, p. 3):



“(…) entende que a complexidade de projetos e de operação em solo nacional seriam os fatores de maior relevância a afastar empresas estrangeiras das obras de maior envergadura, em que pese multinacionais como SKANSKA e TECHINT tenha atuado no Brasil, inclusive aderindo aos sistemas de cartelização como forma de obterem contratos mais razoáveis.”

c) Histórico de Conduta do acordo de leniência firmado entre o Cade e a empresa SOG Óleo e Gás (peça 31):

“As empresas participantes da conduta anticompetitiva, durante o chamado “Clube2 das 9”, foram: (i) Camargo Corrêa S/A, (ii) Construtora Andrade Gutierrez S/A, (iii) Construtora Norberto Odebrecht S/A, (iv) Mendes Junior Trading Engenharia, (v) MPE Montagens e Projetos Especiais S/A, (vi) Promon S/A, (vii) Setal/SOG Óleo e Gás, (viii) Techint Engenharia e Construção S/A e (ix) UTC Engenharia S/A. Em seguida, com a ampliação do grupo e a criação do chamado “Clube das 16”, as empresas que também passaram a ser participantes da conduta anticompetitiva foram: (x) Construtora OAS S/A, (xi) Engevix Engenharia, (xii) Galvão Engenharia S/A, (xiii) GDK S/A, (xiv) IESA Óleo e Gás, (xv) Queiroz Galvão Óleo e Gás e (xvi) Skanska Brasil Ltda. Ademais, outras empresas que participaram esporadicamente das combinações entre os concorrentes para licitações específicas foram: (xvii) Alusa Engenharia (atualmente denominada Alumini Engenharia S/A), (xviii) Carioca Engenharia, (xix) Construcap CCPS Engenharia, (xx) Fidens Engenharia S/A, (xxi) Jaraguá Engenharia e Instalações Industriais Ltda., (xxii) Schahin Engenharia S/A e (xxiii) Tomé Engenharia.” (peça 31, p. 1)

“Skanska Brasil Ltda. (“Skanska”)

23. A Skanska teve participação na conduta anticompetitiva durante o “Clube das 16”, pelos menos entre o final de 2005/início de 2006 até o final de 2011/início de 2012. Foi implementada pelos seus funcionários (atualmente funcionários e/ou ex-funcionários), e está evidenciada, por exemplo, nos Documentos 05, 06, 07, 12, 16, 19, 20, 30, 32, 34 e nos parágrafos 45, 94, 95, 96, 97, 161, 168, 172, 176, 181, 200, 258, 259, 268 da versão de acesso restrito do Histórico da Conduta.” (peça 31, p. 8)

“29. A partir do final de 2005/início de 2006 começou uma tentativa de acomodação de mais 07 (sete) empresas no grupo, quais sejam: (x) Construtora OAS S/A, (xi) Engevix Engenharia, (xii) Galvão Engenharia S/A, (xiii) GDK S/A, (xiv) IESA Óleo e Gás, (xv) Queiroz Galvão Óleo e Gás e (xvi) Skanska Brasil Ltda. Todavia, a agregação das novas empresas ao cartel não ocorreu em um só momento. Em 2007 já faziam parte do Clube pelo menos 15 empresas, e entre 2007/2008 a décima sexta empresa, Galvão Engenharia S/A, passou a fazer parte do Clube 6, formando-se assim o “Clube das 16”. ” (peça 31, p. 9)

“97. Assim, de acordo com os Signatários, a partir de 2005/2006 houve contatos com empresas de fora do Clube que por vezes eram convidadas para as obras da Petrobras e queriam vencer alguns certames. Diante do risco de perderem algumas licitações para estas empresas, o “Clube das 9” começou a tentar acomodar alguns pedidos das empresas Engevix, GDK, IESA, OAS, Queiroz Galvão e Skanska, sem deixar, porém, que essas participassem ainda das reuniões junto com as empresas do “Clube”” (peça 31, p. 34)

“101. Observa-se também, na coluna 7, que as empresas entrantes, quando consultadas, queriam os seguintes pacotes de obras: i) IESA pleiteou as obras do Propeno da REVAP, do HDS + Gasolina + HDT Nafta da REPAR e o HDS de Gasolina da REFAP; ii) Engevix pleiteou as obras do CAFOR + SE's + Cogeração (EPC-6) da REVAP e UT GC da CACIMBA; iii) Skanska pleiteou as obras do CAFOR + SE's + Cogeração (EPC-6) da REVAP, o HDS Gasolina da REFAP e o HDT Nafta da RPBC; iv) Queiroz Galvão pleiteou as obras do HDS Gasolina da REDUC, HDS Gasolina + UGH da RLAM e Ureia da FAFEM; v) GDK pleiteou as obras do HDS Gasolina + UGH da RLAM.” (peça 31, p. 36)

“i. para o pacote específico da UDAV72 seriam formados os seguintes consórcios: (i) Mendes Junior e UTC, (ii) Queiroz Galvão e Galvão Engenharia, e (iii) Techint e Andrade Gutierrez, tendo



sido definido que o consórcio Promon/Skanska/Engevix venceria e os demais apresentariam propostas de cobertura;

ii. para o pacote específico da UCR(COQUE)73, por sua vez, seriam formados os seguintes consórcios: (i) Promon e Skanska, (ii) Queiroz Galvão e Galvão Engenharia, e (iii) Techint e Andrade Gutierrez, tendo sido definido que o consórcio Techint e Andrade Gutierrez venceria e os demais apresentariam propostas de cobertura;" (peça 31, p. 51)

"V1.3.1.9. TECAB/Cabiúnas 3 (Terminal de Gás de Cabiúnas) - 2011 - (obras de interligação-Plansal)

(...)

187. Linhas gerais, o certame para esta obra seria, em princípio, vencido pelo consórcio SPS, formado por SOG, Promon e Skanska. Ocorre que outras empresas do "Clube das 16" - em especial da Engevix -, que foram em parte convidadas para o certame, discutiram muito fortemente se apoiariam ou não a SOG, indefinição esta que se arrastou, segundo os Signatários, até o dia da entrega da proposta. (...)

188. Ao final, as propostas para as licitações da TECAB foram apresentadas em dez/2011, e o consórcio SPS, formado por 500, Promon e Skanska sagrou-se vencedor desse pacote de obras, conforme imagem abaixo:" (peça 31, p. 66)

d) Depoimento do Sr. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (peça 34):

"QUE o número de empresas que compunham o cartel foi ampliado a partir do final do ano de 2006, com a entrada da OAS, representada por LEO PINHEIRO e AGENOR MEDEIROS, a SKANSKA, representada por CLAUDIO LIMA, a QUEIROZ GALVÃO, representada por AUGUSTO COSTA e OTHON, a IESA, representada por VALDIR CARREIRO, a ENGEVIX, apresentada por GERSON ALMADA, a GDK, representada por HELIO ROSADO, a GALVÃO, por ERTON e LEONEL; QUE essas empresas, juntamente com as já citadas anteriormente, eram as que formavam o "CLUBE";"

e) Depoimento do Sr. Pedro José Barusco Filho (peça 48):

"Que as empresas que compunham uma espécie de "núcleo duro" do cartel eram em torno de 14 (quatorze), isto é, a CAMARGO CORREA, (...) a SKANSKA; (...);" (peça 48, p. 2)

"QUE no período em que ocupou a Gerência Executiva de Engenharia na PETROBRÁS, percebeu claramente a ação do cartel, baste forte, na contratação das obras da RNEST (...) QUE indagado como sobre como concluiu que havia cartel na PETROBRÁS, afirma que ação das empresas "era orquestrada" no sentido de que havia uma organização entre elas acerca de qual licitação seria vencida por cada uma delas; QUE quase sempre as mesmas empresas eram convidadas; QUE indagado se recebeu a lista prévia das empresas cartelizadas para definição de quem deveriam ser convidadas dentro do procedimento licitatório, afirma que houve um fato específico, em abril ou maio de 2008, antes de se iniciar os processos licitatórios para as obras da RNEST, em que o declarante foi procurado por ROGÉRIO ARÁUJO, diretor da ODEBRECHT, o qual apresentou uma lista manuscrita à caneta ou impressa contendo relação das empresas que deveriam ser convidadas para as licitações dos grandes pacotes de obras da RNEST; QUE ROGÉRIO disse na ocasião que já havia acertado, definido com PAULO ROBERTO COSTA, à época Diretor de Abastecimento, a lista de empresas que iriam participar; QUE afirma que leu a lista e nela constavam grande parte das 14 (quatorze) empresas acima referidas como integrantes do "núcleo duro" do cartel;" (peça 48, p. 2-3)

"QUE entende, todavia, que não havia fraude na definição da lista por critérios técnicos, embora as mesmas empresas do cartel fossem as escolhidas, uma vez que por serem obras de grande porte apenas elas costumavam atender à qualificação e, muito pouco, outras fora do cartel; QUE o declarante afirma que não havia necessidade de fazer intervenção nesse aspecto da lista, porque, tecnicamente as empresas de grande porte eram as únicas que teriam condições de atender às obras" (peça 48, p. 3)

"QUE perguntado como vazava a lista das empresas do DIP, afirma que nunca fornecia cópia do DIP por se tratar de documento sigiloso interno da PETROBRÁS, de maneira que ou copiava a

lista das empresas em um documento do word, sem qualquer tipo de identificação da PETROBRAS, ou anotava a lista à caneta, de próprio punho;" (peça 48,p. 4)

*"QUE desses pacotes da RNEST, antes de iniciar a licitação, o declarante não sabia qual a empresa que iria ganhar cada pacote, mas sabia "sem dúvida" que as empresas do cartel fariam uma divisão entre si de cada um dos pacotes; (...)QUE verificou que nas obras do COMPLEXO PETROQUÍMICO DO REIO DE JANEIRO – COMPERJ também houve ação do cartel, pois as mesmas empresas foram convidadas para os grandes pacotes (...)"* (peça 48, p. 5).

97. Como se vê, as provas juntadas pela unidade técnica não constituem apenas indícios, nem são compostas unicamente de declarações de colaboradores. As provas indiciárias, além de se originarem de diferentes fontes, formaram um enredo harmônico e coerente, tendo sido corroboradas por robusta prova documental obtida em diligência realizada pela Polícia Federal na sede da Engevix, a saber, um conjunto de planilhas e anotações contendo a divisão de diversas obras que seriam realizadas pela Petrobras entre as empresas integrantes do cartel, cujo conteúdo posteriormente se confirmou na prática com o resultado das licitações.

98. Por exemplo, consta da planilha de que trata a peça 35, p. 2, que as sociedades Skanska (SK), Promon (PRO) e Engevix (VX) se sagrariam vencedoras da licitação para as obras da Unidade de Destilação Atmosférica e à Vácuo do Comperj (UDA/UDV), o que, de fato, se concretizou – Contrato 0800.0056801.10.2., firmado com as referidas sociedades.

99. Ademais, consta da planilha juntada na peça 35, p. 5, que a empresa Skanska se sagraria vencedora das obras designadas como HDS GAS + IDEA + UGH, da Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP), o que também se confirmou na prática - Contrato 0800.0000790.08.2, celebrado com o Consórcio HDS, formado pelas sociedades Skanska Brasil Ltda. e Promon Engenharia Ltda.

100. A propósito, a divisão verificada nas planilhas está coerente com a própria defesa da sociedade empresária Skanska Brasil Ltda., que afirmou que sua área de atuação *"estaria concentrada nas regiões Sudeste e Sul do país, conforme exemplo de obras nas Refinarias Alberto Pasqualini – Refap – e Refinaria Duque de Caxias"* e *"que tinha mais interesse no processo licitatório das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro"*.

101. Com relação às licitações relativas às unidades industriais da Rnest, que constituem o objeto da presente representação, a coluna pertinente à empresa Skanska Brasil Ltda. na planilha apreendida pela Polícia Federal não foi objeto de preenchimento (peça 35, p. 12).

102. Tal circunstância fática está de acordo com o conteúdo de prova autônoma, a saber, as informações trazidas pela empresa SOG Óleo e Gás (SOG), no acordo de leniência firmado entre o Cade (peça 31, p. 9), a respeito da primazia do chamado "Clube Vip" para as principais obras da Rnest:

*"Por volta de 2008/2009, formou-se com maior nitidez um "Clube VIP", que apesar de continuar a participar e a atuar ativamente nas reuniões do "Clube das 16", exigia primazia - considerando o grande porte das empresas -, para as grandes obras de montagem industrial "onshore" realizadas pela Petrobras (em especial para os grandes pacotes de obras do RNEST, conforme Seção VI.3. 1.5. abaixo). Segundo um dos Signatários, tais empresas seriam Camargo Corrêa S/A, Construtora Andrade Gutierrez S/A, Construtora Norberto Odebrecht S/A, Queiroz Galvão Óleo e Gás e UTC Engenharia S/A".* (Grifos acrescidos).

103. Sendo assim, o conjunto probatório formado pelas informações obtidas a partir do aludido acordo de leniência, pelas planilhas apreendidas pela Polícia Federal e, ainda, pelos vários depoimentos indicados no item 96 supra no sentido de que a sociedade empresária Skanska Brasil Ltda. compunha o cartel, permite afirmar que a aludida sociedade se absteve de apresentar proposta nas licitações das principais obras industriais da Rnest, de modo intencional e fraudulento, com o objetivo de permitir a concretização do acerto prévio das empresas cartelizadas (supressão de proposta).

104. Tomando por base a doutrina mencionada no item 86 retro, ainda que se considere as declarações obtidas em função de colaboração premiada e acordos de leniência como indícios, já que,

a rigor, elas requerem prova de corroboração, verifico que tais elementos são graves, fortes, concordantes e precisos, pois não dão margem a outras interpretações.

105. O único contraíndício existente – trazido nas alegações adicionais da interessada, conforme análise desenvolvida no capítulo VI deste voto - não é forte o suficiente para superar o conjunto formado pelos indícios e prova de corroboração no sentido de que a empresa Skanska Brasil Ltda. participou do esquema fraudulento ocorrido nas licitações da Rnest, em troca de benefícios futuros nas obras do Comperj.

106. Conforme visto, a sociedade empresária alegou que não apresentou proposta nas obras da Rnest em função da “*racionalização de riscos e oportunidade*” e do seu interesse nas obras do Comperj. Porém, tal justificativa não se mostra crível, dadas as circunstâncias do caso concreto.

107. Afinal, não seria racional que uma empresa atuando fora do cartel declinasse de licitações vultosas em razão de certames licitatórios que seriam realizados em data futura, cujo sucesso evidentemente constituía um evento incerto. Em um ambiente competitivo de fato, seria esperado que as empresas participassem do máximo de licitações possível, no seu setor de atuação, respeitada, por óbvio, sua capacidade operacional e financeira de elaborar propostas. Afinal, estamos nos referindo a licitações da ordem de bilhões de reais, uma oportunidade ímpar no cenário nacional, no qual nem sempre há investimentos dessa magnitude em obras de infraestrutura.

108. A abstenção da empresa em apresentar propostas nas licitações para as obras da Rnest somente se justifica, no cenário dado, em que subsistem vários depoimentos coincidentes e planilha indicativa de prévio acerto entre as empresas, se ela estivesse de fato participando do esquema fraudulento, com vistas à obtenção de vantagens em futuros certames.

109. Dessa forma, compreendo que a participação da sociedade empresária Skanska Brasil Ltda. no esquema fraudulento que tomou conta das licitações da Rnest mencionadas na representação foi comprovada segundo a teoria do “*paralelismo plus*”, uma vez que não há outra explicação racional para a sua abstenção nos certames, que, consideradas as circunstâncias, somente poderia ocorrer pela via da coordenação explícita, a qual foi evidenciada por provas diretas e indiretas.

110. Sendo assim, diferentemente do aduzido pela defesa da interessada, concluo que não existem apenas indícios, mas provas oriundas de variadas fontes, de origens independentes, não assistindo, portanto, razão ao defendente.

111. Pelas mesmas razões, reputo improcedentes os argumentos da empresa de que não há documento inequívoco que demonstre a sua participação no ilícito e de que a ausência de proposta nas obras UCR, UHDT e UGH, Tubovias de Interligações e UDA da RNEST decorreu de decisão do suposto cartel.

112. Também não prospera a assertiva de que o processo instaurado no Cade está em fase inicial, sem o exercício do contraditório e da ampla defesa naquele órgão, pois, à vista do exposto no capítulo IV, a atuação do Tribunal na apuração do ilícito fraude à licitação se desenvolve de modo independente da ação daquele órgão.

113. Com relação às alegações de que os elementos probatórios deveriam observar algumas “*cautelas*” para uso e valoração nesta Corte de Contas e que a colaboração premiada não poderia ser por si só considerado prova suficiente, ressalto que a valoração das provas juntadas ao processo seguiu, conforme visto, o padrão adotado nos Tribunais Superiores e no Cade, não sendo adequado falar em suposta “*falta de cautela*”.

114. Quanto ao uso dos depoimentos obtidos a partir de colaborações premiadas, julgo pertinente reproduzir as seguintes considerações que fiz no voto condutor do Acórdão 2.751/2018-Plenário:

27. *A doutrina faz menção a três sistemas principais de valoração da prova. O primeiro deles seria o sistema da prova legal ou tarifada, em que a lei já pré-concebe o valor da prova, não deixando qualquer valoração por critério intrínseco para o julgador. Em sentido diametralmente oposto, ainda é mencionado o sistema do livre convencimento puro, em que o julgador tem total liberdade para apreciar e valorar a prova, não havendo sequer necessidade de expor os motivos que lhe formaram convencimento. E, finalmente, o sistema que é adotado em regra tanto no processo penal quanto no*



processo civil, é o de livre convencimento motivado ou da persuasão racional, no qual se reconhece liberdade do julgador para apreciar e valorar a prova, com a condição de que, na decisão, exponha as razões de seu convencimento.

28. O Código do Processo Civil, de aplicação subsidiária nos processos de controle externo, estabelece em seu artigo 371 que “o juiz apreciará a prova constante dos autos independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento”, o que induz ao entendimento de que foi adotado o sistema de persuasão racional. O mesmo processo de valoração da prova é, em regra, também utilizado no processo penal, nos termos previstos no art. 155 do Código de Processo Penal:

“Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.”

29. Ocorre que ainda existem resquícios do sistema da prova legal ou tarifada no atual CPP. Exemplo disso é o artigo 158 do referido diploma legal, que impede que a confissão do acusado, nos crimes que deixam vestígios, supra a falta de exame de corpo de delito. Outra aparente utilização do sistema de provas tarifadas é a própria disposição do art. 4º, §16, da Lei 12.850/2013, segundo o qual nenhuma condenação pode estar fundamentada tão somente na palavra do delator.

30. Assim, nenhuma condenação penal pode ser proferida se for fundamentada unicamente em depoimento prestado em delação premiada, mesmo que diversos delatores façam a mesma acusação. Esta é uma das conclusões que se pode tirar da decisão do Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello no âmbito da PET 5.700.

31. No entanto, em momento oportuno, entendo que esta Corte de Contas terá que deliberar se, no âmbito da esfera civil ou do Direito Administrativo Sancionador, o julgador poderia realizar outra valoração dos depoimentos obtidos por meio de instrumentos de colaboração, inclusive fundamentando a sua sentença exclusivamente em testemunhos obtidos por meio de acordos de leniência ou colaboração premiada.

32. Embora a jurisprudência desta Corte de Contas tenha consolidado entendimento de que declarações de terceiros não têm pleno valor probatório, sobretudo quando desacompanhadas de outros documentos comprobatórios, os depoimentos produzidos por colaboradores, sob certas circunstâncias, poderiam possuir um maior valor probante, visto que são elementos produzidos sob rígido acompanhamento do Ministério Público e homologados pelo Poder Judiciário, diferentemente de uma manifestação produzida unilateralmente por terceiro, geralmente a pedido do interessado.

33. Além disso, as declarações dos colaboradores vêm acompanhadas de elementos probatórios de diversos outros fatos informados, o que incrementa a valoração conferida pelo julgador a outros fatos declarados que não puderam ser diretamente demonstrados por meio de outras provas. Nos dizeres da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal:

“Cuida-se de modo de confissão qualificado, porque não se esgota na admissão dos fatos nem com ela se confunde, estando profundamente ligado à cooperação ativa e plena no âmbito da atividade de procedimentos sancionadores, destacadamente moldado pelas obrigações assumidas na negociação e atinentes à revelação ampla e efetiva de fatos ilícitos, com seus respectivos elementos de provas, bem como a indicação de pessoas físicas e jurídicas envolvidas.” [Nota Técnica nº 1/2017 – 5ª CCR, Nota Técnica sobre Acordo de Leniência e seus efeitos, elaborada pela Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada, vinculada à 5ª CCR do MPF, disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf>].

(...)

35. Consoante o exposto, reservo-me ao direito de analisar em ocasião futura se as declarações de colaboradores, embora não possuam força probante plena, poderiam ser utilizadas como evidência nos processos administrativos. Por exemplo, o conjunto de depoimentos, termos de declaração



*premiadas ou históricos de conduta de acordos de leniência no Cade têm sido considerados pelo TCU como prova indiciária apta a declarar a inidoneidade de licitante fraudadora.”*

115. Inobstante o exposto, destaco que, no presente caso, as informações extraídas de acordos de colaboração premiada e leniência foram corroboradas por prova documental obtida pela Polícia Federal, de modo que não houve violação a nenhuma norma processual eventualmente aplicável à matéria.

116. Sobre a assertiva de que o ônus probatório de demonstrar a sua participação nas condutas ilícitas cabia ao TCU, o que não ocorreu no presente caso, verifico que a posição da sociedade não é compatível com as provas juntadas aos autos pela unidade técnica, que, conforme visto, são aptas a comprovar a irregularidade e a participação da interessada nos fatos narrados.

117. Com relação à alegação de que sem o “*alto padrão de prova*”, a empresa deveria ser beneficiária da presunção da inocência, ressalto, mais uma vez, que a prova de um fato depende da persuasão do juízo e os indícios, como visto, podem ser usados para tanto.

118. Sobre as implicações da utilização da prova indiciária em face do princípio da presunção da inocência, julgo pertinente transcrever a ementa do julgado proferido no HC 111666/MG, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, Sessão de 8/5/2012:

*“3. O princípio processual penal do favor rei não ilide a possibilidade de utilização de presunções hominis ou facti, pelo juiz, para decidir sobre a procedência do ius puniendi, máxime porque o Código de Processo Penal prevê expressamente a prova indiciária, definindo-a no art. 239 como “a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias”. Doutrina (LEONE, Giovanni. Trattato di Diritto Processuale Penale. v. II. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1961. p. 161-162). Precedente (HC 96062, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 06/10/2009, DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009 EMENT VOL-02382-02 PP-00336).”* (grifos acrescidos).

119. No mesmo sentido, colaciono mais uma vez trecho do voto do Ministro Luiz Fux, no julgamento da AP 470/MG, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Sessão de 17/12/2012:

*“Advirta-se que a presunção de não culpabilidade somente atua como um peso em favor do acusado no momento da prolação da sentença de mérito. É dizer: se, para a sentença absolutória, existe um relaxamento na formação da convicção e na fundamentação do juiz, na sentença condenatória, deve o magistrado romper esta força ou peso estabelecido pelo ordenamento em sentido contrário. Em suma: a presunção de não culpabilidade pode ser ilidida até mesmo por indícios que apontem a real probabilidade da configuração da conduta criminosa. A condenação, na esteira do quanto já exposto, não necessita basear-se em verdades absolutas, por isso que os indícios podem ter, no conjunto probatório, robustez suficiente para que se pronuncie um juízo condenatório.*

*O critério de que a condenação tenha que provir de uma convicção formada para “além da dúvida razoável” não impõe que qualquer mínima ou remota possibilidade aventada pelo acusado já impeça que se chegue a um juízo condenatório. Toda vez que as dúvidas que surjam das alegações de defesa e das provas favoráveis à versão dos acusados não forem razoáveis, não forem críveis diante das demais provas, pode haver condenação. Lembremos que a presunção de não culpabilidade não transforma o critério da “dúvida razoável” em “certeza absoluta.”*

Nesse cenário, caberá ao magistrado criminal confrontar as versões de acusação e defesa com o contexto probatório, verificando se são verossímeis as alegações de parte a parte diante do cotejo com a prova colhida.

(...)

Nesse contexto, a defesa deve trazer argumentos devidamente provados que infirmem as ilações articuladas pela acusação. A simples negativa genérica é incapaz de desconstruir o itinerário lógico que leva *prima facie* à condenação. Como é de sabença geral, a prova do álibi incumbe ao réu, nos termos do que dispõe o art. 156 do Código de Processo Penal (“A prova da alegação incumbirá a quem a fizer [...]”)

120. No presente caso, a interessada não apresentou versão a respeito de como seu nome foi aparecer em planilha apreendida na sede da Engevix indicando a distribuição de obras entre as empresas do cartel. Da mesma forma, não é crível, como visto, a alegação de que deixou de participar das licitações da Rnest em função da *“racionalização de riscos e oportunidade”*.

121. Logo, considerando a suficiência das provas juntadas aos autos, entendo que o argumento deve ser rejeitado.

122. Acerca da alegação de que a empresa teria que apresentar prova negativa, dita **probatio diabolica**, para refutar a irregularidade, ressalto inicialmente que nem toda prova negativa é diabólica.

123. Segundo Fredie Didier Júnior, *“prova diabólica é aquela impossível de ser demonstrada, senão muito difícil, como a prova de não ser a parte proprietária de nenhum outro imóvel, para a ação de usucapião especial”* (DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil. Direito probatório, decisão judicial, cumprimento de sentença e liquidação da sentença e coisa julgada. Salvador: JusPodivm, 2007. p. 60).

124. A distinção entre prova negativa e diabólica pode ser evidenciada nas lúcidas palavras de Haroldo Lourenço, em excerto de sua obra *“Teoria Dinâmica do Ônus da Prova no Novo CPC (Lei nº 13.105/15)”*, reproduzida no **site** “GenJurídico”:

*“A prova negativa somente será diabólica se for uma negativa genérica, pois esta, nenhum meio de prova é capaz de produzi-la, por exemplo, impossível a prova de que nunca se esteve em um determinado lugar.*

*Já a prova negativa definida ou específica pode ser provada, não sendo, portanto, uma prova diabólica. Por exemplo, pode-se afirmar que no dia tal, a parte não estava em determinado lugar, um fato negativo, provando-se que se estava em outro.*

*Há, portanto, hipóteses em que uma alegação negativa traz, inerente, uma afirmativa que pode ser provada. Desse modo, sempre que for possível provar uma afirmativa ou um fato contrário àquele deduzido pela outra parte, tem-se como superada a alegação de “prova negativa”, ou “impossível”.* (LOURENÇO, Humberto. A dinamização do ônus da prova no CPC/15. GenJurídico em 12/7/2016. Disponível em: < <http://genjuridico.com.br/2016/07/12/a-dinamizacao-do-onus-da-prova-no-cpc15/>>. Acesso em: 5/4/2019).

125. No presente caso, a empresa Skanska Brasil Ltda. se limitou a negar participação no cartel, apresentando versão inverossímil de sua abstenção nas licitações bilionárias da Rnest. Apesar das robustas provas juntadas aos autos e da gravidade dos fatos e das consequências jurídicas que poderiam advir do processo, a interessada não juntou evidências de suas alegações, tais como atas de reuniões internas, **e-mails**, relatórios e planos de negócios, que pudessem justificar a sua atuação lícita nas obras da Rnest.

126. Da mesma forma, a defendente não contestou a prova documental obtida pela Polícia Federal, nem apresentou versão sobre a razão de seu nome constar de planilhas apreendidas na sede da Engevix e ter sido mencionado em variados depoimentos, de agentes públicos e privados, como integrante do cartel.

127. Sendo assim, compreendo que não assiste razão à interessada.

128. Acerca do argumento de que a empresa Skanska Brasil Ltda. não seria parte nos processos objetos de denúncias criminais e cíveis utilizados como evidência neste processo, motivo pelo qual, as conclusões das provas oriundas deles não se aplicariam a ela, a questão já foi enfrentada na discussão da preliminar a respeito do uso de provas compartilhadas.

129. Nesse ponto, gostaria apenas de ressaltar, inclusive com o propósito de contribuir com o aperfeiçoamento da instrução processual de casos análogos, que as peças formuladas pelo Ministério Público Federal, em ações judiciais de sua autoria, são documentos técnicos que dão início a um processo judicial, não se revestindo, portanto, da natureza de prova. Trata-se de mero libelo contendo a descrição dos fatos e sua capitulação, segundo a visão do órgão ministerial na condição de parte.

130. Portanto, julgo importante ressaltar que os elementos que compõem as peças 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 21, 22, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 45 e 46 não foram usados como fundamento para a presente análise.

131. Sobre o argumento de que foi utilizado estudo econométrico de “*questionável metodologia*”, porquanto baseado em seleção aleatória de rol de licitações da Petrobras referente a um período de mais de 14 anos, o que abrangeria o período em que a empresa Skanska não estaria atuando no país ainda, de modo que tal estudo é insuficiente para atestar a existência do cartel, trago as seguintes considerações.

132. De fato, o aludido trabalho por si só não seria suficiente para fundamentar a ocorrência de cartel. Em verdade, conforme exposto no relatório e no voto condutor do Acórdão 3089/2015-Plenário a metodologia usada pela unidade técnica se baseou em dados das contratações da Petrobras e em informações dos processos judiciais em curso, separando amostras de licitações com e sem provas e indícios de ocorrência de cartel.

133. Sendo assim, tomando por base as evidências obtidas por compartilhamento de provas, o estudo econométrico serviu para quantificar estatisticamente a repercussão econômica da atuação do cartel sobre o preço das contratações realizadas pela Petrobras.

134. Nesse sentido, cabe transcrever a seguinte passagem do voto condutor do aludido aresto:

“83. *A título de conclusão, julgo pertinente transcrever o seguinte excerto do pronunciamento do coordenador dos trabalhos, o qual denota a relevância dos estudos, no sentido de inaugurar uma nova sistemática de quantificação de prejuízos e de averiguação dos efeitos da prática de cartel:*

*‘Embora o estudo não tenha o objetivo primário de comprovar se houve ou não formação e atuação de cartel, o resultado corrobora as premissas de atuação colusiva provenientes de dados do MPF e do Cade, os quais dão conta de que há outras provas materiais e testemunhais de conluio em contratações da Petrobras.’* (grifos acrescidos).

135. Dessa forma, entendo que o estudo econométrico aprovado pelo Acórdão 3089/2015-Plenário, à vista de sua robustez técnica e à míngua de comprovação em contrário pela interessada, pode se somar ao conjunto de evidências e indícios trazidos ao presente feito, no sentido de que houve atuação cartelizada em diversas obras da Petrobras.

136. De todo o exposto, conluio afirmando que o conjunto probatório juntado aos autos permite afirmar, acima de qualquer dúvida razoável, que houve participação da empresa Skanska Brasil Ltda. na fraude verificada nos certames licitatórios em análise, mediante a conduta supressão de proposta.

137. Conforme já destacado, o padrão de prova usado no presente feito está de acordo com o que vem sendo adotado pela jurisprudência dos tribunais pátrios, que admite o uso de provas indiretas e do princípio da dúvida razoável em processos criminais.

138. Nesse sentido, invoco as Ações Penais AP 470/MG, Relator Ministro Joaquim Barbosa (Mensalão), AP 521/MT, Relatora Ministra Rosa Weber (Sanguessuga), AP 676/MT, Relatora Ministra Rosa Weber, e HC 88.875/AM, Relator Ministro Celso de Mello, todos da lavra do Supremo Tribunal Federal.

139. A propósito, o aludido princípio foi consagrado no art. 66, item 3, do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, conforme se verifica na ementa do segundo precedente mencionado:

“EMENTA DIREITO PENAL. AÇÃO PENAL DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. CRIME DO ART. 90 DA LEI 8.666/1993. CORRUPÇÃO PASSIVA. QUADRILHA. DEPUTADO FEDERAL. FALTA DE PROVA HÁBIL. ABSOLVIÇÃO. 1. *A presunção de inocência, princípio cardeal no processo criminal, é tanto uma regra de prova como um escudo contra a punição prematura. Como regra de prova, a melhor formulação é o “standard” anglo-saxônico - a responsabilidade criminal há de ser provada acima de qualquer dúvida razoável -, consagrado no art. 66, item 3, do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.*” (grifos acrescidos).

#### VI – Das alegações adicionais

140. Conforme já destacado, a empresa Skanska Brasil Ltda. apresentou elementos adicionais de defesa, nos quais busca contraditar a análise de mérito efetuada pela SeinfraOperações e faz juntar documentos e informações em respaldo aos seus argumentos.



141. Apesar de o § 1º do art. 160 do Regimento Interno vedar a juntada de documentos novos após o encerramento da etapa da instrução, passo a analisar os elementos trazidos pela sociedade como memoriais, em nome do princípio do formalismo moderado e da verdade real.

142. Em síntese, a interessada reforçou as alegações apresentadas em sua resposta à oitiva, apresentando precedentes judiciais e administrativos em arrimo às suas teses, além da defesa apresentada ao processo administrativo do Cade que apura a sua responsabilidade.

143. Ademais, a empresa apresentou esclarecimentos sobre os elementos considerados probatórios pela SeinfraOperações, a saber:

143.1 Ação de improbidade administrativa:

a) no julgamento do Agravo de Instrumento 5046411-08.2016.4.04.0000/PR, a Justiça Federal do Paraná confirmou decisão liminar anterior, proferida na Ação Civil de Improbidade Administrativa 501139627.2016.4.04.7000/PR, que rejeitou a ação contra várias empresas, dentre as quais a Skanska Brasil Ltda. Na ocasião, o Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva reconheceu que a inicial *“não contém qualquer indício da presença de elementos capazes de demonstrar a participação das empresas agravadas na formação de cartel com a finalidade de fraudar o caráter competitivo das obras da PETROBRAS (...) Assim, havendo dúvida quanto à intenção das empresas agravadas de contribuir para a perfectibilização do esquema criminoso investigado pela autoridade policial, na forma como estabelecida pelos elementos dos autos, deve ser afastada a incidência do princípio do in dubio pro societate, indicando a solução da questão por meio do acolhimento da dúvida em benefício dos réus”*.

143.2. Declaração do Sr. Pedro Barusco:

a) em depoimento prestado à CGU, posterior aos depoimentos supramencionados de seus termos de colaboração, quando perguntado especificamente sobre a sua declaração de que a Skanska Brasil Ltda. faria parte do núcleo duro do cartel, o Sr. Pedro Barusco não confirmou, disse apenas que teve reuniões de trabalho para discutir projetos, perspectivas, qualificação e planos da empresa para o setor, ou seja, assuntos totalmente lícitos, conforme resposta reproduzida abaixo:

*“DR. RICARDO GARCIA DE SOUSA: Ok, obrigado. Entre as empresas que o senhor classificou como núcleo duro foi citada a Skanska, eu queria especificamente que o senhor ratificasse que a Skanska pertencia a esse núcleo duro do cartel, é isso mesmo? O senhor ratifica essa informação, especificamente a Skanska?”*

*PEDRO JOSÉ BARUSCO FILHO: Olha, a Skanska eu tive assim algumas reuniões com alguns representantes da Skanska, eu lembro do Senhor Alfredo Colário e do Cláudio, agora não estou lembrado o sobrenome dele. E foram reuniões de trabalho, reuniões assim para discutir projetos, perspectivas, qualificação da Skanska, os planos da Skanska par ao setor de óleo e gás, quer dizer, forma relações estritamente profissionais.”*

143.3. Planilha de distribuição de obras apreendida na sede da Engevix:

a) em nenhum momento, foi esclarecido quando, como, onde e quem da sociedade empresária Skanska Brasil teria participado da produção dessas planilhas;

b) os próprios agentes colaboradores da UTC, no Termo de Compromisso de Cessação firmado com o Cade, reconheceram que contatos entre concorrentes não seriam a única forma de saber quais empresas teriam condições de participar das licitações; citam-se outras fontes tais como: o cadastro da Petrobras, as licitações anteriores; informações de mercado, bem como as do Parque de Fornecedores;

c) os dados nessas tabelas podem ter sido também preenchidos unilateralmente, já que haveria diversas fontes para saber quais empresas teriam mais condições e interesse de cotar para determinado projeto, podendo ser interpretada mais como uma tabela de “adivinhação” do que de “alocação”;

d) os documentos que indicam um suposto interesse da Skanska Brasil no Projeto UDAV foram apreendidos na Engevix, que atuava como consorciadas da defendente em vários projetos. Desse modo, tais elementos foram *“(…) provavelmente elaborados pela Engevix que, por sua vez, tinha conhecimento do interesse da Skanska Brasil no Projeto UDAV, pois as empresas estavam em tratativas para a formação de consórcio e participação conjunta nessa licitação”*;





e) o mero fato de sua menção em tais tabelas e anotações, cuja elaboração a Skanska Brasil não participou e desconhece por completo, não autoriza a assumir que ela teria participado do alegado cartel;

144. Outrossim, a sociedade apresentou os seguintes contraindícios de sua participação nas irregularidades em exame:

a) não houve nenhuma menção de seu nome no relatório elaborado pela Comissão Interna de Apuração da Petrobras que auditou as contratações da Rnest;

b) o Sr. Paulo Roberto Costa, ex-Diretor da Petrobras, afirmou em diferentes momentos, para a Polícia Federal e para a CGU, que não tinha conhecimento da participação da Skanska Brasil no alegado cartel. Em suas palavras:

*"É como eu mencionei as consorciadas participavam do esquema de cartel, eu não mencionei anteriormente eu nunca tive a informação de que a Skanska participava do cartel, mas a Engevix e outras empresas participavam do cartel."*

*"QUE, com relação a empresa SKANSKA, tem a dizer que essa empresa tinha médio porte e atuava na área de construção e montagem de unidades de processo dentro do COMPERJ (Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro); QUE a empresa não era do cartel, mas firmou vários grandes contratos na PETROBRAS via consórcio SPE para a construção de obras no COMPERJ; QUE essa empresa era líder do consórcio SPE que contava ainda com a participação da ENGEVIX e da PROMON;"*

145. Dito isso, passo a examinar as alegações adicionais apresentadas.

146. Sobre a Ação Civil de Improbidade Administrativa 501139627.2016.4.04.7000/PR, cabe examinar, de forma mais detida, os fundamentos expostos na decisão do juiz da 2ª Vara Federal de Curitiba que rejeitou a petição inicial em relação às empresas rés Skanska Brasil Ltda., Niplan Engenharia S/A, NM Engenharia e Construções Ltda., e, finalmente, Promon Engenharia Ltda.

147. A aludida ação teve como objeto supostos atos de improbidade praticados por agentes públicos que, atuando em conluio com diversas sociedades cartelizadas e seus dirigentes, fraudaram as licitações e superfaturaram os preços das obras e serviços referentes aos contratos designados, relativos a obras nas Refinarias Getúlio Vargas, Paulínea, Landulpho Alves, Abreu e Lima, Presidente Bernardes, Gabriel Passos e no Complexo Petroquímico Do Rio De Janeiro. Segundo o relatório que precedeu a decisão, *"foram produzidas provas de condutas criminosas nestas contratações no bojo da ação criminal 508.3351-89.2014.404.7000, dentre outras, onde se demonstrou o pagamento de propinas a agentes públicos no ambiente de formação de cartel"*.

148. A União, representada pela Advocacia Geral da União, argumentou que:

*"(...) as empresas SKANSKA, QUEIROZ GALVÃO S/A, NIPLAN ENGENHARIA S/A, NM ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA, PROMON, vinculam-se à presente lide em decorrência do proveito econômico que obtiveram com os contratos travados por meio de conluio ou, no mínimo, em decorrência de solidariedade com a ENGEVIX S/A, no âmbito dos consórcios firmados para execução dos contratos (...) e, se não provadas condutas materiais que as vincule aos contratos fraudulentos, ainda assim (...) devem ser condenadas apenas ao ressarcimento e não às penalidades decorrentes do ato de improbidade."*

149. Segundo o relatório da sentença, a conduta imputada aos réus foi a de formação de um cartel de empresas para a execução de obras contratadas pela Petrobras, *"o que era possível em razão do pagamento de propina aos diretores da PETROBRAS"*. O aludido documento aponta, ainda, que *"na presente ação a conduta concreta discutida é a do recebimento de propina pelo diretor PAULO ROBERTO COSTA, para si e para terceiros, no âmbito da Diretoria de Abastecimento da PETROBRAS, paga pela empresa ENGEVIX ENGENHARIA"*.

150. À míngua dos elementos de prova usados na ação, é possível deduzir que a AGU fundamentou a inclusão das aludidas sociedades no polo passivo do processo em razão de sua condição de consorciada e do proveito econômico que auferiu dos referidos contratos.



151. Pela fundamentação da sentença, o órgão não juntou provas de condutas omissivas ou comissivas das referidas empresas na formação do cartel, nem do pagamento de propinas por seus agentes ao Sr. Paulo Roberto Costa, no contexto do esquema fraudulento. Segue a motivação do juiz responsável para a rejeição da ação em face das aludidas sociedades:

*“Quanto ao argumento principal, vê-se que as rés Skanska Brasil Ltda., Construtora Queiroz Galvão S/A, Niplan Engenharia S/A, NM Engenharia e Construções Ltda., e, finalmente, Promon Engenharia Ltda. foram apontadas como rés nesta ação de improbidade por integrarem Consórcios vencedores em Contratos celebrados com a Petrobras, mencionados em inicial.*

*A inicial, neste ponto, não se sustenta.*

*Não há qualquer espaço para imputar aos consorciados, apenas pelo fato de participarem do Consórcio, a responsabilidade solidária quanto aos atos que constituem improbidades, eis que a imputação aqui deve ser pessoal, inclusive porque, como bem ressaltaram os réus, incontestemente a exigência do elemento subjetivo, ao menos no que importa com a improbidade do art. 10 da Lei 8.429/92, aqui em evidência.*

*Impõe-se rejeitar a inicial em relação às empresas rés Skanska Brasil Ltda., Niplan Engenharia S/A, NM Engenharia e Construções Ltda., e, finalmente, Promon Engenharia Ltda.”* (Grifos acrescidos).

152. Sendo assim, é possível afirmar que os fundamentos de fato e direito expostos na referida ação de improbidade administrativa nem de longe se assemelham com os presentes nesta representação, o que impede o aproveitamento das conclusões da sentença em favor da sociedade empresária Skanska Brasil Ltda., pela absoluta diferença das causas de pedir.

153. Conforme exposto no capítulo anterior, o motivo para a inclusão da referida empresa no polo passivo da representação original foi a sua participação na fraude das licitações da Rnest, não porque atuou em consórcio com outra sociedade, se beneficiou de contratos ou pagou propinas a agentes públicos da Petrobras. O seu chamamento aos autos se deu porque ela agiu em conserto com as outras sociedades para fraudar os certames designados na representação, mediante supressão de proposta, em atendimento à combinação prévia sobre a distribuição de obras entre os componentes do cartel.

154. No presente caso, a unidade técnica fez juntar várias evidências deste fato, a saber, os depoimentos de vários de colaboradores, pessoas físicas e jurídicas, agentes públicos e privados, ou seja, informações de diferentes origens, além de prova documental apreendida em diligência realizada na sede da Engevix, corroborando a participação da empresa na fraude a várias licitações, dentre as quais a da Rnest.

155. Desse modo, a decisão proferida no bojo da Ação Civil de Improbidade Administrativa 501139627.2016.4.04.7000/PR não favorece à defesa da sociedade empresária Skanska Brasil Ltda., cabendo, rejeitar, portanto, os argumentos da sociedade nesse sentido.

156. Sobre a declaração do Sr. Pedro Barusco em depoimento prestado na CGU, verifico, em linha de divergência com o exposto pela defendente, que o referido agente confirma a participação da empresa no cartel, como se observa na seguinte passagem (peça 79, p. 16-17):

*“DR. RICARDO GARCIA DE SOUSA: Perfeito. Ainda nesse termo de colaboração número cinco o senhor afirmou o seguinte: Que as empresas que compunham uma espécie de núcleo duro cartel era em torno de catorze, isto é, a Camargo Correia, A Andrade Gutierrez, a Odebrecht, Setal e Sog Óleo e Gás, a OAS, A UTC, a Skanska, a Promon Engenharia, a Tekinte, a Queiroz Galvão, a Engevix, a Mendes Junior, a Echain e a MPE. Afirmou ainda que basicamente no tocante ao cartel a ação era no sentido de haver um direcionamento em favor de determinadas empresas, ou além do direcionamento também praticar preços excessivos. O senhor confirma essa informação?”*

*PEDRO JOSÉ BARUSCO FILHO: Eu confirmo a informação e gostaria só de acrescentar um esclarecimento.*

*DR. RICARDO GARCIA DE SOUSA: Por favor.*

*PEDRO JOSÉ BARUSCO FILHO: Em relação a preços. Preço excessivo eu não conheço contrato fechado a preço excessivo, porque preço excessivo seria fora dos limites dos procedimentos da companhia. Em relação ao cartel, realmente eles se reuniam, a gente tinha assim suspeição e agora a gente vê que eles se reuniam realmente para, vamos dizer assim, dividir, lotear as obras, porque eram muitas obras, era um volume de investimento muito alto, cinco refinarias sendo construídas ao mesmo tempo, obras em todas as refinarias, extensões muito grandes de gasoduto, oleodutos, terminais, plataforma, então essa profusão de obras; e as mesmas empresas, apenas uma pequena variação no número dessas empresa, sendo sempre as mesmas convidadas, proporcionava essa ação, um cartel de, vamos dizer assim de direcionamento dos contratos (...).” (Grifos acrescidos).*

157. No próprio trecho citado pela interessada, o Sr. Pedro Barusco prossegue afirmando que tomou conhecimento da participação da aludida sociedade no cartel (peça 79, p. 17):

*“DR. RICARDO GARCIA DE SOUSA: Ok, obrigado. Entre as empresas que o senhor classificou como núcleo duro foi citada a Skanska, eu queria especificamente que o senhor ratificasse que a Skanska pertencia a esse núcleo duro do cartel, é isso mesmo? O senhor ratifica essa informação, especificamente a Skanska?”*

*PEDRO JOSÉ BARUSCO FILHO: Olha, a Skanska eu tive assim algumas reuniões com alguns representantes da Skanska, eu lembro do Senhor Alfredo Colário e do Cláudio, agora não estou lembrado o sobrenome dele. E foram reuniões de trabalho, reuniões assim para discutir projetos, perspectivas, qualificação da Skanska, os planos da Skanska par ao setor de óleo e gás, quer dizer, forma relações estritamente profissionais. No entanto, assim, nas conversas assim com outros empresários e pessoas que eram ligadas ao cartel, foi me passado, assim eu tinha informação de que a Skanska fazia parte do cartel, que ela sentaria na mesa para conversar esse tipo de divisão de obras. E uma outra coisa também importante, nos meus, nas minhas anotações eu não lembra se eu relacionei, me empresta o anexo quatro. Eu lembro, eu não sei se eu relacionei aqui, mas eu lembro. Não, aqui eu não relacionei porque efetivamente, são quatro, não é?*

*(...)*

*DR. RICARDO GARCIA DE SOUSA: Eu vou explorar essa planilha aí mais para frente, eu tenho menção à Skanska, eu vou fazer pergunta específica sobre o contrato mencionado aí, de qualquer forma, está certo? Então, mas o senhor me disse aqui que tinha conhecimento, alguém lhe falou, enfim, de alguma forma, que a Skanska sentada na mesa para negociar com o cartel. O senhor se recorda de quem o senhor recebeu essa informação?*

*PEDRO JOSÉ BARUSCO FILHO: Olha, eu não sei precisar exatamente de quem, porque eu não conversava detalhadamente sobre isso. A pessoa falava, por exemplo, a Engevix, no começo, não sentava na mesa, depois ela passou a sentar na mesa e fazer parte do núcleo duro, são informações que foram aparecendo ao longo do tempo. A Skanska a pessoa falava: "Não, a Skanska senta na mesa, a Skanska é do núcleo duro."” (grifos acrescidos).*

158. Embora o depoimento por si só possa ser considerado de menor valor probatório, pois o Sr. Pedro Barusco presta informação com base em elementos que recebeu de terceiros, o fato é que sua afirmação está de acordo com as extraídas de diversas fontes, conforme aduzido no capítulo anterior.

159. De todo modo, cabe rejeitar o argumento da empresa Skanska Brasil Ltda. no sentido de que o Sr. Pedro Barusco não confirmou que ela participava do núcleo duro do cartel.

160. Acerca das planilhas de distribuição de obras apreendidas na sede da Engevix, verifico que o conteúdo de tais peças retratou com uma fidedignidade impressionante o resultado de licitações que ocorreram posteriormente à sua confecção.

161. Considerando apenas as licitações das principais unidades industriais da Rnest, que vem a ser o objeto da presente representação, todas as empresas marcadas nas linhas correspondentes da planilha constante da peça 35, p. 23, que representava as negociações em andamento para os “novos negócios” da aludida refinaria, ou venceram a licitação ou compuseram o consórcio vencedor dos certames concluídos. Cabe destacar que a mesma configuração se repetiu no caso das licitações

canceladas, cujas empresas com melhor proposta foram justamente as que vieram a se sagrar vencedoras, conforme apurado nos autos.

| Unidade Industrial | Planilha aprendida                      | Resultado das Licitações   |
|--------------------|-----------------------------------------|----------------------------|
| Tubovias           | Camargo Corrêa ou <b>Queiroz Galvão</b> | <b>Queiroz Galvão/Iesa</b> |
| UDA                | <b>Odebrecht</b> ou <b>OAS</b>          | <b>Odebrecht/OAS</b>       |
| UCR                | <b>Camargo Corrêa</b> ou Queiroz Galvão | <b>Camargo Corrêa/CNEC</b> |
| UHDT/UGH           | <b>Odebrecht</b> ou <b>OAS</b>          | <b>Odebrecht/OAS</b>       |

162. As circunstâncias do ajuste de divisão das principais obras da Rnest e a entrada da Iesa e da CNEC nesse acerto foi explicado no Histórico de Conduta do Acordo de Leniência firmado entre a SOG Óleo e Gás e o Cade (peça 31, p. 60):

*“162. Diante da existência de muitas empresas no "Clube das 16" e das dificuldades de se chegar a um acordo para todas as licitações, os Signatários informam que Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão (pertencentes ao "Clube VIP", sem a UTC nessa situação em específico) informaram que não aceitariam a divisão de algumas obras dessa licitação, pois R-NEST seria a prioridade delas. Informaram, também, que a RNEST não seria contratada no modelo EPC, mas sim apenas montagem.*

163. Diante disso, impuseram que as obras de maior valor, quais sejam, HDT (R\$ 3.500.000), OFF SITE (sinônimo de "interligações" e de "tubovias") (R\$ 2.400.000), UCR (sinônimo de "COQUE") (R\$ 3.500.000) e UDAV (sinônimo de "destilação") (R\$ 1.400.000), seriam apenas dessas quatro empresas. Ao final, os Signatários informam que decidiu-se pela seguinte divisão das obras de maior valor:

*a. HDT seria da Odebrecht (que posteriormente convidou a OAS para participar do consórcio);  
b. UDA seria da Odebrecht (que posteriormente convidou a OAS para participar do consórcio);  
c. OFF SITE seria da Queiroz Galvão (que posteriormente convidou a Iesa para participar do consórcio); e*

*d. UCR seria da Camargo Corra (que posteriormente convidou a CNEC para participar do consórcio).” (grifos acrescidos).*

163. Ainda que se admita a possibilidade de alguém conhecer os interesses de cada uma das quinze empresas listadas nas planilhas, o que se mostra improvável em um ambiente não cartelizado, pois é de supor que as estratégias e planos de negócios das sociedades sejam mantidos sob sigilo comercial, a coincidência entre esses interesses e o resultado das licitações constitui um evento de baixíssima probabilidade estatística, se não tivesse ocorrido a prévia combinação entre as sociedades em um ambiente de cartel.

164. Considerando que a probabilidade de pelo menos uma das empresas indicadas na tabela vencer um único certame é  $\frac{2}{15}$ , a probabilidade de tal ocorrer nas nove licitações realizadas, considerando as repetições – 2 para implantação da UHDT-UGH, 2 para implantação da UDA, 2 para implantação da UCR e 3 para a execução das Tubovias de Interligações - corresponde a  $(\frac{2}{15})^9$ , o que representa 1,33 chance em 100 milhões. Trata-se, portanto, de um evento estatisticamente impossível, o que confirma a tese oposta, com uma margem de erro da ordem de 1 em 100 milhões, de que tal coincidência ocorreu a partir de prévia combinação entre as partes.

165. Dito de outra forma, a chance de o conteúdo da tabela se repetir na realidade, sem a existência de prévio acerto entre as empresas, é de 1,33 em 100 milhões. Ou seja, seriam necessárias 75,2 milhões de rodadas de nove licitações para que o resultado da tabela ocorresse espontaneamente sem um acerto fraudulento.

166. A título de comparação, um exame de DNA, que é pacificamente admitido como meio de prova pela Justiça, tem precisão variando entre 99,99% e 99%. Dito de outra forma, aceita-se como verdade algo com margem de erro variando entre 1 em 100 testes e 1 em 10.000 testes, o que somente

atesta a força probatória de tal planilha, como elemento de corroboração do conjunto de depoimentos indicados.

167. Sendo assim, se os dados da planilha foram preenchidos unilateralmente e constituíram uma tabela de “adivinhação”, como tenta fazer crer a defendente, há de se reconhecer uma capacidade divina de seu autor de prever o futuro com tamanho grau de precisão. Pelos motivos expostos, esse argumento deve ser rechaçado.

168. No que se refere às indicações do nome da empresa Skanska Brasil Ltda., chamo atenção para a coincidência entre as indicações e os resultados dos certames relativos às obras da Unidade de Destilação Atmosférica e à Vácuo do Comperj (UDA/UDV) e da HDS GAS + IDEA + UGH, da Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP), conforme os itens 98 e 99 supra.

169. Sendo assim, considerando o universo de coincidências entre as planilhas e os fatos do mundo real, que ocorreram somente após a confecção de tais elementos, é de se admitir a força de tais evidências como prova da participação da interessada na fraude à licitação das obras da Rnest, mediante a prática de supressão de proposta.

170. Sobre o relatório elaborado pela Comissão Interna de Apuração da Petrobras que auditou as contratações da Rnest, conforme visto, ele não buscou apurar a responsabilidade de empresas, mas sim de seus agentes públicos. Sendo assim, entendo que tal elemento não constitui uma prova favorável à tese da interessada de que não atuou no esquema fraudulento em análise no presente feito.

171. Acerca do depoimento do Sr. Paulo Roberto Costa, de fato, ele constitui um contraindício da participação da sociedade no cartel que atuou nas obras da Petrobras. Sendo assim, estamos diante de um cenário em que, de um lado, existem várias provas indiretas e diretas, assim como circunstanciais em desfavor da interessada e, de outro, uma prova contrária.

172. Trata-se, portanto, de uma questão de valoração do conjunto probatório existente nos autos. Embora se reconheça o papel preponderante do Sr. Paulo Roberto Costa no esquema, sob a ótica da Petrobras, é razoável admitir que ele não tinha o domínio completo dos fatos, especialmente os que ocorriam fora do ambiente da Petrobras.

173. Dito de outra forma, é crível que no ambiente de acerto ocorrido no seio das empresas, em suas reuniões particulares de divisão das obras, houvesse fatos eventualmente desconhecidos pelo Sr. Paulo Roberto Costa.

174. Sendo assim, há de se dar maior peso, inclusive pelo conjunto probatório mais robusto, à conclusão de que a sociedade de fato participou da fraude à licitação da Rnest, mediante supressão de proposta, como indica a planilha apreendida na sede da Engevix.

#### VII – Dosimetria

175. Inicialmente, cabe reproduzir a tabela elaborada pelo MPTCU, que descreve com precisão o universo de empresas convidadas, que apresentaram proposta de cobertura, se omitiram de apresentar proposta e se sagraram vencedoras das licitações em análise:

|                           |            | <b>Terraplenagem</b>                                               | <b>UHDT-UGH</b>   | <b>UDA</b>       | <b>UCR</b>             | <b>Tubovias</b>        |
|---------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|------------------------|------------------------|
| Convidadas<br>Proponentes | Vencedoras | Odebrecht<br>Camargo Corrêa<br>Queiroz Galvão<br>Galvão Engenharia | Odebrecht<br>OAS  | Odebrecht<br>OAS | Camargo Corrêa<br>CNEC | Queiroz Galvão<br>Iesa |
|                           |            | CR Almeida                                                         | Mendes Júnior     | Iesa             | UTC                    | Odebrecht              |
|                           |            | Estacon                                                            | Camargo Corrêa    | Queiroz Galvão   | Engevix                | OAS                    |
|                           |            | Andrade Gutierrez                                                  | Andrade Gutierrez | Engevix          | Odebrecht              | GDK                    |
|                           |            | Construbase                                                        | Techint           | UTC              | OAS<br>MPE             | SOG                    |
|                           |            |                                                                    |                   |                  |                        |                        |
|                           |            |                                                                    |                   |                  |                        |                        |
|                           |            |                                                                    |                   |                  |                        |                        |

|                       |                |                   |                   |                   |
|-----------------------|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| OAS<br>CM Construções | Queiroz Galvão | Camargo Corrêa    | Andrade Gutierrez | Camargo Corrêa    |
|                       | UTC            | Andrade Gutierrez | Queiroz Galvão    | Andrade Gutierrez |
|                       | Engevix        | Mendes Júnior     | Mendes Júnior     | UTC               |
|                       | GDK            | Techint           | Techint           | Mendes Júnior     |
|                       | Iesa           | GDK               | GDK               | Techint           |
|                       | MPE            | MPE               | Iesa              | Engevix           |
|                       | Promon         | Promon            | Promon            | Promon            |
|                       | <b>Skanska</b> | <b>Skanska</b>    | <b>Skanska</b>    | <b>Skanska</b>    |
|                       | SOG            | SOG               | SOG               |                   |
|                       |                |                   |                   |                   |

Fonte: Parecer do Ministério Público junto ao TCU

176. À exceção das obras de terraplenagem, onde houve apenas um certame fraudado, as obras referentes a UCR, UDA e UHDT-UGH tiveram duas licitações fraudadas para cada unidade e as Tubovias de Interligações tiveram três certames fraudados.

177. No que se refere à empresa Skanska Brasil Ltda., ela foi convidada para participar das licitações da UCR, UDA, UHDT-UGH e Tubovias, ou seja, do conjunto de nove licitações, já considerando as repetições. O envolvimento da interessada na atuação do cartel na Rnest se deu, portanto, mediante o recebimento de nove convites e a não apresentação de proposta nas nove ocasiões, seguindo o acerto fraudulento comprovado nos autos.

178. Conforme visto, a unidade técnica propôs a aplicação da sanção de inidoneidade pelo prazo máximo da Lei 8.443/1992, ou seja, cinco anos, considerando a impossibilidade de distinguir a atuação da empresa das demais integrantes do grupo, o caráter reiterado da prática, a gravidade e materialidade dos ilícitos e a culpabilidade do agente envolvido.

179. Já o MPTCU entendeu que a sanção deve ser aplicada separadamente para cada licitação fraudada e depois somada de acordo com a regra do concurso material, aplicando-se, quando for o caso, a continuidade delitiva prevista no art. 71 do Código Penal.

180. Em seu pronunciamento, o **Parquet** reiterou o seu entendimento esposado em outros processos, o qual se arrima na tese defendida no pedido de reexame ao Acórdão 348/2016-Plenário, no sentido de que não cabe a limitação temporal da sanção de inidoneidade do art. 46 da Lei 8.443/1992, no caso da ocorrência de diversos ilícitos, ao prazo de cinco anos.

181. Embora esse posicionamento não tenha sido aplicado na prática, já que a pena proposta foi inferior a cinco anos, entendo necessário abordar a questão, a fim de manter as mesmas bases da dosimetria adotada em processos de minha relatoria, nos quais apreciei a participação de outras sociedades na mesma fraude analisada no presente feito. Com isso, deixo de acolher a proposta de somatório das penas.

182. Dessa forma, a fim de manter a mesma razão de proporcionalidade entre a sanção máxima que considere nos outros casos em que a empresa venceu o certame (cinco anos), apresentou proposta de cobertura (3 anos) e a cabível para situação em exame, no qual a interessada se absteve de apresentar proposta, adoto como pena-base o prazo de 1 ano, o mesmo capitulado pelo **Parquet**, sem considerar a soma de penas e o agravamento da sanção por concurso material e continuidade delitiva.

183. Da mesma forma que adotei nos Acórdãos 1744/2018-Plenário, 1221/2018-Plenário, 2135/2018-Plenário, 2355/2018 – Plenário, 414/2018 – Plenário e 300/2018-Plenário, deixo de acolher a proposta do **Parquet** de admitir a possibilidade de soma de penas e de acréscimo da sanção em analogia às normas do Direito Penal.

184. Com efeito, cabe realçar que o cartel no âmbito da Rnest era dominado pelas empresas Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão, de forma que à sociedade empresária Skanska Brasil Ltda. foi reservado um papel secundário que somente gerou benefícios em fraudes realizadas em certames subsequentes. Considerando que estas licitações não são objeto de análise neste feito, a participação e o proveito da interessada nesses certames não será considerada na dosimetria desta sanção, que diz respeito exclusivamente às obras da Rnest, como exaustivamente já afirmado.





185. Sendo assim, com base nessas considerações, sopesando a gravidade da conduta imputada à Skanska Brasil Ltda. e os elementos de prova juntados ao processo, fixo o valor da sanção da empresa em 1 ano.

VIII – Da possibilidade de compensação entre as penas aplicadas pela CGU e pelo TCU

186. Conforme visto no relatório que antecede este voto, a SeinfraOperações apurou que a interessada foi declarada inidônea pelo então denominado Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) com fundamento no art. 88, incisos II e III, c/c art. 87, inciso IV e §3º da Lei 8.666/1993, conforme extrato publicado pela CGU no Diário Oficial da União, Seção I, página 38, de 9/6/2016 (peça 63, p. 2).

187. Por essa razão, propôs que fosse considerado como compensação do prazo de inidoneidade que viesse a ser declarado pelo TCU “(...) o prazo efetivamente cumprido referente à sanção de inidoneidade declarada pela CGU em razão das fraudes às licitações das obras das unidades de serviços de Terraplenagem, UCR, Tubovias, UDA e UHDT-UGH, todas da Refinaria do Nordeste (Rnest)”.

188. Conforme o referido extrato, o motivo da imputação da sanção foi a “prática de atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação; por pagar propina a agentes públicos; por combinar previamente com outras empresas os certames que cada qual deveria vencer e quem faria propostas de cobertura para gerar aparência de legitimidade; e por ter se utilizado de empresa de fachada para dissimular pagamentos a agentes públicos”.

189. Dessa forma, observo que o conjunto fático que ensejou a aplicação da pena pela CGU é mais amplo do que o objeto da presente representação, não havendo, ainda, elementos para afirmar, de forma conclusiva, a existência de relação de continência entre os objetos, à míngua da informações sobre os certames licitatórios que foram analisados no processo administrativo autuado pelo processo de controle interno.

190. Sendo assim, diante da ausência de elementos mais robustos para admitir, desde logo, a compensação de sanções, opto por aguardar o devido peticionamento pela empresa interessada requerendo a medida, oportunidade em que deverá juntar os elementos pertinentes comprovando o prazo eventualmente cumprido e a abrangência dos fatos que ensejaram a sua condenação na CGU.

IX – Dos novos elementos adicionais

191. Estando os autos em meu gabinete, a empresa Skanska Brasil Ltda. juntou novos elementos de defesa nos quais reforça os argumentos anteriores no sentido de que inexistem provas de sua participação na fraude à licitação das obras da Rnest; que não foi oferecida até o momento nenhuma denúncia contra os executivos da empresa; e que existem contraindícios de que a sociedade não fez parte do cartel (depoimentos dos Srs. Pedro Barusco Filho e Paulo Roberto Costa – juntou mídia eletrônica contendo a íntegra de suas declarações – peça 91).

192. Como se vê, as alegações já foram enfrentadas nos capítulos anteriores, cabendo destacar, nesse ponto, que o único contraindício existente – o depoimento do Sr. Paulo Roberto Costa – é refutado por um vasto conjunto formado por indícios e provas de corroboração, que formam um enredo coerente de que a empresa interessada fez parte do esquema fraudulento em exame.

193. Quanto à alegada ausência de denúncia contra executivos da empresa, gostaria de ressaltar que, conforme consulta realizada por minha assessoria na **internet**, há um processo judicial vinculado ao despacho de indiciamento do Sr. José Cláudio Gago de Lima pela Polícia Federal, na condição de representante da sociedade no cartel - Inquérito Policial 0202/2015-4-SR/PF/PR / Processo 50040436720154047000 (fonte: < [https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/04/skanska-59\\_REL\\_FINAL\\_IPL2.pdf](https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/04/skanska-59_REL_FINAL_IPL2.pdf)>. Acesso em: 27/5/2019).

194. Consultando o site da Justiça Federal do Paraná, verifiquei que o aludido feito está classificado como “processo em segredo de justiça”, não sendo possível, portanto, verificar o seu estágio processual e a eventual decisão a respeito da matéria (fonte: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&hdnRefId=769fad](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&hdnRefId=769fad)



3f8e80eb211b7a086fef906a77&txtPalavraGerada=AteV&strSecao=PR&txtValor=50040436720154047000&selForma=NU&txtDataFase=01/01/1970&chkMostrarBaixados=>. Acesso em: 27/5/2019).

195. Inobstante o exposto, a suposta inexistência de denúncia – aspecto não confirmado –, ainda que demonstrada, não teria relevância para o deslinde do presente feito, pois, como já mencionado, há provas independentes e harmônicas aptas a permitir a convicção deste Relator a respeito dos fatos em análise.

196. Diante de todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1256/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.389/2017-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsável: Skanska Brasil Ltda. (02.154.943/0001-02).
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A..
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações).
8. Representação legal: Hélio Siqueira Júnior (62.929/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Cláudio Coelho de Souza Timm (16.885/OAB-DF) e outros, representando Skanska Brasil Ltda.
9. Acórdão:
 

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada, de forma apartada ao processo TC 016.119/2016-9, para apurar a suposta participação da empresa Skanska Brasil Ltda. em fraudes ocorridas nas licitações conduzidas pela Petrobras para implantação da Refinaria Abreu e Lima em Ipojuca/PE, também denominada de Refinaria do Nordeste – Rnest,

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

  - 9.1. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Skanska Brasil Ltda. para participar, por um ano, de licitação na administração pública federal;
  - 9.2. dar ciência deste acórdão:
    - 9.2.1. à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que, atendendo às recomendações exaradas no item 9.6 do Acórdão 1.986/2013-Plenário, possa proceder aos registros e às comunicações pertinentes;
    - 9.2.2. a Controladoria-Geral da União para a inscrição da entidade indicada no item 9.1 deste acórdão no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) ;
  - 9.3. encaminhar cópia desta deliberação à responsável, à 13ª Vara Federal de Curitiba, ao Ministério Público Federal no Paraná, à Advocacia-Geral da União no Paraná e à Petróleo Brasileiro S.A.
10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1256-19/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
  - 13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Augusto Nardes.



13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 027.119/2018-1

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Águas; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

Responsáveis: Angelo José de Negreiros Guerra (259.479.743-04); Antônio Avelino Rocha de Neiva (032.946.923-15).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA DE BARRAGENS, ESTABELECIDADA PELA LEI 12.334/2010. SEGURANÇA DE BARRAGENS DE USOS MÚLTIPLOS. ACHADOS DE AUDITORIA. FRAGILIDADES NA GOVERNANÇA E NA GESTÃO DA POLÍTICA PELAS ENTIDADES AUDITADAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório parte do relatório de auditoria elaborado pela Secretaria do TCU no Estado do Ceará (peça 122), ratificado de forma unânime pelo corpo diretivo daquela unidade (peças 123/124):

### 1 INTRODUÇÃO

1. As barragens de usos múltiplos são estruturas construídas transversalmente ao curso de um rio para fins de contenção de grande quantidade de água com a consequente formação de um lago artificial que pode ser utilizado para abastecimento humano e industrial, irrigação, controle de cheias, garantia de vazão a jusante, navegação, piscicultura, dessedentação animal e lazer.

2. As 22.412 barragens de usos múltiplos representam mais de 93% do universo de barragens cadastradas no país (24.092), com destaque para a importância socioeconômica dos reservatórios utilizados para irrigação (41%), aquicultura (11%), abastecimento de água (8%), indústria (4%), recreação (4%), regularização de vazões (3%) e dessedentação animal (17%).

3. Considerando que a água retida é um bem precioso, escasso e de utilização imediata nas barragens de usos múltiplos, torna-se imperioso o cuidado com o devido armazenamento para viabilizar o seu aproveitamento nos diversos usos para os quais foi destinada, sendo necessário o contínuo aperfeiçoamento da gestão de segurança dos barramentos objetivando, além da preservação de suas relevantes atividades econômicas, a salvaguarda ambiental, a sobrevivência e a proteção das populações e animais potencialmente afetados que habitam a jusante do reservatório.

4. Na fase de seleção e de produção de conhecimento, anterior aos trabalhos atinentes à presente fiscalização, foram identificados problemas prévios na gestão de segurança de barragens englobando o Dnocs que figura entre os maiores empreendedores do país: (a) baixo alcance dos resultados pretendidos pela Lei 12.334/2010; (b) elevado grau de risco e de dano potencial associado identificado no Relatório de Segurança de Barragens da ANA referente ao exercício de 2016; (c) riscos elencados no levantamento de auditoria realizado pela Secex/CE no Dnocs (TC-011.721/2016-2): (c.1) ausência de recursos financeiros e a insuficiente capacitação dos atores envolvidos; (c.2) demora no início das obras de adequação das barragens à Política Nacional de Segurança de Barragens-PNSB; (d) equipe de segurança de barragens subdimensionada; e (e) deficiências no

acompanhamento e na fiscalização dos órgãos estaduais e deficiências na hierarquização das barragens de alto risco.

5. A falta de manutenção de barramentos está causando no Brasil muitos acidentes com perdas de vidas humanas e prejuízos ao meio ambiente. No âmbito do universo de cerca de 24 mil barragens, sob a atuação de 31 entidades efetivamente fiscalizadoras, incluindo a Agência Nacional de Águas, há em média mais de três acidentes a cada ano e o número pode ser maior considerando que há acidentes não relatados e barragens que não foram informadas ao governo federal.

6. Os acidentes ocorridos nas Barragens Euclides da Cunha (1977), Fernandinho (1986), Cataguazes (2003), Camará (2004), Mirai (2006/2007), PCH Apertadinho (2008), PCH Espora (2008), Algodões (2009), suscitaram o surgimento de projetos de lei e a promulgação da Lei 12.334/2010.

7. A Lei 12.334/2010 estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e criou o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB). Entre outras disposições, atribuiu à Agência Nacional de Águas (ANA) e aos órgãos estaduais de recursos hídricos (OERH's) a competência de fiscalizar a segurança de barragens para fins de acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico, em razão de serem os responsáveis pela outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos no país, observado o domínio do corpo hídrico (artigo 5º). Tal competência, contudo, não exclui as ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

8. Posteriormente à edição da referida lei, ainda ocorreram graves acidentes nas Barragens Herculano (2014) e Fundão (2015), o que também suscitou questões acerca de entraves impeditivos da plena implementação da PNSB, tendo em conta a extensão dos danos materiais, econômicos e sociais envolvidos.

9. Desse modo, a deliberação constante em Despacho de 5/6/2018 do Ministro Augusto Nardes (TC-016.369/2018-1) autorizou a realização da presente auditoria operacional com o objetivo de avaliar a gestão de segurança das barragens de usos múltiplos, de modo a verificar os principais entraves da PNSB estabelecida pela Lei 12.334/2010 e identificar oportunidades de aprimoramento da atuação das entidades intervenientes nas 3 esferas de governo.

10. Frise-se que, no decorrer da elaboração do presente relatório, ainda ocorreu, em 25/1/2019, o trágico acidente na Barragem do Córrego do Feijão em Brumadinho/MG, o que vem consolidar ainda mais a necessidade de aprimoramento da gestão de segurança de barragens no país.

### **1.1 Objetivos e escopo**

11. A Estratégia de Controle Externo na temática Segurança de Barragens encaminhada pela Sec-CE para apreciação da Segecex visa nortear a atuação do TCU na temática Segurança de Barragens para os próximos 10 anos, reunindo diretrizes e resultados esperados para o período de 2018 a 2028, notadamente relacionadas às fiscalizações e demais ações de controle a cargo do TCU sobre o tema. As atividades programadas estão em aderência ao Plano Estratégico do TCU, na medida em que atendem: (i) ao objetivo estratégico de “Realizar diagnósticos sistêmicos em áreas relevantes”; (ii) à diretriz “Resultados de políticas e programas”, e (iii) à linha de ação “Auditar a qualidade e o resultado de políticas e programas públicos”.

12. O documento faz uma breve contextualização de questões relacionadas à temática, notadamente o marco regulatório e os trabalhos já realizados pelo TCU em barragens e por outras entidades e verifica que, em matéria de segurança de barragens, tanto os órgãos de controle quanto as entidades fiscalizadoras e empreendedoras, precisam evoluir consideravelmente visando a consecução de melhores resultados na Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB).

13. Descreve sobre a situação problema acerca desse tema, com considerações a respeito da baixa efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), do rompimento da Barragem Fundão, bem como da crise Hídrica no Brasil.

14. Destaque-se que a falta de manutenção de barramentos está causando no Brasil muitos acidentes com perdas de vidas humanas e prejuízos ao meio ambiente. No âmbito do universo de

cerca de 24 mil barragens, sob a atuação de 31 entidades efetivamente fiscalizadoras, incluindo a Agência Nacional de Águas, há em média mais de três acidentes a cada ano e o número pode ser maior considerando que há acidentes não relatados e barragens que não foram informadas ao governo federal.

15. O objetivo principal de atuação do TCU é fomentar o seu papel indutor de coordenação e aprimoramento relacionados aos diversos atores intervenientes na Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB)

16. Por fim, considerando essas preliminares, o referido planejamento estratégico sobre o tema elenca os principais resultados esperados com a atuação do TCU nesses próximos 10 anos, relacionados aos trabalhos de fiscalizações previstos e os objetivos dessas ações de controle, bem como os 13 principais resultados a serem perseguidos pelo TCU e demais atores nesses 10 anos, a seguir elencados:

| <b>Resultado</b> | <b>Descrição</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                | Enquadramento da temática de segurança de barragens definitivamente no processo de planejamento e na agenda dos governos federal, estadual e municipal, dos órgãos de controle, das entidades públicas empreendedoras e fiscalizadoras, bem como das empresas que atuam no mercado                                                                                                                                         |
| 2                | Nível adequado de governança relacionada à temática segurança de barragens a cargo dos governos federal, estadual e municipal, dos órgãos de controle, das entidades públicas empreendedoras e fiscalizadoras, bem como das empresas que atuam no mercado                                                                                                                                                                  |
| 3                | Nível adequado do grau de maturidade relacionado à gestão atinente ao estabelecimento de estratégias, planos, orçamento, metas, normatização, distribuição de competências e responsabilidades, e medição de resultados                                                                                                                                                                                                    |
| 4                | Nível adequado de estrutura organizacional nos empreendedores, fiscalizadores, e demais entidades intervenientes nas 3 esferas de governo                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 5                | Processo de planejamento e orçamento a nível de centro de governo e poderes legislativo capaz prover anualmente recursos financeiros suficientes a consecução dos objetivos da PNSB                                                                                                                                                                                                                                        |
| 6                | Recursos humanos suficientes e com qualificação adequada a serviço dos empreendedores, fiscalizadores, e demais entidades intervenientes nas 3 esferas de governo                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 7                | Nível satisfatório de utilização de modernos equipamentos, tecnologias, softwares, aplicativos móveis, entre outras inovações, nos processos de planejamento, projeto, construção, primeiro enchimento e primeiro vertimento, e operação das barragens, permitindo o alcance de melhores resultados quanto aos padrões de segurança de barragens de maneira a reduzir a possibilidade de acidente e suas consequências     |
| 8                | Nível adequado do grau de maturidade das relações interinstitucionais entre os diversos atores intervenientes, inclusive com os centros de governo e com os poderes legislativos, bem como atinente à publicidade dessas ações, possibilitando um ambiente eminentemente colaborativo, promovido por uma entidade líder atuante e proativa                                                                                 |
| 9                | Nível adequado do grau de maturidade da gestão de riscos, de mecanismos de controles e de correção de eventuais desvios de rumo, capazes de permitir concentrar os esforços nas ações mais prioritárias ou relacionadas às barragens de maior porte, para possibilitar o alcance de melhores resultados quanto aos padrões de segurança de barragens de maneira a reduzir a possibilidade de acidente e suas consequências |
| 10               | Nível adequado do grau de transparência, abertura de dados e de informações, prestação de contas, bem como a produção de relatórios gerenciais contendo                                                                                                                                                                                                                                                                    |



|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <i>informações resumidas, relevantes e com alto valor agregado para os diversos atores e para a sociedade</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 11 | <i>Aprimoramento do processo de cadastramento e classificação das barragens, possibilitando se alcançar um elevado grau de barragens cadastradas e com informações fidedignas e atuais a respeito, bem com um mapeamento real da situação atualizada em relação à segurança dessas barragens</i>                                                                                                                       |
| 12 | <i>Nível satisfatório do grau de consecução dos objetivos pretendidos pela Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), possibilitando o alcance de melhores resultados quanto aos padrões de segurança de barragens de maneira a reduzir a possibilidade de acidente e suas consequências</i>                                                                                                                  |
| 13 | <i>Aprimoramento do marco legal da Política Nacional de Segurança de Barragens, possibilitando uma adequada conexão com a Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como com demais políticas públicas relacionadas aos recursos hídricos, ao meio ambiente, à agricultura, à produção industrial, de forma a assegurar os direitos humanos relacionados, bem como a gerar desenvolvimento econômico sustentável</i> |

17. Espera-se que, com a atuação direta do TCU nos moldes previstos nesse documento, o Brasil possa avançar consideravelmente no que diz respeito ao alcance de uma posição confortável no cenário internacional no que concerne à temática segurança de barragens, ampliando-se os resultados alcançados pela Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e a efetividade da PNSB, com suas implicações na questão hídrica, ambiental, social, bem como no desenvolvimento econômico.

18. Dando início às várias ações previstas na estratégia de controle externo sobre o tema foi autorizada a realização da presente auditoria conforme deliberação constante em Despacho de 5/6/2018 do Ministro Augusto Nardes (TC-016.369/2018-1).

19. O objetivo desta auditoria é avaliar a gestão de segurança das barragens de usos múltiplos sob responsabilidade do Dnocs e da Codevasf, de modo a verificar, entre outros aspectos: (i) em que medida a gestão de segurança de barragens a cargo dos referidos órgãos está cumprindo os objetivos estabelecidos na Lei 12334/2010; e (ii) os principais entraves jurídicos, institucionais, financeiros, administrativos, entre outros, bem como as oportunidades de aprimoramento da atuação das referidas UJs e das entidades intervenientes nas 3 esferas de governo.

20. Para identificar os entraves na gestão de segurança de barragens, buscou-se avaliar a atuação do Dnocs, da Codevasf, e de outros atores relacionados, diante de vários aspectos relativos à PNSB: (1) orçamento/recursos (PPA, LDO, LOA, Planerb, Prosb e Pisf); (2) pessoas e competências (quantitativo, qualificação e treinamento); (3) estrutura organizacional/institucional (sedes, unidades de campo, unidades administrativas, superintendências regionais, escritórios locais); (4) governança/risco; (5) planejamento estratégico e operacional; (6) gestão operacional (execução/inspeções, constatações, diagnósticos, monitoramento e avaliação de resultados) e situação dos barramentos (anomalias, comprometimentos); (7) marco regulatório (Dano Potencial Associado-DPA, Classificação de Risco-CRI, Nível de Perigo Global da Barragem-NPGB, estabilidade, rompimento); (8) instrumentos da PNSB (Plano de Segurança de Barragem-PSB, Plano de Ação de Emergência-PAE, Sistema Nacional de Informações Sobre Segurança de Barragens-SNISB, Relatório de Segurança de Barragens-RSB); (9) cadastro e classificação; (10) relação interinstitucional; (11) participação social e direitos humanos; (12) meio ambiente; (13) fiscalização da ANA e dos órgãos estaduais de recursos hídricos; e (14) ensino acadêmico.

21. Também foram avaliadas na gestão de segurança de barragens questões ligadas à comunicação e sensibilização da população que vive no entorno do reservatório, bem como a atuação da defesa civil nos aspectos de prevenção e de socorro. Para tanto, foram realizadas entrevistas e colhidas diversas informações e documentação junto ao Departamento Nacional de Obras Contra as

*Secas (Dnocs), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), extinto Ministério da Integração Nacional (MI), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) Agência Nacional de Águas (ANA), Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (Cogerh/CE), Secretaria de Recursos Hídricos do Ceará (SRH/CE), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Coordenadoria de Defesa Civil no Ceará (CEDEC/CE), e Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec/MDR). Ainda foram obtidas informações junto ao então Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP), atual Ministério da Economia, ao Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e a especialistas do setor que atuam no âmbito universitário.*

*22. Foram realizadas vistorias em barragens contemplando graves anomalias (Barragens de Lima Campos, Trussu e Banabuiú, todas no Estado do Ceará), bem como foram realizadas visitas com aplicação de entrevista junto às administrações locais dos barramentos (zeladorias), unidades de campo, escritórios locais e junto à sociedade civil, para fins de identificação e confirmação dos entraves na gestão de segurança de barragens a nível local.*

### **1.2 Critérios**

*23. A gestão da segurança de barragens tem por base a lei que estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei 12.334, de 20/9/2010), que tem entre seus objetivos garantir a observância de padrões de segurança das barragens, por meio da fiscalização do poder público sobre o responsável pela barragem, denominado de empreendedor, de maneira a reduzir a possibilidade de acidentes e suas consequências, em especial, à população potencialmente afetada.*

*24. A Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei 12.334/2010) criou regras para a acumulação de água, de resíduos industriais e a disposição final ou temporária de rejeitos. Essa política também estabelece que a Agência Nacional de Águas (ANA) é a responsável por organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); promover a articulação entre os órgãos fiscalizadores de barragens; coordenar a elaboração do Relatório de Segurança de Barragens; e receber denúncias dos demais órgãos ou entidades fiscalizadores sobre qualquer não conformidade que implique em risco imediato à segurança ou qualquer acidente ocorrido nas barragens.*

*25. A ANA também fiscaliza o atendimento às normas relativas à segurança de barragens em cursos d'água sob sua jurisdição, além de manter o cadastro atualizado, com identificação dos empreendedores, bem como encaminhar, anualmente, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) o Relatório de Segurança de Barragens (RSB).*

*26. Com a edição da Lei 12.334/2010, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) teve suas atribuições elásticas, passando a ter competência, além das já consignadas no art. 35 da Lei 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos): (i) de zelar pela implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB); (ii) de estabelecer diretrizes para implementação da PNSB, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); e (iii) de apreciar o Relatório de Segurança de Barragens, fazendo, se necessário, recomendações para melhoria da segurança das obras, bem como encaminhá-lo ao Congresso Nacional.*

*27. Ao empreendedor da barragem (públicos: Dnocs/Codevasf e privados) cabe prover os recursos necessários à garantia da segurança da barragem (art. 17); já as entidades fiscalizadoras, dentre elas a ANA, cabe classificar as barragens sob sua jurisdição com base nos critérios gerais estabelecidos pelo CNRH (art. 7); manter cadastro das barragens sob sua jurisdição, para fins de incorporação ao SNISB (art. 16); estabelecer o nível de detalhamento do plano de segurança de barragens, a frequência das revisões periódicas de segurança e a qualificação técnica da equipe responsável (art. 10).*

*28. Além da Lei 12.334/2010 que estabeleceu a PNSB, o CNRH e as entidades fiscalizadoras têm editado normas para regulamentar questões relacionadas às suas atribuições, em especial visando estabelecer diretrizes para possibilitar a observância aos preceitos da lei. A título de exemplo, têm-se a Resolução-CNRH 143/2012, a Resolução-CNRH 144/2012, e a Resolução-ANA 236/2017.*



29. Especificamente quanto à gestão da segurança de barragens de usos múltiplos, foram empregados como critérios: (a) a Lei 12.334/2010, que estabeleceu a PNSB; (b) a Resolução CNRH 143/2012 e a Resolução ANA 132/2016, sobre os critérios gerais de classificação de barragens por categoria de risco e dano potencial associado; (c) a Resolução-CNRH 144/2012, que estabeleceu diretrizes para implementação da PNSB e aplicação e atuação do SNISB; (d) a Resolução-ANA 236/2017, que estabeleceu a periodicidade de execução, a qualificação dos responsáveis técnicos, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento do PSB, das Inspeções de Segurança Regular e Especial, da RPSB e do PAE; (e) a Lei 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; (f) o Decreto 7.257/2010, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil; (g) a Lei 12.340/2010 e a Lei 12.983/2014, que dispõem sobre a transferência de recursos para a execução de ações de prevenção em áreas de risco.

30. Para fins de aprofundamento dos exames, também foram consultadas a Lei 6.088/74, sobre a criação da Codevasf; a Lei 9.984/2000, sobre a criação da ANA; as Resoluções ANA 1.941/2017 e 74/2018 sobre outorga e direito de uso dos recursos hídricos; a Lei 12.651/2012, sobre a proteção da vegetação nativa; as Resoluções Conama 302/2002 e 303/2002, sobre limites de Áreas de Preservação Permanente, as Leis 12.340/2010 e 12.983/2014, sobre transferências de recursos para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastre e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres.

31. No que tange aos aspectos orçamentários e financeiros, ainda foram consultados o Manual Técnico do Orçamento Federal para o ano de 2020, o Plano Plurianual 2016-2019, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) correspondentes aos anos de 2016 a 2019.

32. Quanto à governança e gestão de riscos, a fundamentação legal encontrou amparo no Decreto 9.203/2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública.

33. Por fim, também se usaram como critérios os princípios da administração pública e as boas práticas de controle.

### **1.3 Metodologia**

#### Fase de seleção/produção de conhecimento/planejamento

34. Identificou-se que a atuação do Tribunal de Contas da União na temática Segurança de Barragens teve como principais antecedentes técnicos os seguintes trabalhos realizados pelo TCU e por outros órgãos ou instituições:

a) Relatório do Banco Mundial Série Água Brasil 11, Segurança de Barragens - Engenharia a Serviço da Sociedade;

b) Relatórios de Segurança de Barragens de 2016 e 2017 da Agência Nacional de Águas (ANA);

c) TC 011.721/2016-2 (Levantamento): Objetivo: Identificar atividades e setores com possíveis riscos de ineficiência ou irregularidades na gestão dos programas e ações sob responsabilidade do Dnocs, relacionados à implantação, administração e fiscalização de perímetros irrigados, bem como na gestão da segurança de barragens;

d) TC 032.034/2015-6 (Auditoria): Auditoria operacional realizada no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), com o objetivo de avaliar a atuação do órgão no controle sobre a segurança das barragens para disposição temporária ou final de rejeitos de mineração.

35. Inicialmente, na fase de seleção e de produção de conhecimento, anterior aos trabalhos da presente fiscalização, foram identificados problemas prévios na gestão de segurança de barragens: (a) baixo alcance dos resultados pretendidos pela Lei 12.334/2010; (b) elevado grau de risco e de dano potencial associado identificado nos Relatórios de Segurança de Barragens da ANA referente aos exercícios de 2016 e 2017; (c) riscos elencados no levantamento de auditoria realizado pela Secex/CE no Dnocs (TC-011.721/2016-2): (c.1) ausência de recursos financeiros e a insuficiente capacitação dos atores envolvidos; (c.2) demora no início das obras de adequação das barragens à

Política Nacional de Segurança de Barragens-PNSB; (d) equipe de segurança de barragens subdimensionada; e (e) deficiências no acompanhamento e na fiscalização dos órgãos estaduais e deficiências na hierarquização das barragens de alto risco.

36. Posteriormente, foi elaborada a matriz de planejamento contemplando as seguintes questões de auditoria acompanhados dos procedimentos a serem aplicados na fase de execução:

Questão 1 – As diretrizes relacionadas ao cadastramento e à classificação de barragens estabelecidos na Lei 12.334/2010 e nas normas correlatas estão adequados e o cadastramento e a classificação estão sendo efetuados de forma efetiva?

Questão 2 – Os recursos públicos disponibilizados para as ações dos diversos atores e relacionadas à Segurança de Barragens são suficientes a permitir o alcance de resultados satisfatórios na PNSB?

Questão 3 – Os instrumentos da PNSB estabelecidos na Lei 12.334/2010 (art. 6º) e nas normas correlatas se mostram adequados e suficientes, e estão sendo viabilizados de forma a permitir a consecução dos melhores resultados pela PNSB?

Questão 4 – Os agentes envolvidos na implementação da PNSB encontram-se qualificados em nível adequado ao atingimento dos objetivos definidos?

Questão 5 – Há plena implementação dos mecanismos de relação interinstitucional e de participação social no âmbito da PNSB?

Questão 6 – A fiscalização da segurança de barragens está sendo efetuada de forma efetiva?

Questão 7 – O Relatório de Segurança de Barragens elaborado pelo órgão competente contempla as informações mínimas exigidas, devidamente atualizadas, e é relevante para a sensibilização do CNRH e do Congresso Nacional acerca das providências a serem adotadas para a plena implementação da PNSB?

Questão 8 – Os Planos de Segurança de Barragens contemplam os itens mínimos exigidos na Lei 12.334/2010 e foram adotadas as medidas para colocar as ações em prática?

Questão 9 – As Inspeções de Segurança Regulares e Especiais estão sendo realizadas em consonância com a periodicidade e com os requisitos exigidos, observando o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento obrigatório nos respectivos relatórios e garantem a observância de padrões de segurança de barragens de maneira a reduzir a possibilidade de acidentes e suas consequências?

Questão 10 – As Revisões Periódicas de Segurança de Barragem estão sendo realizadas em consonância com a periodicidade e com os requisitos exigidos, observando o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento obrigatório nos respectivos relatórios?

Questão 11 – Os Planos de Ação de Emergência (PAEs) estão sendo realizados em consonância com o exigido, observando o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento obrigatório e foram adotadas as medidas para colocar as ações em prática?

Questão 12 – Os direitos humanos fundamentais estão sendo observados no processo de planejamento, governança, gestão, orçamento e recursos, interlocução institucional, controle e fiscalização, entre outros, a cargo dos diversos atores intervenientes?

37. Outrossim, ainda na fase de planejamento da presente auditoria operacional, foi realizado workshop com a participação dos principais atores envolvidos no tema segurança de barragens para discutir e propor soluções para os problemas detectados na fase de produção de conhecimento e aprimorar as questões de auditoria da matriz de planejamento.

38. A abertura do workshop foi feita pelo Ministro-Relator do TCU Augusto Nardes que abordou a importância do evento e a necessidade de utilizar os instrumentos de governança para a segurança de barragens. Tratou ainda da importância da água no desenvolvimento sustentável e da política de preservação ambiental no âmbito dos reservatórios, com o aproveitamento das boas práticas já implementadas em outros países.

39. O workshop também abordou problemas indesejados na gestão de segurança de barragens envolvendo ausência ou deficiência nas ações efetivas de prevenção, de controle e de mitigação de riscos referentes à Política Nacional de Segurança de Barragens, com predomínio dos procedimentos de supervisão das condições de segurança condicionados a iniciativas isoladas dos empreendedores com entraves de natureza operacional e interinstitucional, em detrimento da otimização do sistema como um todo.



40. Durante o evento foram feitas diversas proposições para o aprimoramento da Política Nacional de Segurança de Barragens, sempre levando em conta a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente inseridos no resultado esperado 13 da estratégia de controle externo – segurança de barragens: aprimoramento do marco legal da Política Nacional de Segurança de Barragens, possibilitando uma adequada conexão com a Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como com demais políticas públicas relacionadas aos recursos hídricos, ao meio ambiente, à agricultura, à produção industrial, de forma a assegurar os direitos humanos relacionados, bem como a gerar desenvolvimento econômico sustentável.

41. A discussão das questões englobou o mapeamento de riscos, os problemas identificados e indesejados com suas fontes, vulnerabilidades e consequências que impactam na otimização da gestão de segurança de barragens.

42. Ademais, as considerações apresentadas foram uníssonas no sentido de que há necessidade de otimização da gestão de segurança de barragens para que sejam cumpridos os objetivos da PNSB e preservada a vida e saúde humana, o meio ambiente e a propriedade. Os participantes compilaram os diversos entraves/riscos e sugestões alusivos à gestão de segurança de barragens.

#### **Fase de execução**

43. Para a realização das análises, buscou-se avaliar a atuação do Dnocs, da Codevasf e dos demais atores envolvidos com segurança de barragens, sob vários aspectos relativos à PNSB: (1) orçamento/recursos (PPA, LDO, LOA, Planerb, Prosb e PISf), LDO; (2) pessoas e competências (quantitativo, qualificação e treinamento); (3) estrutura organizacional/institucional (sedes, unidades de campo, unidades administrativas, superintendências regionais, escritórios locais); (4) governança/risco; (5) planejamento estratégico e operacional; (6) gestão operacional (execução/inspeções, constatações, monitoramento e avaliação de resultados); (7) marco regulatório (DPA, CRI, NPGB, estabilidade, rompimento); (8) instrumentos da PNSB (PSB, PAE, SNISB, RSB); (9) situação dos barramentos (anomalias, comprometimentos); (10) cadastro e classificação; (11) fiscalização da ANA e dos órgãos estaduais de recursos hídricos); (12) relação interinstitucional; (13) participação social e direitos humanos; (14) meio ambiente; e (15) ensino acadêmico.

44. Também foram avaliadas na gestão de segurança de barragens os aspectos de comunicação e sensibilização da população que vive no entorno do reservatório e a atuação da defesa civil nos aspectos de prevenção e de socorro.

45. Para tanto, foram realizadas entrevistas e colhidas diversas informações e documentação afetos ao objeto desta ação de fiscalização, por meio de ofícios de requisição de auditoria, junto ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), Ministério da Integração Nacional (MI), Agência Nacional de Águas (ANA), Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (Cogerh/CE), Secretaria de Recursos Hídricos do Ceará (SRH/CE), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Coordenadoria de Defesa Civil no Ceará (Cedec/CE), e Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec/MDR).

46. Também foram obtidas informações junto ao então Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP), atual Ministério da Economia, ao Movimento dos Atingidos por Acidentes de Barragens (MAB) e a especialistas do setor que atuam no âmbito universitário.

47. Foram realizadas vistorias em barragens contemplando graves anomalias com prioridades para as suas recuperações (Barragens de Lima Campos, Trussu e Banabuiú, todas no Estado do Ceará), bem como foram realizadas visitas com aplicação de entrevista junto às administrações locais dos barramentos (zeladorias), unidades de campo, escritórios locais e junto à sociedade civil, para fins de identificação e confirmação dos entraves na gestão de segurança de barragens a nível local.

48. Ainda na fase de execução, a equipe de auditoria participou de duas audiências públicas junto à Comissão de Desenvolvimento Regional do Senado Federal, onde foram debatidas as principais questões alusivas à segurança de barragens no país, com destaque para os projetos de lei que se encontram em tramitação naquela Casa Legislativa.



### **Fase de relatório**

49. Por fim, os resultados das análises procedidas nas etapas de planejamento e execução subsidiaram a elaboração da matriz que contempla os achados de auditoria e as propostas de encaminhamento para o aprimoramento da PNSB objeto do presente relatório.

50. No final da fase de relatório, foi realizado um painel de referência nos dias 21 e 22/3/2019 com a participação dos principais atores envolvidos com a segurança de barragens no país, no intuito de discutir as constatações e aprimorar os possíveis encaminhamentos do relatório preliminar, objetivando dar efetividade à PNSB, através da implementação tempestiva de ações saneadoras pelos órgãos fiscalizadores e empreendedores do setor, possibilitando o pleno cumprimento das deliberações do TCU através de plano de ação e adoção de medidas de iniciativa dos gestores.

## **2 VISÃO GERAL**

### **2.1 Características gerais das barragens de usos múltiplos e breve histórico no Brasil**

51. A água é um recurso natural cuja abundância ou carência tem repercussões profundas nas populações e se caracteriza por ser elemento imprescindível cuja qualidade e quantidade são determinantes no desenvolvimento social, político e econômico.

52. As barragens de usos múltiplos retêm água e foram, desde o início da civilização, fundamentais ao desenvolvimento da espécie humana. A sua construção visava sobretudo a combater a escassez de água. Com a revolução industrial, houve o progressivo aperfeiçoamento das técnicas de projeto e construção de barragens que passou a ser utilizada para abastecimento de água, uso industrial, desenvolvimento agrícola, irrigação, controle de cheias, geração de energia, dessedentação animal, recreação.

53. No Brasil, a mais antiga barragem de usos múltiplos erigidas em território nacional foi construída na região metropolitana do Recife no final do século XVI (Apipucos). Em 1906, foram construídas as primeiras grandes barragens do país: açude Cedros (CE), para combater as secas e Lajes (RJ), para derivar água para usina.

54. A partir dos anos cinquenta, com a implantação de barragens com dimensões sensivelmente superiores, os usos múltiplos passaram a ser realçados. Por outro lado, as construções passaram a apresentar riscos e casos de rupturas tornaram-se frequentes, fazendo crescer as preocupações com a segurança dessas estruturas. A partir dos anos 80, questões ambientais alcançaram cada vez mais visibilidade, com crescentes exigências e requisitos.

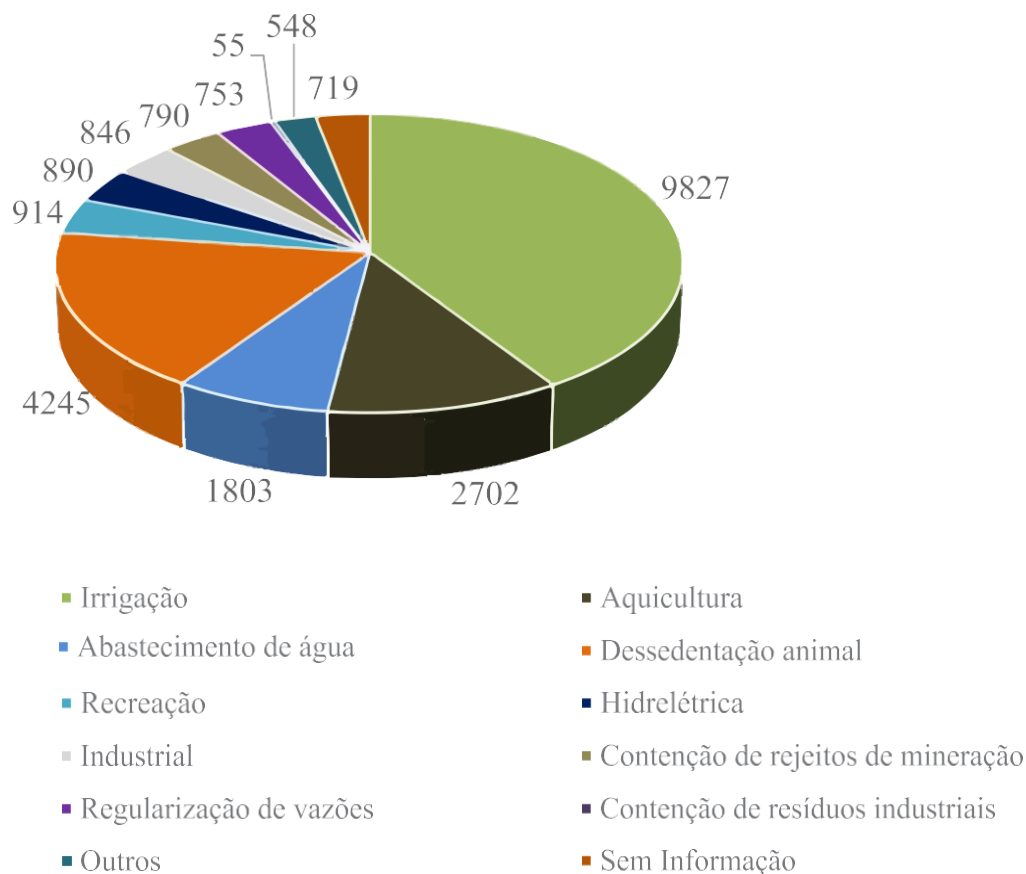
55. Os Relatórios de Segurança de Barragens da ANA apontam no período de 2011 a 2017 o registro de 24 acidentes com barragens e 42 incidentes que, sem controle, podem levar a um acidente.

56. As principais barragens de usos múltiplos possuem estrutura de terra, de enrocamento, de concreto, de concreto compactado a rolo ou mista. Cada tipo de barragem possui resistência e vulnerabilidade diferenciadas, sendo de fundamental importância para a manutenção e recuperação dos barramentos as informações dos projetos construtivos e dos estudos técnicos e ambientais preliminares.

57. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que as correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, são bens de titularidade da União (art. 20, inciso IX), sendo de sua competência instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, inciso XIX). Compete privativamente à União legislar sobre águas (artigo 22, inciso IV). Incluem-se entre os bens dos Estados as águas superficiais, ressalvadas as decorrentes de obras da União (artigo 26, inciso I). Compete à União, Estados e Municípios acompanhar e fiscalizar a exploração de recursos hídricos em seus territórios (art. 23, inciso XI).

58. As barragens de usos múltiplos representam mais de 93% do universo de barragens cadastradas no país (24.092), com destaque para a importância socioeconômica dos reservatórios utilizados para irrigação (41%), aquicultura (11%), abastecimento de água (8%), industrial (4%), recreação (4%), regularização de vazões (3%) e dessedentação animal (17%), de acordo com informações do Relatório de Segurança de Barragens da ANA de 2017, conforme figura que se segue:

Figura 1 – Distribuição das barragens em relação ao uso principal (Fonte RSB 2017)



59. Frise-se que os reservatórios de usos múltiplos no Brasil ganham relevo na questão da segurança, pois retêm escassos recursos hídricos produzidos pela natureza, o que consolida a necessidade da sistemática manutenção de sua estrutura para a viabilização da utilização da água pelos empreendedores e usuários possuidores da outorga de seu uso.

60. No Brasil, há um universo de 13.709 empreendedores privados e públicos nas três esferas de governo, com direito real sobre as terras onde se localizam a barragem e o reservatório ou que o explorem em benefício próprio ou da coletividade. O Dnocs e a Codevasf figuram entre os empreendedores com maior número de barragens cadastradas ou construídas, 253 e 111 respectivamente (fonte: RSB 2017). Ainda há 570 barragens sem identificação dos seus empreendedores.

61. As inspeções de segurança regulares são ações de responsabilidade dos empreendedores de cada barragem e visam detectar a existência de anomalias e identificar perigos em potencial e iminentes. Por serem de extrema importância para que se saiba a situação das barragens, devem ser feitas regularmente com a periodicidade estabelecida pelo fiscalizador. No entanto, foram realizadas apenas 1008 inspeções, o que representa 22,4% da quantidade de barragens submetidas à PNSB e apenas 4,1% da quantidade de barragens cadastradas.

62. Do total das barragens cadastradas no país, apenas 13.997 (58%) possuem algum tipo de autorização (outorga, concessão, autorização, licença, entre outros), estando, portanto, regularizadas. Em relação às demais 10.095 barragens não regularizadas (42%), permanece a ausência de vínculo formal entre a barragem e seu empreendedor, impedindo a atuação dos fiscalizadores junto aos empreendedores para cumprimento dos regulamentos existentes (RSB 2017).

63. Existem hoje no país 31 órgãos efetivamente fiscalizadores de segurança de barragens que possuem o papel de atuar na identificação do empreendedor e na regularização e definição das que se submetem ou não à PNSB. Ainda há oito órgãos fiscalizadores que não emitiram qualquer regulamento sobre o tema.

64. Há 3.543 barragens classificadas por Categoria de Risco (CRI) e 5.459 quanto ao Dano Potencial Associado (DPA), sendo 723 classificadas simultaneamente como CRI e DPA altos.

65. Em relação às barragens de usos múltiplos, pouco se fez até o momento para viabilizar a elaboração do Plano de Segurança de Barragens e seus componentes, bem como das Revisões Periódicas e dos Planos de Ação de Emergência.

66. Em 2017, apenas 3% (780 barragens) do total de barragens cadastradas foram vistoriadas por 20 órgãos fiscalizadores (de um total de 31), demonstrando que a rotina de fiscalização ainda não foi introduzida em cerca de um terço dos referidos órgãos.

67. A quantidade de barragens com problemas cresce a cada ano em decorrência principalmente do baixo nível de conservação e da falta de comprovação documental da estabilidade da barragem.

68. Registre-se que a falta de manutenção e recuperação tempestiva de barramentos está causando no Brasil muitos acidentes com perdas de vidas humanas e prejuízos ao meio ambiente.

69. No âmbito do universo de cerca de 24 mil barragens, sob a atuação de 31 entidades efetivamente fiscalizadoras, incluindo a Agência Nacional de Águas, há em média mais de três acidentes a cada ano e o número pode ser maior considerando que há acidentes não relatados e barragens que não foram informadas ao governo federal.

70. O Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB) possui um número muito reduzido de barragens cadastradas, restringindo o seu uso como fonte de informação à sociedade sobre a segurança de barragens no país, em razão de dificuldades de inserção de dados, informações mínimas obrigatórias e à própria definição sobre quais barragens devem ser inseridas no sistema.

71. A implementação da PNSB é complexa, mas é necessária a identificação de todo o universo de barragens no país para a priorização das ações que garantam a sua integridade e segurança, com repasse das informações à sociedade.

72. Torna-se imperioso o aprimoramento dos procedimentos e instrumentos da PNSB estabelecidos pela Lei 12.334/2010, não apenas para o desenvolvimento socioeconômico do país, mas, principalmente, para evitar a ocorrência de rompimentos de barragens com perdas de vidas humanas e prejuízos ambientais.

73. O cumprimento dos objetivos delineados na Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) é um dos requisitos necessários para o aprimoramento da gestão hídrica, ambiental e energética no Brasil. Todavia, muito se tem a avançar nesse aspecto. O contexto atual é de considerável criticidade, em vista da evidenciação da baixa efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), da tragédia ocasionada pelos rompimentos da Barragem Fundão em Mariana/MG, da Barragem Córrego do Feijão em Brumadinho/MG e da crise hídrica ainda vigente no Brasil. Todos esses fatos concretos, além de relacionados, põem em relevo a temática de segurança de barragens no Brasil, com impactos diretos no desenvolvimento econômico e social.

74. O Relatório de Segurança de Barragens 2016, da Agência Nacional de Águas (ANA), informa que o tema é amplo e deve ser abordado sempre de maneira integrada com as políticas de recursos hídricos e ambiental, avaliando também normas de engenharia. O documento conclui que se deve ter em mente que o assunto é associado também à questão da segurança hídrica.

75. De acordo com o relatório do Banco Mundial Série Água Brasil 11, Segurança de Barragens - Engenharia a Serviço da Sociedade, atualmente, além de servir aos usos múltiplos da água, as barragens possuem uma conexão direta com a segurança hídrica. O documento registra que, a medida em que eventos extremos vêm atingindo o País, como secas prolongadas e inesperadas e

cheias que extrapolam a capacidade dos reservatórios, aumenta a necessidade de ampliarem-se essas estruturas e rever seu dimensionamento e condições de segurança.

76. O documento do Banco Mundial aduz que a ruptura de barragens pode causar grandes danos à propriedade e ao meio ambiente, além da perda de muitas vidas. Com o crescimento da população, o envelhecimento e a consequente deterioração das barragens, aumenta o potencial de mortes causadas por rupturas. Isso se deve ao poder destrutivo da onda da cheia induzida pelo colapso repentino de uma barragem.

77. O relatório ressalta que, na última década, houve várias rupturas de barragens no Brasil. No entanto, pode-se considerar como marcos determinantes para a criação de procedimentos mais refinados em favor do aumento da segurança das barragens e da prevenção de acidentes os eventos ocorridos nas barragens de Orós (CE), nos anos 60; Euclides da Cunha (SP) e Limoeiro (SP), nos anos 70; e Cataguazes-Leopoldina (MG), em 2003. Casos mais recentes podem ser citados como exemplos: o rompimento da barragem Algodões I localizada no estado do Piauí, em maio de 2009, e da barragem de Camará, no Estado da Paraíba, em junho de 2004 – ambas destinadas a usos múltiplos.

78. O relatório do Banco Mundial realizou uma comparação entre alguns países quanto à implementação dos programas de segurança de barragens. Em relação ao tempo de implementação dos programas, o relatório apontou que o Brasil e a Turquia são os mais jovens, hoje com cerca de 9 anos de programa, enquanto os EUA possuem mais de 45 anos.

Tabela 1 - Comparação entre países quanto ao Programa de Segurança de Barragens:

| País            | Tipo de Estado                                         | Ano de início do programa de segurança de barragens |
|-----------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| EUA             | Federação composta por 50 estados                      | 1972                                                |
| Austrália       | Federação composta por seis estados e dois territórios | 1991                                                |
| Canadá          | Comunidade de 10 províncias e três territórios         | 1998                                                |
| México          | Federação composta por 31 estados                      | 2000                                                |
| Federação Russa | 85 divisões federais                                   | 2003                                                |
| África do Sul   | Não federativo                                         | 1998                                                |
| Turquia         | Não federativo                                         | 2011                                                |

Banco Mundial (2015)

Fonte:

79. O artigo 4º, inciso V, da Lei 12.334/2010, que instituiu no Brasil a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), prescreve que a segurança de uma barragem influi diretamente na sua sustentabilidade e no alcance de seus potenciais efeitos sociais e ambientais. A baixa efetividade da PNSB, os rompimentos das estruturas e a crise hídrica no Brasil revelam que o país necessita aprimorar significativamente as políticas públicas relacionadas e os seus resultados.

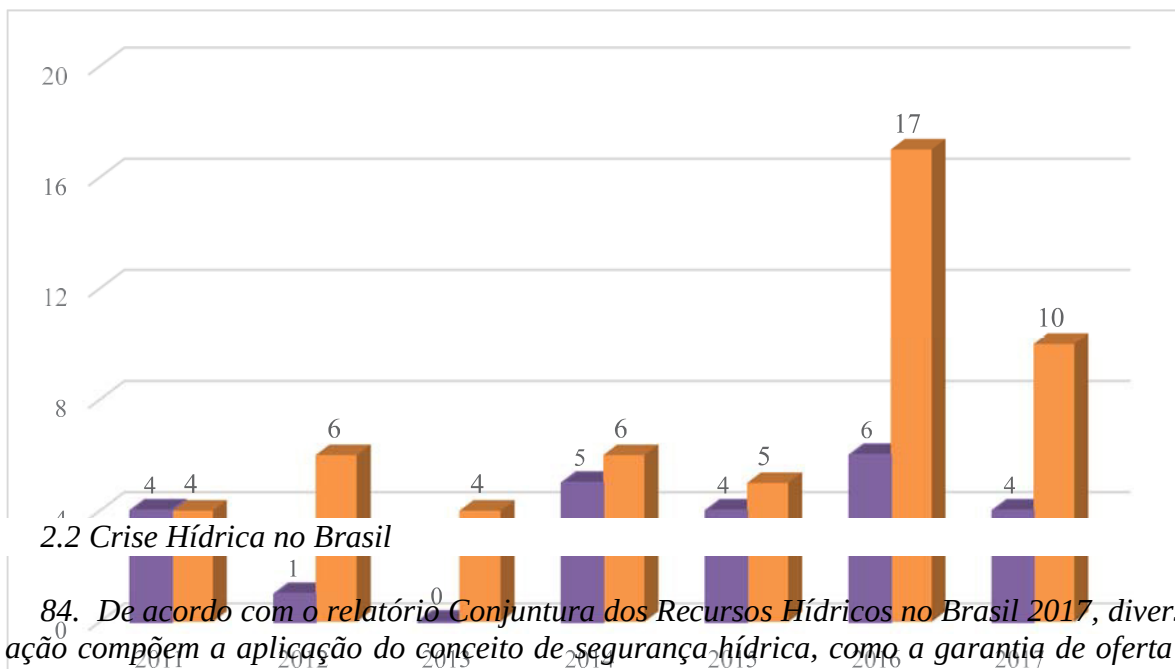
80. O consultor Carlos Henrique de Almeida Couto Menezes (2015), presidente do Comitê Brasileiro de Barragens (CBDB), avalia que “apesar dos avanços obtidos com segurança de barragens, ainda não dominamos o conhecimento sobre os mecanismos que conduzem aos incidentes e acidentes com ruptura em barragens. São muitas as incertezas, e crescente a utilização de modelos e simulações matemáticas quando ainda dependemos de dados não confiáveis, inexistentes, sem tratamento e avaliação crítica por profissional qualificado, de equipes sem capacitação e treinamento

técnico adequado para as atividades de operação e manutenção, sistemas de auscultação deficiente e/ou sem regularidade nas leituras, análises e interpretação, bem como desorganização da documentação sobre a memória técnica da barragem”.

81. No que tange à efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), pelas informações enviadas pelos órgãos fiscalizadores, o RSB 2017 concluiu que apenas 4.510 barragens (18,7% do total cadastrado de 24.092 barragens) se submetem à PNSB e que 18.324 barragens (76% das barragens cadastradas) não possuem informações suficientes (altura, capacidade, classificação – DPA), prejudicando toda a implementação da PNSB com a inaplicabilidade de seus dispositivos pelos empreendedores. Decorridos mais de oito anos após a Lei 12.334/2010, ainda persiste o não conhecimento do todas as barragens que devem ser fiscalizadas no âmbito da PNSB.

82. Ademais, de acordo com os RSB's de 2016 e 2017, as entidades fiscalizadoras listaram acidentes e incidentes em barragens com algum comprometimento que impacte a sua segurança. Geralmente esse comprometimento se deveu a alguma anomalia estrutural grave, baixo nível de conservação da barragem ou insuficiência do vertedor. Entre as causas apontou-se a percolação, galgamentos, recalques, vazamentos, trincas e fissuras de grande porte. Por fim, verificou-se também que algumas barragens preocupam mais pelo seu estado geral de conservação, como por exemplo presença de vegetação e erosões nos taludes.

83. A contínua ocorrência de acidentes e incidentes em barragens no Brasil pode ser constatado na figura abaixo (RSB 2017):



## 2.2 Crise Hídrica no Brasil

84. De acordo com o relatório *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2017*, diversos eixos de ação compõem a aplicação do conceito de segurança hídrica, como a garantia de oferta de água de qualidade adequada e quantidade para abastecimento humano e atividades produtivas, respeitando os limites de conservação ambiental, e a redução da vulnerabilidade aos eventos extremos nas bacias hidrográficas. Normalmente, para uma região manter ou restabelecer seu nível de segurança hídrica frente às demandas de água, são necessárias ações estruturantes e mecanismos institucionais. Segundo o relatório, os principais componentes da segurança hídrica são: (i) garantia da oferta de água para abastecimento; (ii) garantia da oferta de água para o desenvolvimento de atividades produtivas; (iii) redução de riscos associados a eventos críticos (secas e inundações); e (iv) controle da poluição e compatibilização da qualidade da água para diferentes usos.

85. O documento informa que, em 2016, eventos de cheia afetaram cerca de 1,3 milhão de pessoas no Brasil, porém não geraram impactos graves à vida humana, ao passo que as secas afetaram 18 milhões de pessoas em 2016, principalmente no Nordeste (84% dos afetados). De 2013 a 2016, 48 milhões de pessoas foram afetadas por secas e estiagens no Brasil, 6 vezes mais que por



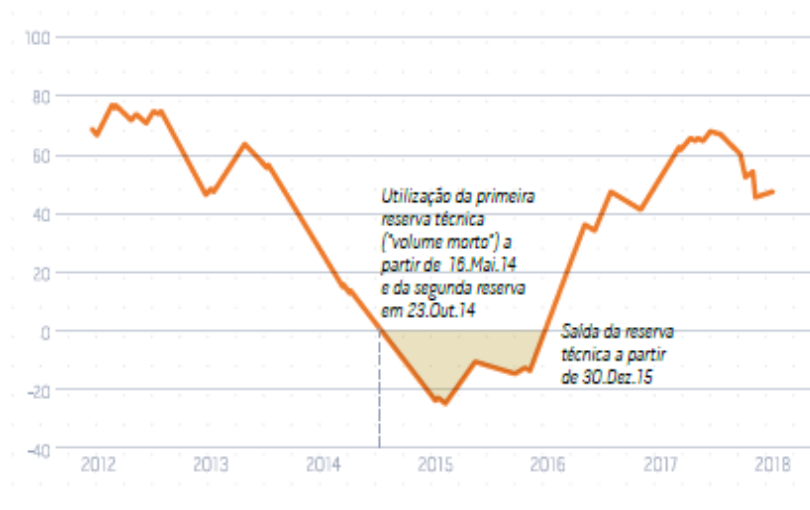
cheias. Foram quantificados 4.824 eventos de seca associados a danos humanos, quase 3 vezes mais que os de cheias (1.738). O ano de 2016 foi o mais crítico quanto aos impactos da seca sobre a população.

86. Complementa o relatório que as estiagens e secas observadas desde 2012 em diversas regiões do Brasil têm prejudicado de forma significativa a oferta de água para abastecimento público e para setores usuários que dependem do armazenamento e/ou dos volumes de água em reservatórios, como a irrigação, a geração de energia hidrelétrica e a navegação. Na Região Nordeste, 1.409 ou 78,5% dos 1.794 municípios decretaram Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) devido a secas entre 2003 e 2016 (período de 14 anos). Desses 1.409 municípios, cerca de 50% decretaram em pelo menos 7 anos no período (50% do tempo).

87. Registra que a crise hídrica no Sudeste impactou os sistemas de abastecimento de água das regiões mais populosas e com maior demanda hídrica do Brasil, como a bacia do Paraíba do Sul. Naturalmente, essa bacia caracteriza-se por conflitos entre usuários de água, estando localizada entre os maiores polos industriais e populacionais do país. Através de um intrincado e complexo conjunto de estruturas hidráulicas, ocorre a transferência de até 160 m³/s de água para a bacia do rio Guandu, incluindo uma vazão média de 43 m³/s para a Estação de Tratamento de Água (ETA) Guandu, que abastece cerca de 9 milhões de habitantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

88. O relatório informa que, em São Paulo, o Sistema Cantareira também foi prejudicado pela crise hídrica ocorrida em 2014 e 2015. Houve uma série de conflitos internos ao Estado, envolvendo o abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), na bacia do Alto Tietê, e da Região Metropolitana de Campinas, na bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (PCJ). A figura abaixo mostra o agravamento da situação do Sistema Cantareira de 2013 a 2015 e a sua recuperação a partir de 2016.

Histórico do volume acumulado do Sistema Cantareira:



Fonte: Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2017 – Agência Nacional de Águas (ANA)

89. Consigna o relatório que a crise hídrica no Sistema Cantareira levou o Estado de São Paulo a propor a transferência de água do reservatório Jaguari, na bacia do Paraíba do Sul, para o reservatório Atibainha, nas bacias PCJ. Tal proposta ocasionou um conflito interfederativo com os Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, mediado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Sua resolução, após análise técnica da viabilidade hidrológica, ocorreu em dezembro de 2015.

90. Tais fatos ligados à crise hídrica também denotam a criticidade e relevância do assunto para os empreendedores, fiscalizadores e outros atores intervenientes na PNSB, com reflexos na PNRH e na PNMA, e com impacto nos anseios da sociedade brasileira e do país.

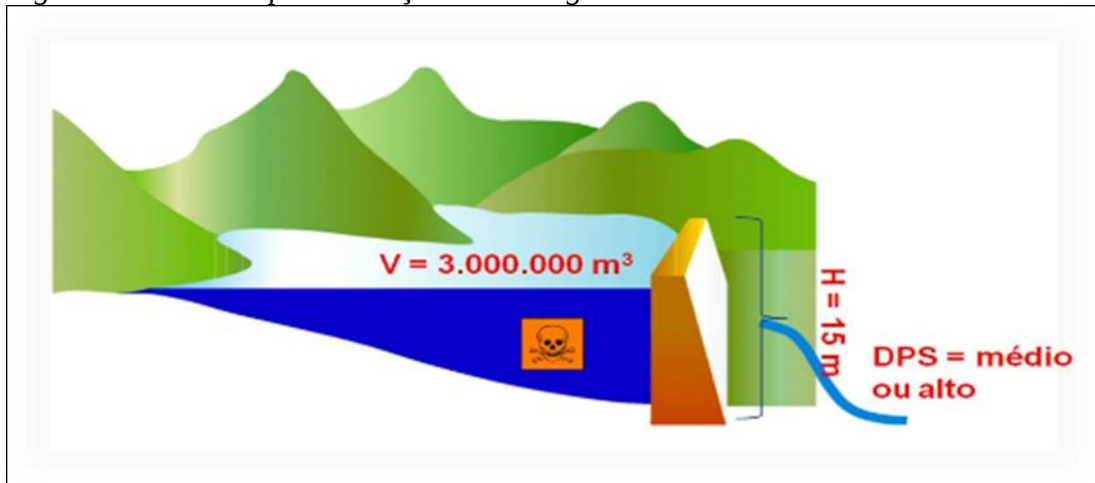
### 2.3 A Lei 12.334/2010 e a Política Nacional de Segurança de Barragens

91. A Lei 12.334/2010, de 20/9/2010, conforme já relatado, estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e criou o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB).

92. A PNSB abrange as barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais que apresentem pelo menos uma das seguintes características (art. 1º):

- I – altura do maciço, contada do ponto mais baixo da fundação à crista, maior ou igual a 15m;
- II – capacidade total do reservatório maior ou igual a 3.000.000m³;
- III – reservatório que contenha resíduos perigosos conforme normas técnicas aplicáveis;
- IV – categoria de dano potencial associado, médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas (...).

Figura 2 - Critérios para inserção de barragens na PNSB



Fonte: ANA

93. O principal objetivo da PNSB é garantir, por meio da normatização, da fiscalização e da informação, a observância de padrões de segurança das barragens de maneira a reduzir a possibilidade de acidente e suas consequências, regulamentando as ações de segurança a serem adotadas e promovendo seu monitoramento e acompanhamento, criando condições para que se amplie o universo de controle de barragens pelo poder público e fomentando a cultura de segurança de barragens e gestão de riscos (art. 3º).

94. Um dos pilares da PNSB é a classificação de barragens por categoria de risco crítico e dano potencial associado. Os critérios gerais que embasam essa classificação foram estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), órgão colegiado integrante da estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), e são aplicáveis a todos os tipos de barragens inseridas na PNSB.

95. Para fins de classificação das barragens, a categoria de risco crítico considera as características da estrutura, o estado de conservação do empreendimento e o atendimento ao plano de segurança e, nesse sentido, as barragens podem ser categorizadas como de risco alto, médio ou baixo.

96. No que concerne ao dano potencial associado (DPA), que pode igualmente ser considerado alto, médio ou baixo, avalia-se o potencial de perdas humanas e os impactos econômicos, sociais e ambientais decorrentes de eventual ruptura da estrutura.

97. Nos termos da Resolução CNRH 143/2012 (artigo 4º), a classificação quanto ao risco crítico refere-se aos aspectos da própria barragem que possam influenciar na possibilidade de ocorrência de acidente, considerando:

a) características gerais, tais como altura do barramento, tipo de barragem quanto ao material de construção e tipo de fundação da barragem;

b) estado de conservação da barragem, como confiabilidade das estruturas extravasoras e de captação, percolação, deformações e deterioração dos taludes;

c) plano de segurança da barragem, incluindo, entre outros dados, existência de documentação de projeto, estrutura organizacional e qualificação dos profissionais da equipe técnica de segurança e procedimentos de inspeções de segurança e de monitoramento.

98. Para a classificação quanto ao dano potencial associado, são considerados critérios que indicam o potencial de dano que pode ocorrer em razão de rompimento, vazamento, infiltração no solo ou mau funcionamento da barragem, tais como a existência de população a jusante, de unidades habitacionais, de infraestrutura ou serviços, a existência de áreas protegidas, a natureza dos rejeitos armazenados e o volume.

99. A citada Resolução estabelece, para cada um desses aspectos, vários subitens, aos quais se atribuem pontuações. Quanto maior a pontuação de cada subitem, pior a situação da barragem. A classificação final resulta da soma de todos os subitens que compõem a classificação quanto ao risco crítico e quanto ao dano potencial associado, a partir de faixas ou intervalos de classificação predefinidos.

100. Por exemplo, uma barragem hipotética pode apresentar “percolação totalmente controlada pelo sistema de drenagem” (zero pontos), “erosões superficiais, ferragem exposta, presença de vegetação arbórea, sem implantação das medidas corretivas necessárias” (seis pontos) e assim sucessivamente, para cada subitem avaliado. Supondo que ela some, ao final, 35 pontos, então ela será considerada de baixo risco crítico.

101. Os critérios detalhados, incluindo seus subitens, bem como sua pontuação correspondente e a regra de somatório para a classificação final da barragem encontram-se nos anexos da Resolução CNRH 143/2012.

102. A partir desses parâmetros definidos pelo CNRH, a Resolução ANA 236/2017 estabeleceu a matriz Categoria de Risco x DPA, com base no qual as barragens sob a jurisdição da ANA são classificadas em categorias que variam de A a D, em consonância com informações declaradas pelos empreendedores.

#### Matriz de Classificação

| Categoria de Risco | Dano Potencial Associado |       |       |
|--------------------|--------------------------|-------|-------|
|                    | Alto                     | Médio | Baixo |
| Alto               | A                        | B     | C     |
| Médio              | A                        | C     | D     |
| Baixo              | A                        | D     | D     |

#### 2.4 Atores e responsabilidades na PNSB

103. Nos termos da Lei 12.334/2010, a responsabilidade legal pela segurança da barragem é do empreendedor, a quem cabe desenvolver as ações destinadas a sua garantia (art. 4º).

104. O empreendedor é o agente detentor do direito real sobre as terras onde se localiza a barragem ou que a utiliza para obtenção de benefícios, podendo ser público ou privado.

105. Como responsável legal pela segurança da barragem, imputam-se ao empreendedor competências diversas, das quais se destacam (art. 17):

- a) prover os recursos necessários à garantia da segurança da barragem;
- b) organizar e manter as informações e a documentação referentes ao projeto, à construção, à operação, à manutenção, à segurança e, quando couber, à desativação da barragem;
- c) informar ao respectivo órgão fiscalizador qualquer alteração que possa comprometer a sua segurança;
- d) elaborar e manter atualizado o plano de segurança da barragem (PSB) e o plano de ação de emergência (PAE), quando exigido;
- e) manter serviço especializado em segurança de barragem e realizar as inspeções cabíveis.

106. Cabe ainda ao empreendedor (artigo 28 da Resolução ANA 236/2017):

- I- providenciar a elaboração do PAE;
- II- promover treinamentos internos, no máximo a cada dois anos, e manter os respectivos registros das atividades;
- III- participar de simulações de situações de emergência, em conjunto com prefeituras, Defesa Civil e população potencialmente afetada na ZAS;
- IV- designar, formalmente, o Coordenador do PAE podendo ser o próprio empreendedor;
- V - detectar, avaliar e classificar as situações de emergência em potencial, de acordo com os Níveis de Resposta;
- VI - emitir declaração de início e encerramento de emergência, obrigatoriamente para os Níveis de Resposta 2 e 3 (laranja e vermelho);
- VII - executar as ações previstas no Fluxograma de Notificação do PAE;
- VIII - alertar a população potencialmente afetada na ZAS, caso se declare Nível de Resposta 2 e 3 (laranja e vermelho), sem prejuízo das demais ações previstas no PAE e das ações das autoridades públicas competentes;
- IX - estabelecer, em conjunto com a Defesa Civil, estratégias de comunicação e de orientação à população potencialmente afetada na ZAS sobre procedimentos a serem adotados nas situações do inciso anterior;
- X - providenciar a elaboração do relatório de encerramento de emergência, conforme o artigo 32 desta Resolução.

107. Na presente auditoria, foram examinadas as ações empreendidas pelos empreendedores públicos Dnocs e Codevasf. Considerando os trabalhos pioneiros e de referência e no intuito de aprimorar as constatações referentes à gestão de segurança de barragens, também foram colhidas informações junto ao empreendedor estadual Companhia de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Ceará (Cogerh/CE).

108. No que concerne à fiscalização da segurança das barragens, as responsabilidades legais foram repartidas entre as entidades governamentais responsáveis pelos atos de outorga ou de emissão de licenças e levou em consideração a finalidade de cada tipo de barragem, isto é, se a estrutura é utilizada para fins de acumulação de água, de geração hidrelétrica, de disposição final ou temporária de rejeitos de mineração ou de resíduos industriais.

109. Assim, coube à ANA e aos órgãos estaduais de recursos hídricos a competência para fiscalizar as barragens de acumulação de água (usos múltiplos), em razão de serem os responsáveis pela outorga dos respectivos direitos de uso dos recursos hídricos.

110. Nos termos da Lei 12.334/2010, cumpre aos órgãos fiscalizadores, principalmente (art. 16):

- a) implementar e manter cadastro das barragens sob sua jurisdição;
- b) exigir do empreendedor a anotação de responsabilidade técnica (ART), por profissional habilitado pelo Sistema Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) / Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Crea), dos estudos, planos, projetos, construção, fiscalização e demais relatórios exigidos pela legislação;
- c) exigir do empreendedor o cumprimento das recomendações contidas nos relatórios de inspeção e revisão periódica de segurança; e



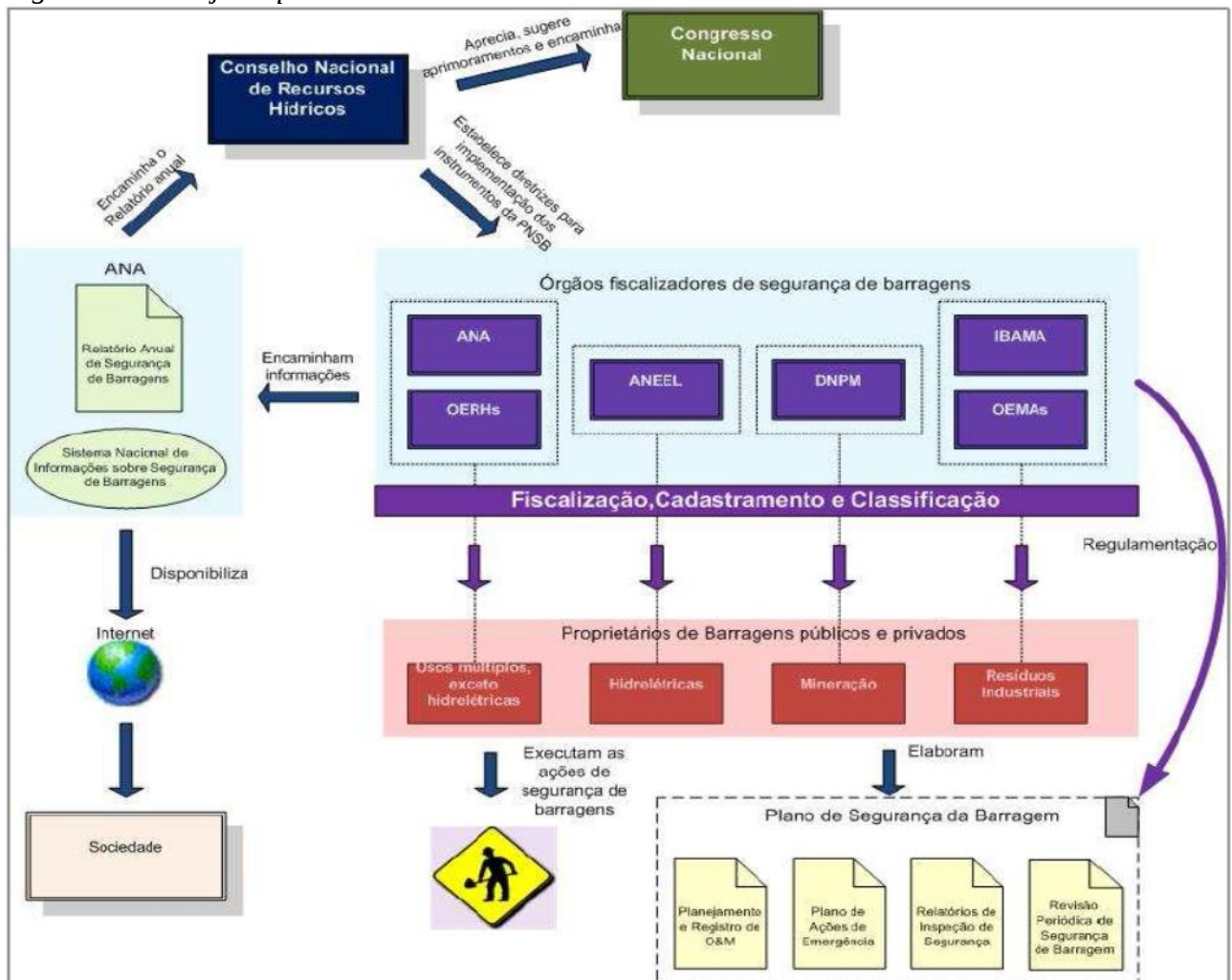
d) exigir do empreendedor o cadastramento e a atualização das informações relativas à barragem.

111. Além dessas responsabilidades comuns aos órgãos fiscalizadores, a Lei 12.334/2010 estabeleceu também atribuições específicas à Agência Nacional de Águas (ANA) e ao CNRH.

112. À ANA coube o papel de organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB), promover a articulação entre os órgãos fiscalizadores e coordenar a elaboração do Relatório de Segurança de Barragens, encaminhando-o, anualmente, ao CNRH, o qual, por sua vez, encaminha ao Congresso Nacional. Ao CNRH foi designada também a função de estabelecer diretrizes para implementação da PNSB.

113. A figura abaixo ilustra a repartição de competências estabelecidas no âmbito da PNSB:

Figura 3 - Arranjo esquemático da PNSB



## 2.5 Planos, inspeções de segurança e revisão periódica da segurança

114. O Plano de Segurança da Barragem (PSB), um dos instrumentos da PNSB, consiste em documento a ser elaborado pelo empreendedor com vistas a nortear toda a gestão da segurança da barragem.

115. A Lei 12.334/2010 estabeleceu que o PSB deve conter, no mínimo (art. 8º):

- identificação do empreendedor;
- dados técnicos referentes à implantação do empreendimento e aqueles necessários para a operação e a manutenção da barragem;
- estrutura organizacional e qualificação técnica dos profissionais da equipe de segurança da barragem;



d) manuais de procedimentos dos roteiros de inspeções de segurança e de monitoramento e relatórios de segurança da barragem;

e) relatórios de inspeções de segurança; e

f) revisões periódicas de segurança.

116. A ANA, na função de órgão fiscalizador, regulamentou o PSB aplicável às barragens de acumulação de água (usos múltiplos, exceto geração de energia) por meio da Resolução ANA 236/2017 que revogou as Resoluções 742/2011 e 91/2012.

117. Nos termos desse normativo (artigo 5º e §§ 1º e 2º), o Plano de Segurança da Barragem (PSB) compõe-se de até seis volumes, correspondentes, respectivamente, às informações gerais, à documentação técnica do empreendimento, aos planos e procedimentos, aos registros e controles, à revisão periódica de segurança de barragens e ao plano de ação de emergência, quando exigido (artigo 6º). Além desses volumes obrigatórios, pode conter também volume referente ao plano de ação de emergência (PAE).

118. O PSB deverá ser elaborado, para barragens novas, antes do início do primeiro enchimento, a partir de quando deverá estar disponível para utilização pela equipe de segurança da barragem e para consulta pela ANA e pela Defesa Civil (artigo 6º).

119. A ANA estipulará prazo para eventual adequação do PSB em caso de alteração de classificação da barragem (artigo 7º). O PSB deverá ser alterado em decorrência das atividades de operação, monitoramento, manutenção, da realização de ISR, ISE e RPSB, e das atualizações do PAE, incorporando os seus registros e relatórios, bem como as suas exigências e recomendações (artigo 8º).

120. Os responsáveis técnicos pela elaboração do PSB, do PAE, da RPSB, da ISE e da ISR deverão ter registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), com atribuições profissionais para projeto ou construção ou operação ou manutenção de barragens compatíveis com as definidas pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), e deverão recolher Anotação de Responsabilidade Técnica destes serviços.

121. O PSB deverá estar disponível no próprio local da barragem, no escritório regional do empreendedor, caso exista, bem como em sua sede (artigo 9º).

122. O PAE será exigido para as barragens de Classes A e B, conforme Matriz de Classificação constante do Anexo II da Resolução 236/2017 (artigo 21) e deverá contemplar o previsto no artigo 12 da Lei 12.334/2010, conforme abaixo discriminado, e o estabelecido no anexo II da referida Resolução.

I - identificação e análise das possíveis situações de emergência;

II - procedimentos para identificação e notificação de mau funcionamento ou de condições potenciais de ruptura da barragem;

III - procedimentos preventivos e corretivos a serem adotados em situações de emergência, com indicação do responsável pela ação;

123. IV - estratégia e meio de divulgação e alerta para as comunidades potencialmente afetadas em situação de emergência.

124. O PAE também deverá ser elaborado, para barragens novas, antes do primeiro enchimento, a partir de quando deverá estar disponível para utilização (artigo 23).

125. O PAE deverá ser atualizado anualmente nos seguintes aspectos: endereços, telefones e e-mails dos contatos contidos no Fluxograma de Notificação; responsabilidades gerais no PAE; listagem de recursos materiais e logísticos disponíveis a serem utilizados em situação de emergência; e outras informações que tenham se alterado no período (artigo 24).

126. É de responsabilidade do empreendedor a divulgação da atualização do PAE e a substituição das versões disponibilizadas aos entes constantes dos incisos do artigo 26 da Resolução ANA 236/2017:

I – na residência do coordenador do PAE;

II – nas prefeituras dos municípios abrangidos pelo PAE;

*III – nos organismos de Defesa Civil dos municípios e estados abrangidos pelo PAE;*

*IV – nas instalações dos empreendedores de barragens localizados na área afetada por um possível rompimento.*

*127. O PAE deverá ser revisado por ocasião da realização de cada RPSB (artigo 25).*

*128. A par da elaboração desses documentos, a PNSB estabeleceu a obrigatoriedade de o empreendedor realizar, periodicamente, inspeções de segurança, devendo o relatório resultante estar disponível ao órgão fiscalizador e à sociedade civil (artigo 9º da Lei 12.334/2010).*

*129. As inspeções regulares de segurança devem ser realizadas no mínimo uma vez por ano (artigo 13 da Resolução ANA 236/2017), devendo o empreendedor, para cada uma, preencher ficha de inspeção visual e apensá-la ao PSB, no volume do PSB correspondente aos registros e controles, registrando as estruturas da barragem, indicando as anomalias com a avaliação de suas causas, desenvolvimento e consequências para a segurança das barragens, além da análise das condições e dos registros da instrumentação existentes.*

*130. O NPGB é uma gradação dada à barragem em função do comprometimento de sua segurança decorrente do efeito conjugado das anomalias e deve ser constar do relatório de inspeção considerando as seguintes definições (artigo 12 da Resolução ANA 236/2017):*

*a) Normal: quando o efeito conjugado das anomalias não compromete a segurança da barragem.*

*b) Atenção: quando o efeito conjugado das anomalias não compromete de imediato a segurança da barragem, mas caso venha a progredir, pode comprometê-la, devendo ser controlada, monitorada ou reparada.*

*c) Alerta: quando o efeito conjugado das anomalias compromete a segurança da barragem, devendo ser tomadas providências imediatas para eliminá-las.*

*d) Emergência: quando o efeito conjugado das anomalias representa alta probabilidade de ruptura da barragem.*

*131. Ao se detectar situações que comprometam a segurança da barragem, a classificação deve ser feita conforme o nível de resposta previsto no artigo 27 da Resolução ANA 236/2017 que deve estar compatibilizado com o NPGB. A classificação será tratada em tópico específico deste relatório no que tange à magnitude da anomalia.*

*132. Cabe também ao empreendedor realizar a inspeção de segurança especial das barragens nos casos abaixo relacionados nos itens I a VII infraelencados e quando a barragem for classificada na Classe D, nas situações dos incisos I a III seguintes (artigo 16 da Resolução ANA 236/2017):*

*I – quando o NPGB for classificado como Alerta ou Emergência;*

*II – antes do início do primeiro enchimento do reservatório;*

*III – quando da realização da Revisão Periódica de Segurança de Barragem;*

*IV – quando houver deplecionamento rápido do reservatório;*

*V – após eventos extremos, tais como: cheias extraordinárias, sismos e secas prolongadas;*

*VI – em situações de descomissionamento ou abandono da barragem;*

*VII – em situações de sabotagem;*

*133. A Revisão Periódica de Segurança de Barragem – RPSB também é atribuição do empreendedor. Trata-se de um estudo cujo objetivo é diagnosticar o estado geral de segurança da barragem, considerando o atual estado da arte para os critérios de projeto, a atualização de dados hidrológicos, as alterações das condições a montante e a jusante do empreendimento, e indicar as ações a serem adotadas pelo empreendedor para a manutenção da segurança. A RPSB deve obedecer à periodicidade contida no artigo 18 da Resolução ANA 236/2017 e tem como produto um Relatório e um Resumo Executivo correspondentes ao Volume V do PSB, cujos conteúdos mínimos e nível de detalhamento estão dispostos no Anexo II deste relatório.*

*134. Os relatórios produzidos pelos empreendedores de barragens de usos múltiplos não contemplam a declaração de condição de estabilidade da barragem previsto na Portaria ANM 416/2012 para barragens de rejeitos minerais.*

## **2.6 A questão da segurança de barragens de acumulação de água (usos múltiplos) fora da abrangência da PNSB**

135. A PNSB, de acordo com a Lei 12.334/2010, refere-se a uma política para a gestão de risco de barragens no Brasil. A construção e a operação de barragens, contudo, envolvem outros aspectos não abrangidos no escopo dessa política.

136. Nesse sentido, a construção de uma barragem para acumulação de água é obra do ramo da engenharia civil e, portanto, a técnica e a metodologia adotadas em sua execução devem observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e as boas práticas sugeridas nacional e internacionalmente na construção de barragens de usos múltiplos.

137. Tais aspectos são de responsabilidade do interessado e de seu responsável técnico, profissional que deve estar inserido no sistema do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia / Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Confea/Crea), submetendo-se a sua fiscalização.

138. Além disso, a Lei 12.334/2010 dispõe que a atuação dos órgãos fiscalizadores no âmbito da PNSB não exclui a competência dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

139. Tais empreendimentos submetem-se a avaliação técnica e aprovação para fins de licenciamento ambiental, por parte do órgão competente. Da mesma forma, na execução de qualquer ação modificadora da barragem, o empreendedor é obrigado a se reportar ao órgão ambiental competente para a emissão de novo licenciamento ambiental.

## **3 ACHADOS DE AUDITORIA**

### **3.1 Orçamento e recursos**

140. O presente tópico abrange os achados de auditoria alusivos à insuficiência de referência à segurança de barragens no Plano Plurianual 2016-2020 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019, à não especificidade de ações orçamentárias e insuficiência de recursos nas Leis Orçamentárias Anuais de 2016 a 2019, à deficiência na execução orçamentário-financeira e à inconsistência no planejamento orçamentário dos empreendedores.

#### **3.1.1 Insuficiência no Plano Plurianual 2016-2019 de referência à segurança de barragens no tocante a objetivos e metas**

141. O PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2016) é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada com o propósito de viabilizar a implementação e gestão das políticas públicas.

142. O planejamento das políticas públicas do governo federal tem como um de seus principais instrumentos o Plano Plurianual (PPA) que possui a função de aprimorar a ação governamental em conjunto com outras ferramentas importantes, como a LDO e LOA.

143. Para aproximar cada vez mais as políticas públicas da realidade e dos anseios da sociedade é necessário aprimorar o processo de construção do PPA fortalecendo o seu caráter de espaço institucional de organização da atuação governamental.

144. A Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e os contínuos rompimentos de barragens de usos múltiplos com reflexos no desenvolvimento nacional, englobando irrigação, abastecimento de água, recreação, indústrias, regularizações de vazões, aquicultura, dessedentação, implicam processo permanente de aperfeiçoamento metodológico do planejamento do governo federal.

145. Os programas temáticos, incluindo indicadores, objetivos, metas, iniciativas e empreendimentos devem ser organizados em agendas transversais e específicas, num desenho que auxilia tanto no desenho das políticas públicas quanto no seu acompanhamento pela administração.

146. A estrutura do PPA 2016-2019 está dividida em duas dimensões: estratégica (visão de futuro, eixos e diretrizes) e tática/programática (programas temáticos e programas de gestão, manutenção e serviços do estado). A dimensão operacional não está detalhada na Lei do PPA e compreende os recursos orçamentários e de outras fontes, necessários ao financiamento da execução das políticas públicas. A dimensão operacional detalhada na LOA será abordada em tópico específico do presente relatório.

147. A dimensão estratégica do PPA 2016-2019, possui, dentre as suas diretrizes, a promoção da segurança hídrica, com investimentos em infraestrutura e aprimoramento da gestão compartilhada e da conservação da água; a promoção da conservação, da recuperação e do uso sustentável dos recursos naturais e a ampliação das capacidades de prevenção, gestão de riscos e respostas a desastres e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

148. A sociedade anseia pelo aprimoramento das políticas públicas que tratam da segurança de barragens, que sejam bem enquadradas nas diretrizes que tratam da segurança hídrica, conservação, recuperação, prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres.

149. Nesse contexto, e ante a relevância do tema no que tange à Área Temática – Desenvolvimento Produtivo e Ambiental – Programa Recursos Hídricos, faz-se necessário o aprimoramento da dimensão tática do PPA.

150. O PPA 2016-2019 consigna, em relação à Função 18 – Gestão Ambiental - Programa 2084 – Recursos Hídricos (área temática: Desenvolvimento Produtivo e Ambiental) os seguintes indicadores:

| PPA 2016-2019 - Programa: 2084 - Recursos Hídricos |                                                                                                                                              |                   |            |            |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------|------------|
|                                                    | Indicadores                                                                                                                                  | Unidade de Medida | Data       | Índice     |
|                                                    | Capacidade de reservação de água per capita                                                                                                  | m3/hab            | 31/12/2013 | 3.607,00   |
|                                                    | Capacidade do reservatório equivalente - Brasil (inclui 31/12/2014 reservatórios do setor elétrico)                                          | milhão de m³      | 31/12/2014 | 567.445,00 |
|                                                    | Capacidade do reservatório equivalente - Nordeste                                                                                            | milhão de m³      | 15/06/2015 | 38.010,00  |
|                                                    | Percentual da extensão de rio onde a relação demanda / 31/12/2011 disponibilidade hídrica é preocupante, crítica ou muito crítica            | %                 | 31/12/2011 | 24,00      |
|                                                    | Percentual do território com comitês de bacias hidrográficas interestaduais instalados                                                       | %                 | 31/12/2014 | 16,00      |
|                                                    | Percentual do território com planos de bacias hidrográficas interestaduais elaborados                                                        | %                 | 31/12/2014 | 55,00      |
|                                                    | Proporção entre o volume armazenado no reservatório equivalente e sua capacidade - Brasil                                                    | %                 | 31/12/2014 | 53,00      |
|                                                    | Proporção entre o volume armazenado no reservatório equivalente e sua capacidade - Nordeste (incluindo reservatórios de qualquer capacidade) | %                 | 15/06/2015 | 25,00      |

|   |                                                                                                                                                           |      |                |        |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------------|--------|
|   | Qualidade das águas - percentual da extensão de rio em situação ruim, péssima, ou razoável                                                                | %    | 012 31/12/2    | 8,00   |
| 0 | Relação percentual entre vazão total outorgada e vazão total retirada para atendimento aos usos consuntivos em rios federais (demanda existente estimada) | %    | 011 31/12/2    | 64,00  |
| 1 | Vazão outorgada acumulada em rios de domínio da União                                                                                                     | m³/s | 014 31/12/2 00 | 4.236, |

151. Consoante se pode verificar, o rol de indicadores presentes no PPA 2016-2019 não contempla aspectos relacionados diretamente ao tema segurança de barragens.

152. Já no tocante aos objetivos e metas, observa-se que o referido plano não dispensa maior destaque ao tema, conforme evidenciado nos quadros abaixo, onde apenas o objetivo 0549 - Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica (meta 044A - Concluir o Plano Nacional de Reabilitação de Barragens da União – Planerb) e o objetivo 0480 - Garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas por meio de sua recuperação e manutenção (meta 0171 - Recuperar 19 infraestruturas hídricas, meta 04FL - Realizar a regularização fundiária, ambiental, de outorga e de segurança de 11 barragens da União e meta 04FN - Desenvolver e implantar o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens – SNISB) fazem de forma insuficiente menção ao tema.

|                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PPA 2016-2019 - Programa: 2084 - Recursos Hídricos</b>                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Objetivo: 1025 - Promover a disponibilidade de água para usos múltiplos, por meio da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de seus instrumentos</b>                                             |                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Metas:</b>                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                        | <b>041L</b> - Implementar regras de uso da água em 5 bacias ou sistemas hídricos interestaduais com criticidade quali-quantitativa                                                                              |
|                                                                                                                                                                                                                        | <b>041M</b> - Implementar as ações de gestão previstas em planos de recursos hídricos de 2 bacias interestaduais                                                                                                |
|                                                                                                                                                                                                                        | <b>041N</b> - Disponibilizar dados padronizados de qualidade de água no portal do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos – SNIRH, no âmbito do Programa Qualiágua, de 16 Unidades da Federação |
|                                                                                                                                                                                                                        | <b>041O</b> - Ampliar de 21% para 30% a Rede Hidrometeorológica automatizada com transmissão de dados em tempo real                                                                                             |
|                                                                                                                                                                                                                        | <b>041P</b> - Ampliar de 58% para 100% a cobertura do território nacional com Planos Estaduais de Recursos Hídricos                                                                                             |
|                                                                                                                                                                                                                        | <b>041Q</b> - Elaborar 3 planos de bacias interestaduais, e respectivos estudos de enquadramento                                                                                                                |
| <b>Objetivo: 1026 - Fortalecer os entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, por meio de promoção da integração federativa, da articulação intersetorial e do apoio às estruturas colegiadas</b> |                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Metas:</b>                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                        | <b>041U</b> - Publicar o Atlas Brasil de Despoluição de Bacias Hidrográficas: Tratamento de Esgotos Urbanos, como subsídio para os investimentos em coleta e tratamento de esgotos                              |



|                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                             | <b>041V</b> - Atualizar o Atlas Brasil - Abastecimento Urbano de Água, como subsídio para os investimentos em sistemas de abastecimento das cidades                                                                                                                                                      |
|                                                                                                                                                                                                             | <b>041W</b> - Avançar nas metas estaduais referentes à Capacitação setorial, Cadastro de usuários, Monitoramento hidrometeorológico, Monitoramento da qualidade da água e Outorga em 20 unidades da federação, no âmbito do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Progestão |
| <b>Objetivo: 1027 - Promover a conservação, a recuperação e o uso racional dos recursos hídricos, por meio da indução de boas práticas de uso de água e solo e da revitalização de bacias hidrográficas</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Metas:</b>                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                                                                                                                                                                             | <b>041X</b> - Reduzir os níveis de poluição hídrica pela remoção de 72.000 toneladas de carga poluidora de Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO) lançadas nos rios, por meio do pagamento pelo esgoto tratado, no âmbito do Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas (PRODES)                         |
|                                                                                                                                                                                                             | <b>0423</b> - Conservar e recuperar 8.000 hectares de solos, matas ciliares e áreas de nascentes no âmbito do Programa Produtor de Água                                                                                                                                                                  |
| <b>Objetivo: 0549 - Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica</b>                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Metas:</b>                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                                                                                                                                                                             | <b>01LL</b> - Elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                                                                                                                                                                             | <b>1LM</b> - Concluir o Plano Nacional de Segurança Hídrica, por meio do diagnóstico da infraestrutura hídrica do País e da definição de critérios para a priorização e seleção de investimentos                                                                                                         |
|                                                                                                                                                                                                             | <b>01LN</b> - Implementar o modelo de gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                             | <b>044A</b> - Concluir o Plano Nacional de Reabilitação de Barragens da União - Planerb                                                                                                                                                                                                                  |

|                                                                                                                                      |                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PPA 2016-2019 - Programa: 2084 - Recursos Hídricos</b>                                                                            |                                                                                                                   |
| <b>Objetivo: 0479 - Ampliar a oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas</b>                            |                                                                                                                   |
| <b>Metas:</b>                                                                                                                        |                                                                                                                   |
|                                                                                                                                      | <b>016Z</b> - Ampliar a capacidade de reservação de água bruta em 1.939,7 milhões de m³                           |
|                                                                                                                                      | <b>044B</b> - Ampliar a capacidade de adução de água bruta em 97,3 m³/s                                           |
|                                                                                                                                      | <b>044C</b> - Concluir a implantação dos Eixos Norte e Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco – PISF |
| <b>Objetivo: 0480 - Garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas por meio de sua recuperação e manutenção</b> |                                                                                                                   |
| <b>Metas:</b>                                                                                                                        |                                                                                                                   |

|                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                       | 0171 - Recuperar 19 infraestruturas hídricas                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                       | 04FL - Realizar a regularização fundiária, ambiental, de outorga e de segurança de 11 barragens da União                                                                                                                                                            |
|                                                                                                                                                                                       | 04FN - Desenvolver e implantar o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens – SNISB                                                                                                                                                               |
| <b>Objetivo:1024 - Ampliar e difundir o conhecimento sobre águas subterrâneas e suas interações com as superficiais, por meio da realização de levantamentos, estudos e pesquisas</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Metas:</b>                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                                                                                                                                                                       | 040P - Ampliar a Rede Nacional Integrada de Monitoramento das Águas Subterrâneas - RIMAS com a inclusão de 280 novos poços                                                                                                                                          |
|                                                                                                                                                                                       | 040Q - Ampliar a base de dados do Sistema de Informações de Águas Subterrâneas - SIAGAS por meio da inclusão de 44.000 novos poços                                                                                                                                  |
|                                                                                                                                                                                       | 040R - Elaborar 20 mapas de água subterrânea (diversas escalas) em ambiência regional, nacional e internacional, com base no desenvolvimento de pesquisas e estudos hidrogeológicos                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                       | 040S - Desenvolver três estudos hidrológicos integrados, visando o entendimento da dinâmica hídrica chuva-água subterrânea-água superficial, utilizando novas tecnologias de coleta e medições                                                                      |
|                                                                                                                                                                                       | 040T - Realizar o diagnóstico de água subterrânea de duas Regiões Metropolitanas, nas quais essa fonte é componente relevante no abastecimento, incluindo plano de gestão, estratégias de ampliação da oferta e avaliação da vulnerabilidade natural à contaminação |

153. Portanto, as iniciativas alusivas à manutenção e recuperação de barragens estão pulverizadas em alguns objetivos e metas do PPA, juntamente com as demais iniciativas alusivas à PNRH envolvendo outras infraestrutura hídricas, sendo pertinente a instituição de novos indicadores (a exemplo de índice de barragens cadastradas, índice de barragens classificadas quanto ao DPA e CRI, índice de recuperação de barragens, índice de segurança global das barragens, etc), e novos objetivos e metas (a exemplo do número de barragens a serem recuperadas e/ou mantidas por região ou unidade da federação) referentes à Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), objetivando o aperfeiçoamento do Programa – Recursos Hídricos, de forma a dar destaque e visibilidade às iniciativas que forem individualizadas para a manutenção e recuperação das barragens.

154. Ademais, o tempestivo aprimoramento do PPA 2020-2023 proporcionará o adequado vínculo com as ações orçamentárias detalhadas na LOA e com o planejamento estratégico dos órgãos envolvidos, caso implementadas as ações propostas no presente relatório relativas à segurança de barragens, com vistas a superar a situação crítica atual dessas estruturas, de forma a garantir o bem-estar das populações ocupantes das áreas adjacentes aos barramentos e atender as necessidades do desenvolvimento socioeconômico.

155. Ante exposto, cabe recomendação ao setor de planejamento do Ministério da Economia para que seja consignado no PPA 2020-2023, em relação ao Programa 2084 – Recursos Hídricos, indicadores, objetivos, metas e iniciativas que digam respeito especificamente à segurança de barragens (recuperação, manutenção, conservação, reabilitação, etc), no intuito de viabilizar a plena implementação da PNSB.

### **3.1.2 Insuficiência nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de referência à segurança de barragens**

156. Verifica-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 não contempla dispositivos específicos ou indiretos relacionados à temática de segurança de barragens.

157. A LDO 2019, em seu anexo V – Riscos Fiscais (em atendimento ao artigo 4º, § 3º, da Lei Complementar 101/2000) não traz considerações em relação a riscos relacionados a segurança de barragens, os quais podem ter reflexos no equilíbrio das contas públicas, uma vez que acidentes de barragens demandam por consequência dispêndios com recuperação de estruturas, reabilitação de áreas degradadas, indenizações, gastos com ações emergenciais.

158. Os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local e os impactos sociais, econômicos e financeiros estão diretamente relacionados aos barramentos e devem estar contemplados na Lei de Diretrizes Orçamentárias com registro da necessidade da manutenção da execução física, orçamentária e financeira e da fruição dos benefícios desses empreendimentos.

159. No caso de barragens, há risco ambiental e à segurança da população que vive a jusante do barramento, sendo imprescindível a regularidade da execução orçamentária e financeira para a sistemática manutenção das estruturas, evitando situações de instabilidade com possibilidade de rompimentos e consequentes prejuízos ambientais e perdas humanas.

160. Cabe, portanto, recomendação ao Ministério da Economia para a consignação de dispositivo tratando do tema segurança de barragens nas leis de diretrizes orçamentárias.

### **3.1.3 Não especificidade das ações orçamentárias e insuficiência de recursos alocados nas Leis Orçamentárias 2016 a 2019, baixa execução orçamentário-financeira e inconsistências no planejamento orçamentário dos empreendedores**

161. As ações orçamentárias 20N4 (operação e manutenção de infraestruturas hídricas), 140N (recuperação e adequação de infraestruturas hídricas), 14RP (reabilitação de barragens e de outras infraestruturas hídricas) e 12G6 (recuperação de reservatórios estratégicos para a integração do Rio São Francisco), previstas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) de 2016 a 2019 e constantes do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) não são específicas para a segurança de barragens.

162. Referidas ações orçamentárias utilizadas para a segurança de barragens também não contemplam expressamente a realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, a elaboração dos Planos de Segurança de Barragens (PSB's) e dos Planos de Ações de Emergência (PAE's).

163. Ademais, há insuficiência do montante de recursos alocados nas referidas leis para fazer frente às reais necessidades de recuperação e de manutenção das barragens de usos múltiplos, bem como há deficiência na execução orçamentário-financeira ocasionada, inclusive, pela ocorrência de contingenciamentos.

164. Detectou-se, ainda, que as demandas orçamentárias das unidades jurisdicionadas (Dnocs e Codevasf) não estão devidamente justificadas e fundamentadas, bem como não há uniformização de informações quanto ao dimensionamento dos recursos efetivamente necessários para recuperação e manutenção das barragens, seja em nível de planejamento orçamentário, seja em nível de projetos.

165. Adite-se que não há formalização da hierarquização das prioridades das barragens do Dnocs e da Codevasf o que dificulta a otimização do planejamento das referidas entidades diante das restrições orçamentárias.

166. Na esfera estadual, a situação também é crítica, pois o valor dos investimentos necessários para a segurança de barragens estimados pelos empreendedores é muito superior ao total de recursos financeiros efetivamente aplicados.

167. Todas essas constatações referentes ao presente tópico acham-se evidenciadas nas informações contidas nos Relatórios de Segurança de Barragens (RSB's) da Agência Nacional de Águas, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), e no planejamento orçamentário dos empreendedores para a manutenção e recuperação dos barramentos sob as suas jurisdições, conforme delineado nos parágrafos que se seguem.

168. O RSB 2016, em seu item 04 – ‘Recursos Financeiros Alocados em Ações de Segurança e Recuperação de Barragens’ traz, em síntese, as seguintes informações:

4. Recursos Financeiros Alocados em Ações de Segurança e Recuperação de Barragens

Verificou-se que os recursos alocados na Lei Orçamentária Anual (LOA) da União em ações de segurança e recuperação de barragens foram muito superiores aos anos anteriores, porém os valores liquidados nessas ações estão muito abaixo dos valores alocados, repetindo o mesmo padrão ocorrido nos anos anteriores. O valor liquidado em 2016 foi a metade que em 2015, ou seja, o valor efetivamente gasto foi a metade do ano anterior.

Não houve recurso de Emenda Parlamentar destinado a ações de segurança e recuperação de barragens no período de abrangência deste relatório.

Esse resultado indica uma preocupação em relação a baixa capacidade em se executar os valores alocados nessas ações.

Os fiscalizadores encaminharam informação sobre seus respectivos empreendedores, e verificou-se que apenas 5% dos valores estimados como necessários para ações de Segurança de Barragens foram aplicados no período analisado.

4.1 Recursos públicos alocados em segurança de barragem

Os relatórios de execução orçamentária foram buscados nos sistemas Tesouro Gerencial e SIOF Gerencial. Nessa consulta utilizaram-se, como referência para pesquisa, as ações orçamentárias de interesse para a segurança de barragens: Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas (Ação 20N4), Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas (Ação 140N), Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas (Ação 14RP) e Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco (Ação 12G6), no ano de 2016.

169. Os recursos financeiros previstos, empenhados e liquidados, pelas instituições públicas federais em ações de segurança de barragens, em 2016, acham-se assim discriminados:

**Exercício: 2016**

**Função: 18 - Gestão Ambiental**

**Programa: 2084 - Recursos Hídricos**

| Órgão        | Ação                   | Nome da Ação                                                                     | Dotação - LOA      | Empenhado         | Liquidado      | Pago           |
|--------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|----------------|----------------|
| <b>MDR</b>   | 20N4                   | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas                                | 330.000            | 0                 | 0              | 0              |
|              | 140N                   | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas                              | 8.633.054          | 0                 | 0              | 0              |
|              | 14RP                   | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas                   | 90.772.257         | 12.211.686        | 0              | 0              |
|              | 12G6                   | Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco | 841.574            | 841.547           | 841.547        | 841.547        |
|              | <b>Total MDR (R\$)</b> |                                                                                  | <b>100.576.885</b> | <b>13.053.233</b> | <b>841.547</b> | <b>841.547</b> |
| <b>Dnocs</b> | 20N4                   | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas                                | 2.796.060          | 1.673.115         | 196.721        | 196.721        |
|              | 140N                   | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas                              | 3.885.740          | 2.639.270         | 1.744.878      | 1.744.878      |
|              | 14RP                   | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas                   | 168.315            | 0                 | 0              | 0              |
|              | 12G6                   | Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco | 0                  | 0                 | 0              | 0              |

| <b>Total Dnocs (R\$)</b>           |      |                                                                                         | <b>6.850.115</b>   | <b>4.312.385</b>  | <b>1.941.599</b> | <b>1.941.599</b> |
|------------------------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|------------------|------------------|
| <b>Codevasf</b>                    | 20N4 | <i>Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas</i>                                | 320.000            | 189.631           | 168.003          | 166.791          |
|                                    | 140N | <i>Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas</i>                              | 0                  | 0                 | 0                | 0                |
|                                    | 14RP | <i>Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas</i>                   | 743.265            | 601.532           | 0                | 0                |
|                                    | 12G6 | <i>Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco</i> | 0                  | 0                 | 0                | 0                |
| <b>Total Codevasf (R\$)</b>        |      |                                                                                         | <b>1.063.265</b>   | <b>791.163</b>    | <b>168.003</b>   | <b>166.791</b>   |
| <b>Total Órgãos Federais (R\$)</b> |      |                                                                                         | <b>108.490.265</b> | <b>18.156.780</b> | <b>2.951.149</b> | <b>2.949.937</b> |

170. O RSB 2016 acrescentou que “quando recursos utilizados com segurança de barragens provêm de outras ações que não as especificadas anteriormente, por utilização errônea dos órgãos públicos”, há impedimento da verificação dos valores realmente gastos com segurança de barragens.

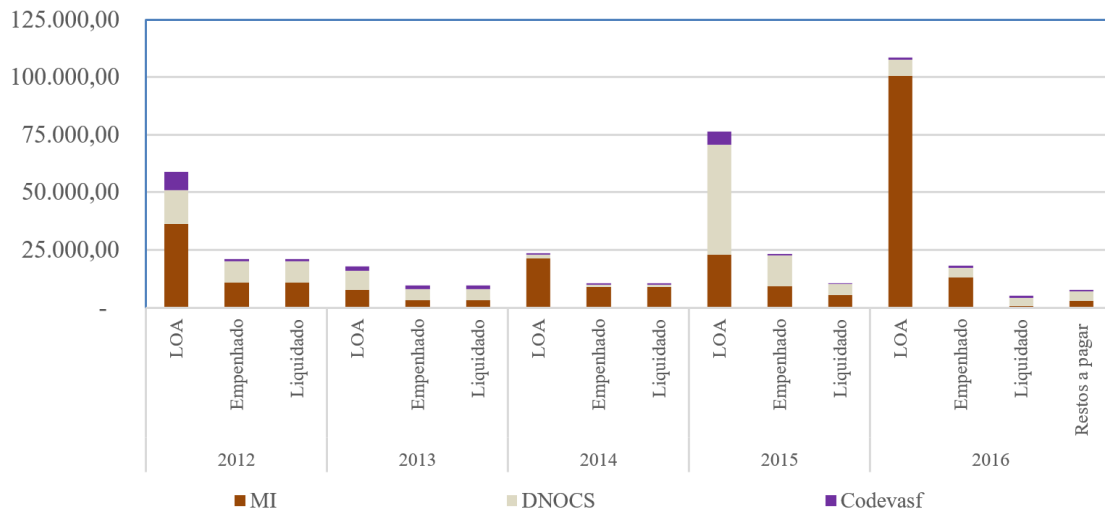
171. O referido relatório destacou que “o Ministério da Integração Nacional informou que utilizou as ações 5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte) e 12EP - Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste) para obras de recuperação de 23 açudes estratégicos que poderá receber águas do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF. Foram empenhados R\$ 42.979,507,02 no ano de 2016 para recuperação destes 23 açudes, liquidando apenas R\$ 914.952,85 (ou 2%), mostrando que o mesmo padrão se repetiu: uma pequena parte dos recursos previstos foi efetivamente alocada”.

172. Apontou, inclusive, que tal situação pode ter ocorrido para outros órgãos da administração pública, o que agrava ainda mais a situação da execução orçamentária.

173. O RSB 2016 já sinalizou que a utilização de fontes não específicas para segurança de barragens dificulta o acompanhamento dos valores realmente gastos no tema, sendo pertinente a criação de rubricas próprias que aumentem a transparência do processo e permita um melhor acompanhamento por parte dos órgãos da esfera pública e da própria sociedade dos recursos efetivamente gastos em segurança de barragens.

174. A figura abaixo apresenta um comparativo entre os recursos previstos nas LOA's e os recursos aplicados pelas instituições da esfera federal em ações de segurança e recuperação de barragens:





Evolução dos recursos aplicados a ações de segurança de barragens por entidades empreendedoras da esfera federal (em 1.000 reais) – Fonte RSB 2016

175. O RSB 2017, em seu Item 06 – ‘Recursos Financeiros Alocados em Ações de Segurança e Recuperação de Barragens’, identificou, após consulta ao Tesouro Gerencial e ao SIOP Gerencial, que os recursos, em 2017, foram alocados nas mesmas ações orçamentárias não específicas, mas de interesse para a segurança de barragens, previstas em 2016: Ação 20N4, Ação 140N, Ação 14RP e Ação 12G6, portanto.

176. Em 2017, os recursos financeiros previstos, empenhados e liquidados, pelas instituições públicas federais em ações de segurança de barragens, acham-se assim discriminados em consonância com os dados atualizados no SIOP:

Exercício: 2017

Função: 18 - Gestão Ambiental

Programa: 2084 - Recursos Hídricos

| Órgão        | Ação                   | Nome da Ação                                                                     | Dotação - LOA      | Empenhado          | Liquidado         | Pago              |
|--------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| <b>MDR</b>   | 20N4                   | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas                                | 0                  | 0                  | 0                 | 0                 |
|              | 140N                   | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas                              | 0                  | 0                  | 0                 | 0                 |
|              | 14RP                   | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas                   | 1.000.000          | 0                  | 0                 | 0                 |
|              | 12G6                   | Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco | 102.384.622        | 102.318.205        | 12.556.838        | 12.330.686        |
|              | <b>Total MDR (R\$)</b> |                                                                                  | <b>103.384.622</b> | <b>102.318.205</b> | <b>12.556.838</b> | <b>12.330.686</b> |
| <b>Dnocs</b> | 20N4                   | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas                                | 24.287             | 23.987             | 23.987            | 23.987            |
|              | 140N                   | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas                              | 1.129.496          | 881.628            | 571.628           | 571.493           |
|              | 14RP                   | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas                   | 4.580.000          | 2.238.124          | 783.959           | 783.959           |

|                             |                      |                                                                                  |             |             |            |            |
|-----------------------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|------------|------------|
|                             | 12G6                 | Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco | 0           | 0           | 0          | 0          |
|                             | Total Dnocs (R\$)    |                                                                                  | 5.733.783   | 3.143.739   | 1.379.574  | 1.379.438  |
|                             |                      |                                                                                  |             |             |            |            |
| Codevasf                    | 20N4                 | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas                                | 293.666     | 51.311      | 27.944     | 27.944     |
|                             | 140N                 | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas                              | 489.444     | 488.519     | 0          | 0          |
|                             | 14RP                 | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas                   | 1.088.100   | 382.317     | 382.317    | 381.926    |
|                             | 12G6                 | Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco | 0           | 0           | 0          | 0          |
|                             | Total Codevasf (R\$) |                                                                                  | 1.871.210   | 922.146     | 410.260    | 409.870    |
| Total Órgãos Federais (R\$) |                      |                                                                                  | 110.989.615 | 106.384.090 | 14.346.672 | 14.119.994 |

177. O RSB 2017 identificou que os estados conseguiram executar apenas 73% do orçamento previsto, enquanto que a União somente 23% (pós-contingenciamento). Este baixo percentual deve-se principalmente à baixa execução orçamentária verificada no então Ministério da Integração Nacional.

178. “Um dado que chama a atenção é a previsão em LOA (pós-contingenciamento) de 5,7 milhões de reais para o Dnocs atuar em segurança de barragens. Este é um valor extremamente baixo, pois se considerarmos que existem mais de 300 barragens deste empreendedor, o valor médio destinado para cada uma delas seria de R\$ 19.000,00”, conforme indicado pelo RSB 2017.

179. Em complementação às informações dos RSB's 2016 e 2017, com base no SIOP, elaboramos o quadro “Recursos financeiros previstos, empenhados, liquidados e pagos, pelas instituições públicas federais em ações de segurança de barragens”, atualizados para os exercícios de 2018 e 2019:

Exercício: 2018

Função: 18 - **Gestão Ambiental**

Programa: 2084 - **Recursos Hídricos**

| Órgão      | Ação                   | Nome da Ação                                                                     | Dotação - LOA     | Empenhado        | Liquidado      | Pago           |
|------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|
| <b>MDR</b> | 20N4                   | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas                                | 0                 | 0                | 0              | 0              |
|            | 140N                   | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas                              | 0                 | 0                | 0              | 0              |
|            | 14RP                   | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas                   | 100.000           | 0                | 0              | 0              |
|            | 12G6                   | Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco | 12.800.000        | 8.716.177        | 976.495        | 976.495        |
|            | <b>Total MDR (R\$)</b> |                                                                                  | <b>12.900.000</b> | <b>8.716.177</b> | <b>976.495</b> | <b>976.495</b> |

|                                    |      |                                                                                  |                   |                   |                  |                  |
|------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| <b>Dnocs</b>                       | 20N4 | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas                                | 2.711.369         | 2.411.831         | 397.046          | 395.984          |
|                                    | 140N | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas                              | 4.912.322         | 4.338.097         | 1.680.709        | 1.450.500        |
|                                    | 14RP | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas                   | 39.065.015        | 35.555.998        | 3.107.166        | 3.047.479        |
|                                    | 12G6 | Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco | 0                 | 0                 | 0                | 0                |
| <b>Total Dnocs (R\$)</b>           |      |                                                                                  | <b>46.688.706</b> | <b>42.305.925</b> | <b>5.184.920</b> | <b>4.893.963</b> |
|                                    |      |                                                                                  |                   |                   |                  |                  |
| <b>Codevasf</b>                    | 20N4 | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas                                | 160.362           | 158.136           | 106.612          | 106.612          |
|                                    | 140N | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas                              | 2.227.250         | 2.157.185         | 0                | 0                |
|                                    | 14RP | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas                   | 7.183.145         | 7.183.142         | 4.809            | 4.809            |
|                                    | 12G6 | Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco | 0                 | 0                 | 0                | 0                |
| <b>Total Codevasf (R\$)</b>        |      |                                                                                  | <b>9.570.757</b>  | <b>9.498.463</b>  | <b>111.421</b>   | <b>111.421</b>   |
|                                    |      |                                                                                  |                   |                   |                  |                  |
| <b>Total Órgãos Federais (R\$)</b> |      |                                                                                  | <b>69.159.463</b> | <b>60.520.565</b> | <b>6.272.836</b> | <b>5.981.878</b> |

Exercício: 2019

Função: 18 - Gestão Ambiental

Programa: 2084 - Recursos Hídricos

| Órgão                  | Ação | Nome da Ação                                                                     | Dotação - LOA     | Empenhado | Liquidado | Pago     |
|------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------|-----------|----------|
| <b>MDR</b>             | 20N4 | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas                                | 0                 | 0         | 0         | 0        |
|                        | 140N | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas                              | 0                 | 0         | 0         | 0        |
|                        | 14RP | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas                   | 0                 | 0         | 0         | 0        |
|                        | 12G6 | Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco | 44.327.500        | 0         | 0         | 0        |
| <b>Total MDR (R\$)</b> |      |                                                                                  | <b>44.327.500</b> | <b>0</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b> |
|                        |      |                                                                                  |                   |           |           |          |
| <b>Dnocs</b>           | 20N4 | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas                                | 4.683.500         | 56.378    | 33.488    | 31.411   |
|                        | 140N | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas                              | 5.741.942         | 89.298    | 89.298    | 89.298   |

|                             |                      |                                                                                  |            |         |         |         |
|-----------------------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------|---------|---------|---------|
|                             | 14RP                 | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas                   | 18.900.000 | 30.000  | 0       | 0       |
|                             | 12G6                 | Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco |            |         |         |         |
|                             | Total Dnocs (R\$)    |                                                                                  | 29.325.442 | 175.676 | 122.786 | 120.709 |
|                             |                      |                                                                                  |            |         |         |         |
| Codevasf                    | 20N4                 | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas                                | 190.000    | 55.871  | 30.912  | 28.821  |
|                             | 140N                 | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas                              | 0          | 0       | 0       | 0       |
|                             | 14RP                 | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas                   | 12.153.363 | 0       | 0       | 0       |
|                             | 12G6                 | Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco | 0          | 0       | 0       | 0       |
|                             | Total Codevasf (R\$) |                                                                                  | 12.343.363 | 55.871  | 30.912  | 28.821  |
| Total Órgãos Federais (R\$) |                      |                                                                                  | 85.996.305 | 231.547 | 153.698 | 149.530 |

180. Conclui-se, portanto, que as Leis Orçamentária Anuais de 2016 a 2019 alocaram recursos alusivos à segurança de barragens na Função: 18 - **Gestão Ambiental**, no Programa: 2084 - **Recursos Hídricos** e nas Ações Orçamentárias **20N4**, **140N**, **14RP** e **12G6**, que podem abranger outras atividades relacionadas à infraestrutura hídrica, mas que não são ligadas diretamente a barragens. Portanto, os totais apresentados são apenas um indicativo de tendências, mas não podem ser interpretados como valores absolutos investidos em segurança de barragens, impedindo uma verificação dos valores realmente gastos na área.

181. Vê-se, como agravante, que há deficiência na execução financeiro-orçamentária a nível estadual e federal, pois os valores liquidados/pagos, que representam efetivamente o que foi realizado, estão muito abaixo dos valores previstos nas LOA's, conforme quadros demonstrativos anteriores, impedindo a plena realização dos necessários serviços alusivos à segurança de barragens.

182. A baixa execução financeiro-orçamentária também decorreu de diversos contingenciamentos, a exemplo dos decretos e quadro demonstrativo da Codevasf acerca do assunto:

No período de 2016 a 2018 foram publicados os seguintes Decretos de contingenciamento:

- Decreto nº 8.670, de 12 de fevereiro de 2016 e suas alterações.
- Decreto nº 9.018, de 30 de março de 2017 e suas alterações.
- Decreto nº 9.276, de 2 de fevereiro de 2018 e suas alterações.

**Quadro demonstrativo dos contingenciamentos aplicados às ações que dão suporte à gestão, manutenção e recuperação das barragens acompanhadas pela Codevasf:**

| Exercício | Cód. Ação | Descrição da Ação                                              | Dotação Atualizada | Provisão Recebida | Valor Contingenciado | % Contingenciamento |
|-----------|-----------|----------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|----------------------|---------------------|
| 2016      | 14RP      | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas | 743.265,00         | 602.261,00        | 141.004,00           | 19,0%               |
|           | 20N4      | Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas              | 320.000,00         | 189.670,65        | 130.329,35           | 40,7%               |
| 2017      | 140N      | Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas            | 489.444,00         | 488.519,00        | 925,00               | 0,2%                |
|           | 14RP      | Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas | 1.088.100,00       | 382.317,00        | 705.783,00           | 64,9%               |

|      |      |                                                                       |                      |                      |                     |              |
|------|------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|---------------------|--------------|
|      |      | <i>Outras Infraestruturas Hídricas</i>                                |                      |                      |                     |              |
|      | 20N4 | <i>Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas</i>              | 293.666,00           | 64.836,26            | 228.829,74          | 77,9%        |
| 2018 | 140N | <i>Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas</i>            | 2.227.250,00         | 2.227.250,00         | 0,00                | 0,0"/4       |
|      | 14RP | <i>Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas</i> | 7.183.145,00         | 7.183.145,00         | 0,00                | 0,0"/4       |
|      | 20N4 | <i>Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas</i>              | 294.570,00           | 160.362,00           | 134.208,00          | 45,6%        |
|      |      | <b>Total</b>                                                          | <b>12.639.440,00</b> | <b>11.298.360,91</b> | <b>1.341.079,09</b> | <b>10,6%</b> |

Fonte: Tesouro Gerencial

183. Os totais dos recursos alocados nas LOA's de 2016 a 2019 e os valores pagos, relativos às ações orçamentárias em apreço, acham-se assim discriminados:

| <b>Exercício</b>     |             |             |             |             |                    |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
|                      | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>Total (R\$)</b> |
| <i>Dotação - LOA</i> | 108.490.265 | 110.989.615 | 69.159.463  | 85.996.305  | <b>374.635.648</b> |
| <i>Pago</i>          | 2.949.937   | 14.119.994  | 5.981.878   | 149.530     | <b>23.201.339</b>  |

(\*) Não considerados Restos a Pagar

184. Referidos valores são insuficientes para suprir as reais necessidades de recuperação e manutenção das barragens de usos múltiplos, conforme descrito nos parágrafos que se seguem.

185. A previsão de desembolso do Prosb-Dnocs (alocados na ação orçamentária 14RP) alcança a cifra de R\$ 116.757.577,43, para a manutenção e recuperação de apenas 116 barragens, muito superior aos R\$ 168.315,00, R\$ 4.580.000,00, R\$ 39.065.015,00 e R\$ 18.900.000,00 alocados para o Dnocs em 2016, 2017, 2018 e 2019 para a Ação 14RP, respectivamente, e ao total pago de R\$ 23.201.339,00 no período de quatro anos (2016 a 2019) em relação a todas as ações, sem abranger as demais barragens que necessitam de imediatas recuperações englobando recursos não menos vultosos. Ademais, a Ação 14RP ainda engloba serviços de outras infraestruturas hídricas.

186. O Planerb (Plano de Ações Estratégicas para Reabilitação de Barragens) abrange 136 barragens do Dnocs, Codevasf e Dnos, é componente do Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/13/001, com previsão de investimento anual de R\$ 8.516.258,00/ano para manutenção e R\$ 80.178.137,00 para recuperação; R\$ 33.100.000,00 para regularização jurídica, ambiental e fundiária; e R\$ 3.150.000,00 reabilitação técnico-administrativa, e R\$ 54.711.965,00 para ações do PSB. Tais cifras somadas às previsões do Prosb reforçam a insuficiência orçamentária de cerca de 23 milhões pagos de 2016 a 2019 nas quatro ações orçamentárias:

Planerb - Intervenções físicas e estruturais nas barragens "DNOCS"

| <b>DNOCS</b>        |                        |          |                  |
|---------------------|------------------------|----------|------------------|
| <b>Intervenções</b> | <b>Nº de barragens</b> | <b>%</b> | <b>Custo R\$</b> |
| MANT 1              | 62                     | 100%     | 5.076.043,00/ano |
| MANT 2              | 1                      | 2%       | 283.957,00/ano   |
| VER_CIV             | 22                     | 35%      | 51.045.000,00    |
| VER_ELEC 1          | 1                      | 2%       | 75.000,00        |
| VER_ELEC 2          | 1                      | 2%       | 50.000,00        |



|                           |    |      |                         |
|---------------------------|----|------|-------------------------|
| VER_ELEC 3                | 1  | 2%   | 50.000,00               |
| DES 1                     | 35 | 56%  | 2.650.000,00            |
| DES 2                     | 10 | 16%  | 170.000,00              |
| DES 3                     | 2  | 3%   | 100.000,00              |
| DES 4                     | 28 | 45%  | 500.000,00              |
| TAL 1                     | 27 | 44%  | 2.491.197,00            |
| TAL 2                     | 16 | 26%  | 1.148.100,00            |
| TAL 3                     | 4  | 6%   | 200.000,00              |
| TAL 4                     | 17 | 27%  | 3.032.663,00            |
| TAL 5                     | 35 | 56%  | 2.428.328,00            |
| CON                       | 3  | 5%   | 30.000,00               |
| DEF                       | 14 | 23%  | 670.000,00              |
| PER                       | 8  | 13%  | 370.000,00              |
| DRE                       | 2  | 3%   | 195.000,00              |
| AUS 1                     | 62 | 100% | 489.814,00              |
| AUS 2                     | 62 | 100% | 2.449.072,00            |
| ACC                       | 2  | 3%   | 25.000,00               |
| ECL                       | 1  | 2%   | 100.000,00              |
| <b>Total manutenção</b>   |    |      | <b>5.360.000,00/ano</b> |
| <b>Total intervenções</b> |    |      | <b>68.269.174,00</b>    |

*Plano b - Intervenções físicas e estruturais nas barragens "CODEVASF"*

| Intervenções | CODEVASF        |      |                      |
|--------------|-----------------|------|----------------------|
|              | Nº de barragens | %    | Custo – R\$          |
| MANT 1       | 43              | 100% | 1.327.360,00<br>/ano |
| MANT 2       | 3               | 7%   | 57.840,00 /ano       |
| VER_CIV      | 9               | 21%  | 270.000,00           |
| VER_ELEC 1   | 1               | 2%   | 100.000,00           |
| VER_ELEC 2   | 1               | 2%   | 50.000,00            |
| VER_ELEC 3   | 1               | 2%   | 50.000,00            |
| DES 1        | 16              | 37%  | 500.000,00           |
| DES 2        | 6               | 14%  | 80.000,00            |
| DES 3        | 0               | 0%   | 0 ,00                |
| DES 4        | 4               | 9%   | 60.000,00            |
| TAL 1        | 19              | 44%  | 866.875,00           |
| TAL 2        | 18              | 42%  | 358.800,00           |
| TAL 3        | 0               | 0%   | 0,00                 |
| TAL 4        | 9               | 21%  | 1.455.000,00         |
| TAL 5        | 18              | 42%  | 266.500,00           |
| CON          | 5               | 12%  | 90.000,00            |
| DEF          | 8               | 19%  | 250.000,00           |
| PER          | 6               | 14%  | 240.000,00           |
| DRE          | 2               | 5%   | 200.000,00           |
| AUS 1        | 43              | 100% | 236.908,00           |

|                           |    |      |                        |
|---------------------------|----|------|------------------------|
| AUS 2                     | 43 | 100% | 1.184.537,00           |
| ACC                       | 4  | 9%   | 35.000,00              |
| ECL                       | 0  | 0%   | 0,00                   |
| <b>Total manutenção</b>   |    |      | <b>1.385.200,00/an</b> |
| <b>Total intervenções</b> |    |      | <b>6.293.620,00</b>    |

*Planerb – Intervenções físicas e estruturais nas barragens “DNOS”*

| Intervenções              | DNOS            |      |                        |
|---------------------------|-----------------|------|------------------------|
|                           | Nº de barragens | %    | Custos - R\$           |
| MANT 1                    | 31              | 100% | 1.550.246,00<br>/ano   |
| MANT 2                    | 7               | 23%  | 220.812,00<br>/ano     |
| VER_CIV                   | 10              | 32%  | 970.000,00             |
| VER_ELEC 1                | 3               | 10%  | 320.000,00             |
| VER_ELEC 2                | 0               | 0%   | 0,00                   |
| VER_ELEC 3                | 1               | 3%   | 20.000,00              |
| DES 1                     | 11              | 35%  | 710.000,00             |
| DES 2                     | 6               | 19%  | 110.000,00             |
| DES 3                     | 2               | 6%   | 70.000,00              |
| DES 4                     | 4               | 13%  | 50.000,00              |
| TAL 1                     | 2               | 6%   | 81.679,00              |
| TAL 2                     | 2               | 6%   | 30.000,00              |
| TAL 3                     | 0               | 0%   | 0,00                   |
| TAL 4                     | 5               | 16%  | 1.057.612,00           |
| TAL 5                     | 6               | 19%  | 189.420,00             |
| CON                       | 4               | 13%  | 40.000,00              |
| DEF                       | 1               | 3%   | 200.000,00             |
| PER                       | 5               | 16%  | 250.000,00             |
| DRE                       | 5               | 16%  | 220.000,00             |
| AUS 1                     | 31              | 100% | 198.605,00             |
| AUS 2                     | 31              | 100% | 993.027,00             |
| ACC                       | 5               | 16%  | 55.000,00              |
| ECL                       | 1               | 3%   | 50.000,00              |
| <b>Total manutenção</b>   |                 |      | <b>1.771.058,00/an</b> |
| <b>Total Intervenções</b> |                 |      | <b>5.615.343,00</b>    |

*Custo das intervenções jurídicas, ambientais e fundiárias*

| Titularidade | Nº de barragens PJAF | %   | Custos - R\$  |
|--------------|----------------------|-----|---------------|
| CODEV ASF    | 43 <sup>1</sup>      | 100 | 11.700.000,00 |
| DNOCs        | 62                   | 100 | 13.600.000,00 |
| DNOS         | 31                   | 100 | 7.800.000,00  |

*Custo das intervenções para transferência da titularidade  
ou da operação das barragens*

| Titularidade | Nº de barragens com REG | %   | Custos - R\$ |
|--------------|-------------------------|-----|--------------|
| CODEVASF     | 32                      | 74  | 1.600.000,00 |
| DNOCS        | 0                       |     | -            |
| DNOS         | 31                      | 100 | 1.550.000,00 |

*Atividades para completar o PSB nas barragens “CODEVASF”*

| CODEVASF  |                 |                                   |              |
|-----------|-----------------|-----------------------------------|--------------|
| Atividade | Nº de barragens | Porcentagem do total de barragens | Custos - R\$ |
| HID       | 43              | 100%                              | 1.850.000,00 |
| ROP       | 43              | 100%                              | 820.000,00   |
| PAE 1     | 36              | 84%                               | 1.440.000,00 |
| PAE 2     | 43              | 100%                              | 3.390.000,00 |
| RPSB      | 43              | 100%                              | 1.348.420,00 |
| GEOT      | 43              | 100%                              | 703.420,00   |
| TOPO      | 43              | 100%                              | 229.605,00   |
| Total     | 43              | 100%                              | 9.781.445,00 |

*Atividades para completar o PSB nas barragens “DNOCS”*

| DNOCS     |                 |                                   |               |
|-----------|-----------------|-----------------------------------|---------------|
| Atividade | Nº de barragens | Porcentagem do total de barragens | Custos - R\$  |
| HID       | 60              | 97%                               | 3.450.000,00  |
| ROP       | 61              | 98%                               | 1.785.000,00  |
| PAE 1     | 62              | 100%                              | 2.480.000,00  |
| PAE 2     | 62              | 100%                              | 18.950.000,00 |
| RPSB      | 62              | 100%                              | 2.339.505,00  |
| GEOT      | 62              | 100%                              | 1.409.505,00  |
| TOPO      | 62              | 100%                              | 429.877,00    |
| Total     | 62              | 100%                              | 30.843.887,00 |

*Atividades para completar o PSB nas barragens “DNOS”*

| DNOS      |                 |                                   |              |
|-----------|-----------------|-----------------------------------|--------------|
| Atividade | Nº de barragens | Porcentagem do total de barragens | Custos - R\$ |
| HID       | 31              | 100%                              | 1.300.000,00 |
| ROP       | 29              | 94%                               | 815.000,00   |
| PAE 1     | 31              | 100%                              | 1.240.000,00 |
| PAE 2     | 30              | 97%                               | 8.920.000,00 |
| RPSB      | 31              | 100%                              | 1.046.281,00 |
| GEOT      | 31              | 100%                              | 581.281,00   |



|       |    |      |               |
|-------|----|------|---------------|
| TOPO  | 31 | 100% | 184.070,00    |
| Total | 31 | 100% | 14.086.632,00 |

187. A estimativa de custos de recuperação para as barragens do Pisf – Dnocs é de R\$ 295.690.743,00 e deveriam estar alocados na ação orçamentária 12G6, mas foram previstos apenas R\$ 841.574,00 em 2016, R\$ 102.384.622 em 2017, R\$ 12.800.000,00 em 2018 e R\$ 44.327.500,00 em 2019, sendo pago apenas cerca de 23 milhões no período de 2016 a 2019, conforme tratado no parágrafo precedente.

188. Outrossim, a recuperação de outras barragens que porventura necessitem de imediatas recuperações, além daquelas previstas no Planerb, também não estão necessariamente alocadas na ação 14RP que engloba outras infraestruturas hídricas.

189. A estimativa de custos do Dnocs para a manutenção continuada anual é de R\$ 15.461.021,81 e para recuperação é de R\$ 52.927.366,56, conforme tabela que se segue:

*Resumo Estimado do Custo de Manutenção Continuada e Custo de Recuperação em 2018.*

| DNOCS        | Custos Manutenção Continuada Anual (CM) | Custo Recuperação (CR)   | Fonte DOC SEI                           |
|--------------|-----------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------|
| CEST -AI     | R\$ 880.000,00*                         | R\$ 4.200.000,00         | CR -Orçamentos (civil e hidromecânico)  |
| CEST - BA    | R\$ 3.230.000,00                        | R\$ 2.125.000,00         | 0181585, 0184667                        |
| CEST - CE    | R\$ 5.977.419,81                        | R\$ 17.333.927,47        | 0187585, 0187599                        |
| CEST -MG     | R\$ 200.000,00                          | R\$ 1.350.000,00         | 0186618                                 |
| CEST - PB    | R\$ 1.613.602,00                        | R\$ 2.035.480,00         | 0186966, 0181867                        |
| CEST - PE    | R\$ 1.520.000,00*                       | R\$ 9.500.000,00         | 0186738                                 |
| CEST - PI/MA | R\$ 1.600.000,00                        | R\$ 4.232.959,09         | 0179834                                 |
| CEST - RN    | R\$ 1.520.000,00*                       | R\$ 9.500.000,00         | CR - estimado                           |
| CEST- SE     | R\$ 440.000,00*                         | R\$ 4.000.000,00         | CR – orçamentos (civil e hidromecânico) |
| <b>TOTAL</b> | <b>R\$ 15.461.021,81</b>                | <b>R\$ 52.927.366,56</b> |                                         |

\* Valor estimado médio anual de R\$ 40.000,00/barragem, conforme dados fornecidos pela COGERH

190. O Dnocs ainda apresentou custos de levantamentos topográficos e de aplicação de questionários no valor de R\$ 18.249.048,68 e custos para elaboração de planos de segurança de barragens no valor de R\$ 6.030.839,24 (Lote I), R\$ 7.335.919,90 (Lote II), R\$ 7.335.919,90 (Lote III) e R\$ 6.030.839,24 (Lote IV), no valor total de R\$ 26.733.518,28, demonstrando a necessidade de criação de rubricas específicas de segurança de barragens que englobem, além das obras de recuperação, reabilitação e manutenção das infraestruturas existentes, as ações de segurança, tais como, a realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, a elaboração dos Planos de Segurança de Barragens (PSB's) e dos Planos de Ações de Emergência (PAE's):

*Coordenadorias estaduais do Dnocs - Cests*

*Resumo de gastos para aplicação de questionário e levantamento topográfico*

| COORDENADORIA | Nº açudes | Bacia Hidráulica (m²) | Custo aplicação questionários | Custo levantamento topográfico |
|---------------|-----------|-----------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Alagoas       | 23        | 10.472.500,00         | R\$ 250.507,13                | R\$ 729.682,50                 |
| Bahia         | 33        | 38.864.500,00         | R\$ 539.782,88                | R\$ 1.574.857,50               |
| Maranhão      | 2         | 238.000.000,00        | R\$ 86.892,50                 | R\$ 256.650,00                 |
| Minas Gerais  | 5         | 1.292.400,00          | R\$ 12.333,50                 | R\$ 33.630,00                  |



|                     |            |                          |                         |                          |
|---------------------|------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Paraíba             | 42         | 37.651.600,00            | R\$ 679.012,63          | R\$ 1.956.292,50         |
| Pernambuco          | 38         | 90.675.000,00            | R\$ 858.955,88          | R\$ 2.502.337,50         |
| Piauí               | 25         | 65.434.600,00            | R\$ 625.198,50          | R\$ 1.839.030,00         |
| Rio Grande do Norte | 53         | 256.790.700,00           | R\$ 736.877,50          | R\$ 2.111.610,00         |
| Sergipe             | 11         | 931.900,00               | R\$ 36.200,50           | R\$ 100.890,00           |
| Ceará               | 53         | 1.319.327.729,33         | R\$ 446.659,68          | R\$ 2.871.648,00         |
| <b>TOTAL</b>        | <b>285</b> | <b>2.059.440.929,33</b>  | <b>R\$ 4.272.420,68</b> | <b>R\$ 13.976.628,00</b> |
|                     |            | <b>R\$ 18.249.048,68</b> |                         |                          |

*Orçamento de Serviços de Consultoria para Elaboração de Planos de Segurança.*

|                               | Nº Lote | Nº de barragens | Valor                    |
|-------------------------------|---------|-----------------|--------------------------|
| CEARA E PIAUÍ                 | I       | 36              | R\$ 6.030.839,24         |
| PARAIBA E RIO GRANDE DO NORTE | II      | 42              | R\$ 7.335.919,90         |
| PERNAMBUCO E ALAGOAS          | III     | 44              | R\$ 7.335.919,90         |
| BAHIA, SERGIPE E MINAS GERAIS | IV      | 33              | R\$ 6.030.839,24         |
| <b>TOTAL</b>                  |         | <b>155</b>      | <b>R\$ 26.733.518,28</b> |

*\* Orçamento base/jul2018*

191. A alocação sustentável de recursos compatíveis com as necessidades (financeiras, de recursos humanos e organizacionais) para as recuperações e manutenções dos barramentos permitirá o vínculo com a demanda/planejamento orçamentário dos empreendedores públicos.

192. Reforce-se que, no âmbito federal e estadual, no período de 1/10/2015 a 31/12/2016, foi identificado que o total de investimentos necessários para segurança de barragens estimados pelos empreendedores foi superior ao valor total de recursos financeiros aplicados nas estruturas sob as respectivas jurisdições, conforme quadro abaixo (RSB 2016):

| F  | de   | Entidade     | recursos financeiros aplicados pelos empreendedores de barragens sob sua fiscalização, em ações destinadas à Segurança de Barragens no período entre 01/10/2015 e 31/12/2016 | valor total de investimentos necessários para Segurança de Barragens, estimado pelos empreendedores |
|----|------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| L  | H/AL | SEMAR        | R\$ 179.997,00                                                                                                                                                               | R\$ 500.000,00                                                                                      |
| B  | B    | AESA/P       | R\$ 3.259.930,02                                                                                                                                                             | R\$ 98.421.485,89                                                                                   |
| E  | PE   | APAC/        | R\$ 338.060,00                                                                                                                                                               | R\$ 53.836.692,20                                                                                   |
| I  | /PI  | SEMAR        | R\$ 48.345,00                                                                                                                                                                | -                                                                                                   |
| E  | H/SE | SEMAR        | R\$ 445.676,66                                                                                                                                                               | R\$ 1.426.493,46                                                                                    |
| P  | B/SP | CETES        | R\$ 745.100,00                                                                                                                                                               | R\$ 745.100,00                                                                                      |
| P  | SP   | DAEE/        | R\$ 1.617.999,00                                                                                                                                                             | -                                                                                                   |
| ED |      | ANA          | R\$ 6.382.554,00                                                                                                                                                             | R\$ 137.655.138,00                                                                                  |
|    |      | <b>Total</b> | <b>R\$ 12.679.590,68</b>                                                                                                                                                     | <b>R\$ 237.321.724,89</b>                                                                           |

Fonte: RSB 2016



193. Ressalte-se que os valores apresentados são apenas estimativos, sendo imprescindível que haja orçamentação e elaboração de projetos pelos empreendedores que confirmem precisão às informações contidas nas demandas orçamentárias para fins de dar suporte às avaliações dos órgãos de planejamento, ao acompanhamento pelos fiscalizadores e aos elementos a serem inseridos nos relatórios de segurança de barragens.

194. As demandas orçamentárias das unidades jurisdicionadas (Dnocs e Codevasf) não estão devidamente justificadas e fundamentadas, com base em estudos técnicos, projetos, quantificação, orçamentação e especificações técnicas, o que dificulta uma adequada análise e aprovação por parte do MDR, do Ministério da Economia e de seus respectivos setores orçamentários.

195. Outrossim, não há uniformização de informações quanto ao dimensionamento dos recursos efetivamente necessários para recuperação e manutenção das barragens, seja em nível de planejamento orçamentário, seja em nível de projetos.

196. Adite-se que não há formalização da hierarquização das prioridades das barragens do Dnocs e da Codevasf o que dificulta a otimização do planejamento das referidas entidades diante das restrições orçamentárias.

197. Os projetos das obras de recuperação de barragens com recursos do Prosb, por exemplo, foram realizados por lote sem menção a prioridades decorrentes das magnitudes dos serviços e das situações das estruturas.

### **Conclusão**

198. O PPA e a LDO não contemplam dispositivos específicos para a segurança de barragens.

199. As ações orçamentárias previstas nas leis orçamentárias anuais não são específicas para a segurança de barragens. Referidas ações devem contemplar, para a plena implementação da PNSB, além das obras de recuperação, reabilitação e manutenção das infraestruturas existentes, as demais ações de segurança, para a garantir a sustentabilidade de recursos compatíveis com as necessidades financeiras, de recursos humanos e organizacionais.

200. Os recursos orçamentários alocados nas referidas leis são insuficientes para fazer frente às reais necessidades de recuperação e de manutenção das barragens de usos múltiplos.

201. Há deficiência na execução orçamentário-financeira (descompasso entre a programação orçamentária/financeira estabelecida no cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo Federal e a efetiva liberação dos recursos) agravada pelos contingenciamentos e intempestividades nas liberações orçamentárias.

202. As demandas orçamentárias das unidades jurisdicionadas (Dnocs e Codevasf) não estão devidamente justificadas e fundamentadas, o que impacta uma adequada análise e aprovação por parte do MDR, do Ministério da Economia e de seus respectivos setores orçamentários.

203. Impende-nos frisar que a insuficiência de recursos orçamentários/financeiros constitui entrave para a plena implementação da PNSB, tendo em vista que compete aos empreendedores o provimento dos recursos necessários à garantia da segurança das barragens, nos termos dispostos no art. 17, inciso I, da Lei nº 12.334/2010.

204. Reforce-se que os RSB's de 2016 e 2017 já contemplam recomendações no sentido da criação de rubrica orçamentária específica para a segurança de barragens, ressaltando a relevância e a notoriedade que o tema detém, por lidar com risco de perdas de vidas humanas, e a contribuição para a plena implementação da PNSB.

205. Cabe, portanto, recomendação ao Ministério da Economia para fins de reestruturação das ações orçamentárias e consignação de dispositivos específicos no PPA e na LDO, e ao MDR para o saneamento das deficiências na execução orçamentária/financeira.

206. É pertinente, inclusive que se determine aos empreendedores públicos o aperfeiçoamento das suas demandas orçamentárias.

### **Proposta de encaminhamento**

207. Dessa forma, propõe-se:

a) **recomendar** ao Ministério da Economia:

a.1) a reestruturação orçamentária no sentido da redefinição das ações orçamentárias de modo a permitir maior visibilidade e grau de definição das ações relacionadas à recuperação e conservação de barragens, visando possibilitar o seu acompanhamento pelos órgãos de controle externo e interno, o monitoramento da efetividade dos gastos, a evolução dos resultados e o controle social, o que não é possível atualmente em face da pulverização de ações e da multiplicidade no direcionamento das alocações de recursos, por meio de:

a.1.1) a instituição de rubrica específica para a alocação de recursos orçamentários direcionados às ações de segurança de barragens que contemplem de forma discriminada a manutenção, recuperação de barramentos, de modo a proporcionar o destaque, individualização, acompanhamento das ações específicas inerentes à PNSB, desvinculada das rubricas inerentes a recursos hídricos em geral – PNRH): duas ações orçamentárias inerentes especificamente à segurança de barragens: 1- recuperação de barragens; 2 – conservação/manutenção de barragens;

a.1.2) a inclusão nas ações orçamentárias específicas para a segurança de barragens, além das obras de recuperação, reabilitação e manutenção das infraestruturas existentes, as ações de segurança, tais como, a realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, a elaboração dos Planos de Segurança de Barragens (PSB's) e dos Planos de Ações de Emergência (PAE's), objetivando alocação sustentável de recursos compatíveis com as necessidades (financeiras, de recursos humanos e organizacionais) para as recuperações e manutenções dos barramentos necessárias ao pleno cumprimento/implementação da PNSB;

a.2) a adoção das providências saneadoras, no que tange à segurança de barragens, quanto à deficiência na execução orçamentário-financeira, em razão do elevado descompasso entre os valores orçados e os valores efetivamente pagos (cronogramas orçamentários e liberação de recursos) e dos contingenciamentos, em razão da relevância do tema, com possibilidade de perdas de vidas humanas;

a.3) a consignação no PPA 2020-2023, em relação ao Programa 2084 – Recursos Hídricos, de indicadores, objetivos e metas que digam respeito especificamente à segurança de barragens, recuperação, manutenção, conservação, reabilitação, instrumentação, e às ações de segurança, tais como, realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, elaboração dos Planos de Segurança de Barragens (PSB's) e dos Planos de Ações de Emergência (PAE's), no intuito de viabilizar a plena implementação da PNSB;

a.4) consignação nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de dispositivos específicos sobre segurança de barragens, considerando a imprescindibilidade de execução orçamentária e financeira e os riscos ambientais e à segurança da população que vive a jusante do barramento, para a sistemática manutenção das estruturas, evitando situações de instabilidade com possibilidade de rompimentos e consequentes prejuízos ambientais e perdas humanas;

b) **determinar** ao Dnocs e à Codevasf, quando da elaboração do planejamento orçamentário a ser encaminhado ao MDR, que incluam em suas demandas as justificativas e fundamentações, apresentando planilhas, memórias de cálculo e projetos, que permitam uma adequada análise e aprovação por parte do MDR, do Ministério da Economia e de seus respectivos setores orçamentários, dos valores a serem contemplados nos orçamentos de segurança de barragens, aditando as obras de recuperação, reabilitação e manutenção das infraestruturas existentes, as ações de segurança, tais como, a realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, a elaboração dos Planos de Segurança de Barragens (PSB's) e dos Planos de Ações de Emergência (PAE's), demonstrando a necessidade de alocação sustentável de recursos compatíveis com as necessidades financeiras, de recursos humanos e organizacionais necessárias ao pleno cumprimento/implementação da PNSB.

### **3.2 Pessoas e competências (quantitativo, qualificação e treinamento)**

#### **Pessoal/qualificação**

208. Há inadequação do dimensionamento dos recursos humanos qualificados alocados para a realização das ações inerentes à segurança de barragens, seja na sede, superintendências regionais e nas unidades administrativas e de campo dos empreendedores públicos Dnocs e Codevasf.

209. Nas unidades de campo e administrativas há poucos servidores atuando em segurança de barragens, muitos próximos da aposentadoria ou alocados para exercer atividades administrativas ou inerentes a perímetros de irrigação. Ademais, a maioria dos servidores que atuam no setor carece de qualificação técnica para exercer suas atividades (RSB 2017).

210. Foi solicitado aos empreendedores públicos Dnocs e Codevasf a estrutura disponível na Sede, nas Coordenadorias Estaduais, nas Unidades de Campo e Administrativas, no caso do Dnocs e nas Superintendências Regionais, Gerências Regionais e Unidades Regionais da Codevasf, destinadas à implantação de ações voltadas para a manutenção e a segurança das barragens, abrangendo unidades administrativas instaladas junto a cada barragem, informando o quadro de pessoal, bem como a disponibilidade de equipamentos, materiais/insumos e ferramental necessários, apresentado justificativas no caso de indisponibilidade.

211. O Dnocs apresentou tabela contemplando quantitativo de engenheiros na sede e nas suas coordenadorias estaduais nos últimos seis anos, demonstrando o reduzido quadro para a realização das atividades inerentes à segurança de barragens.

212. A situação das estruturas dos dois empreendedores públicos é precária, conforme exemplificações delineadas nos parágrafos que se seguem.

213. No âmbito do Dnocs, a Cest/CE que funciona da sede do Dnocs conta com apenas um engenheiro para a realização das inspeções regulares, sendo insuficiente para abranger todas as 66 barragens sob a sua jurisdição. A Cest/SE e a Cest/AL não possuem nenhum engenheiro no seu quadro de pessoal.

214. A estrutura da sede da Cest/BA tem apenas dois engenheiros na unidade, sendo que um engenheiro está lotado no serviço técnico e o outro engenheiro no setor de recursos hídricos. Não existem equipamentos, materiais, insumos e ferramentas.

215. Nas unidades de campo, a estrutura é mais precária. Nas Unidades de Campo da Bacia do Contas, da Bacia do Vaza Barris e da Bacia do Itapicuru também não existem materiais, insumos e ferramentas para a realização dos trabalhos mais comuns e não menos importantes, a exemplo de aplicação de formicidas ou serviços de roçagem.

216. Como agravante, não há sequer escritório de apoio e recursos humanos na maioria das barragens sob a jurisdição dessas unidades de campo, a exemplo das Barragens Anagé, Riacho do Paulo, Tremedal, Truvisco, Champrão, Jacaré, Tábuas II, Morrinhos e Tancão do Caititu, todas vinculadas à UC Bacia do Contas, e das Barragens Ajustina, Pinhões, Rancharia, Juraci Magalhães, Barra do Mendes e Delfino, todas vinculadas à UC Bacia do Vaza Barris, e Barragens Araci, Sohen, Serrote, Quicé, Cariacá, Laginha, Andorinha II, Riacho do Sítio, Monteiro, Riacho da Onça, Rio do Peixe, Tapera, Valente, Miguel Calmon e Genipapo.

217. No âmbito da Cest-PB, a situação é semelhante. Nas Unidades de Campo da Bacia do Rio Piranhas e da Bacia do Rio Paraíba há diversas barragens sem recursos humanos e sem escritório de apoio (Cedro II, Escondido, Jatobá I e II, Macapá, Santa Inês, São Mamede, Algodões, Batalhão, Barra de Xandu, Bravo, Congo, Cruz de Pocinhos, Cruz do Riacho, Curimataú, Frágoso, Gado Bravo, Lagoa do Meio, Mogeiro, Negrinhos, Poções, Riacho Santo Antonio, São Pedro, Serra Branca, Tribofe). Em todas as barragens não há equipamentos, materiais, insumos e ferramentas.

218. A Cest/RN também não possui qualquer material, insumo, equipamento ou ferramental. Não há servidores e não há escritórios de apoio em pelo menos 38 barragens.

219. A inspeção realizada em 28/8/2017 na barragem Caldeirão de Parelhas informa que o Dnocs não possui equipe técnica para o acompanhamento local da barragem, não há visita frequente de seus técnicos, nem vigilância patrimonial. Não são realizadas anotações diárias da cota da lâmina, mesmo quando o reservatório possui acumulação significativa. Não há cadeia de contatos para

informar sobre eventos anormais (protocolo). Não há sistema de iluminação, comunicações visuais e alertas de perigo.

220. Ainda no que pertine a recursos humanos, identificou-se impropriedade na alocação/distribuição de quadro de pessoal nas Unidades de Campo do Baixo Jaguaribe (sede em Morada Nova/CE) que tem 12 açudes sob sua jurisdição, contando com 26 servidores, dos quais nenhum encontra-se efetivamente ligado a ações de segurança de barragens.

221. Na Unidade de Campo do Baixo Jaguaribe em Morada Nova/CE, não há meios de comunicação (telefone fixo/celular institucional), conforme documentação constante na referida UC, ocorrendo evasão de pessoal em função de cessão para outras unidades de campo a pedido da Cest/CE, com indisponibilidade de materiais de manutenção de barragens (insumos, ferramentas, equipamentos etc), bem como há barragem sem administrador local (Açude Choró).

222. Na Unidade de Campo de Icó/CE, há inadequada distribuição de pessoal (contingente total de 38 servidores alocados na Unidade de Campo Bacia do Médio Jaguaribe, dos quais 22 estão lotados na sede da Unidade de Campo em Icó/CE, enquanto apenas 16 estão lotados nas unidades administrativas dos açudes integrantes da jurisdição da unidade; indisponibilidade de materiais de manutenção de barragens (insumos, ferramentas, equipamentos); e inexistência de repasses financeiros para a realização de manutenção periódica.

223. De acordo com informações da Cest/BA, “O quadro de servidores da Cest-BA encontra-se muito reduzido e quase a totalidade dos mesmos não é capacitada para atuar na segurança das barragens”.

224. De acordo com informações da Cest/PE, “Devido à deficiência de pessoal e condições de trabalho, não conseguimos, na maioria das vezes, fazer a vistoria de segurança nas barragens. Para se ter uma ideia, no ano corrente, 2018, só foi possível fazer vistoria em 06 barragens, das 38 existentes na Cest-PE, devido ao número reduzido de profissionais na área (01 engenheiro civil, 01 topógrafo e um técnico que possa auxiliar o topógrafo)”.

225. A Cest/PE complementa: “Aqui na Cest-PE, não existe nenhuma estrutura de apoio aos servidores, não só da sede da Cest-PE, como das unidades de campo do Dnocs. Há precariedade em todos os sentidos, não só de recursos humanos, como também em recursos materiais (informática e apoio logístico)”.

226. Tais fatos demonstram a situação de abandono em várias barragens de usos múltiplos no que tange a recursos humanos qualificados, material, equipamentos, insumos e estrutura organizacional.

### **Treinamentos**

227. A ANA realiza de forma sistemática e por região treinamentos e seminários na área de segurança de barragens com participação de diversos empreendedores e fiscalizadores envolvidos com o tema, o que auxilia na otimização das ações executadas no âmbito da PNSB.

228. No entanto, referidos treinamentos não abrangem de forma direta os diversos órgãos de defesa civil municipais, as unidades de campo, unidades administrativas, escritórios locais, e das comunidades que vivem no entorno dos barramentos carentes de informação e pouco conhecedoras da importância da manutenção da estrutura, dos resultados das inspeções, da instrumentação, dos planos de segurança, dos canais de comunicação, das atribuições das diversas entidades e das relevantes ações tempestivas que podem adotar para o sistema como um todo.

229. Torna-se necessário que os meios de difusão do conhecimento sejam aprimorados para atingir os diversos atores ainda não sensibilizados com a segurança de barragens.

230. Ademais, o Dnocs e a Codevasf participam das capacitações da ANA, mas não vêm realizando treinamentos internos específicos na área de segurança de barragens, seja na sede, unidades de campo ou unidades administrativas, estando, portanto, em desacordo com o artigo 28, inciso II, da Resolução ANA 236/2017.





231. Outrossim, os treinamentos devem contemplar o aprofundamento das questões técnicas nas ações de capacitação para os servidores que atuam no exame direto do barramento e na obtenção de diagnósticos quanto à estabilidade da barragem, com a orientação de especialistas e consultores que atuam na área em apreço.

### **Conclusão**

232. Portanto, no âmbito dos empreendedores, é reduzido o quadro de servidores qualificados alocados nos setores que atuam na segurança de barragens.

### **Proposta de encaminhamento**

233. Ante o exposto, propõe-se **recomendação** ao Dnocs e à Codevasf para que:

- efetuem o planejamento e promovam treinamentos internos na área de segurança de barragens no máximo a cada dois anos, mantendo os respectivos registros das atividades, contemplando inclusive os servidores lotados nas unidades de campo que gerenciam as barragens, de modo a dar cumprimento à exigência constante do artigo 28, inciso II, da Resolução ANA 236/2017;
- adotem providências no sentido do provimento das unidades de campo e unidades administrativas dos elementos mínimos de funcionamento e operacionalidade, dotando-as de materiais/insumos de conservação rotineira, inclusive equipamentos/ferramental indispensável para a realização de suas atividades, provimento dos setores específicos de segurança de barragens de pessoal qualificado, por meio de concurso público, realocações internas e/ou aproveitamento de outros órgãos, objetivando a obtenção de quadro especializado e permanente no setor.

### **3.3 Estrutura Organizacional/Institucional (sedes, unidades de campo, unidades administrativas, superintendências regionais, escritórios locais)**

234. Constatou-se precariedade na estrutura organizacional dos empreendedores, incluído as unidades de campo, com inexistência de setor específico para atuar em segurança de barragens e má distribuição interna dos recursos humanos disponíveis.

235. Inexiste setor específico na estrutura organizacional dos empreendedores estatais (Dnocs e Codevasf), encarregado da gestão da segurança de barragens, dificultando o armazenamento sistemático, o fluxo e a disseminação de informações, a tomada tempestiva de decisões, a adoção de providências saneadoras e de processos padronizados de atuação, em função da volatilidade dos membros dos grupos de trabalho atualmente incumbidos de tais atividades.

236. Foi criado grupo de trabalho na sede do Dnocs para realizar as ações de segurança de barragens, mas sujeito à rotatividade de seus membros, incluindo engenheiros, com perda de conhecimento e experiência.

237. No caso específico da Codevasf, foi aberto processo administrativo de solicitação de alteração do Regimento Interno para criação de grupo de trabalho, de setor específico em segurança de barragens e alocação de engenheiros, pois a Lei 13.702/2018 que alterou a Lei 6.088/1974 (criação da Codevasf) ampliou a área de atuação da Codevasf que passou a abranger os Estados de PE/AL/SE/BA/MG/GO/PI/MA/CE/MT/PA/TO e DF (Itens c.1 c.2 e c.3 do Ofício de Requisição 3-335/2018).

238. Ainda no tocante ao setor específico, a Codevasf informa que:

Na estrutura vigente da Empresa não há uma unidade orgânica destinada a implantação de ações voltadas para a manutenção e a segurança de barragens, entretanto, há um Grupo de Segurança de Barragens, instituído pela Decisão nº 1764, de 16 de outubro de 2017, que possui, entre outras atribuições, a missão de elaborar e atualizar os estudos de segurança de barragens e realizar o monitoramento operacional de barragens.





Cabe informar que, recentemente, o Conselho de Administração - Consad recomendou à Codevasf a criação de um modelo de estrutura organizacional, visando a racionalização dos processos de trabalho com a eliminação ou, pelo menos, a minimização dos "sombreamentos" entre as Áreas, distribuindo as atribuições da Empresa em três grandes macroprocessos de trabalho, quais sejam: planejamento, engenharia e operação e manutenção.

Com esta nova diretriz do Consad foi elaborada minuta de Regimento Interno com a proposta de criação de uma unidade orgânica que terá, dentre outras atribuições, a de gestão, operação e segurança das barragens sob a responsabilidade da Codevasf. Entretanto, a estrutura proposta está em análise pela alta administração.

239. A Codevasf sugere, inclusive:

Criação de uma Estrutura Organizacional exclusiva para Barragens Atualmente as ações de Operação e Segurança de Barragens são coordenadas e executadas numa na forma de Grupo de Trabalho, chamada Grupo de Segurança de Barragens (GSB). Esse tipo de que usualmente é utilizada para execução tarefas únicas ou projetos temporários, com produção de um relatório final como resultado.

Ações rotineiras e estratégicas são institucionalizadas no Regimento Interno da Empresa, e vinculado a competência e responsabilidade de uma Unidade Orgânica específica, o que não existe até o momento na temática "Gestão e Segurança de Barragens". Atenta-se ao caráter contínuo, complexo, de alto risco, e com alto grau de fiscalização e exigência externa (órgãos ambientais, órgãos de recursos hídricos, Ministério Público) das responsabilidades em Segurança de Barragens.

Alguns problemas específicos enfrentados na atual estrutura provisória de Grupo de Trabalho são:

- a) falta da cadeia de comando, já que não há uma hierarquia definida e regimentada;
- b) falta de recursos humanos e qualificação continuada;
- c) falta de exclusividade e/ou prioridade dos Analistas na Sede e Regionais, já que eles são vinculados há outras Gerencias e Unidades que possuem outras responsabilidades;
- d) sobrecarga de trabalho dos Analistas, já que a atividades do GSB se torna um trabalho adicional além das atividades de sua Unidade oficial;
- e) falta de qualidade e atraso nos prazos dos estudos exigidos pelos órgãos fiscalizadores, já que os Analista estão com sobrecarga de trabalho;
- f) falta de responsável substituto, o Coordenador do GSB e os Supervisores não possuem substitutos, as emergências de barragens pode aparecer a qualquer momento, a Codevasf deve ter sempre um responsável técnico disponível para um conjunto de barragens;
- g) falta de rotinas e normas, para padronizar e otimizar todas as atividades necessárias, h) falta de estrutura física e institucional, para armazenamento de documentos, projetos, informação e conhecimento.
- i) falta de direcionamento de documentos (não se sabe para onde encaminhar uma Notificação/Ofício por exemplo).

240. Quanto ao processo administrativo de criação de setor específico para segurança de barragens, referida Companhia complementa:

Em 30 de agosto de 2012, o Grupo de Trabalho encaminhou o processo nº 59500.001787/2012-81 contendo uma sugestão de estrutura organizacional específica para Gestão de Barragens, com a inclusão no organograma de uma Gerencia Central com Unidades Técnicas e Unidades Regionais vinculadas.

O Processo 59500.001787/2012-81 tramitou três vezes, e a solicitação de criação de uma estrutura de Segurança de Barragens foi negada devido à restrição de recursos orçamentários e humanos bem como de limitações impostas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST). Conforme consta no processo, o tema de Segurança de Barragens foi incorporado ao estudo de reestruturação da Empresa.

O processo tramita novamente, reforçando a sugestão de "compensar" os gastos orçamentários com a mudança de competências da Gerencia de Concessões, transformando numa Gerencia de Cessões e Operação, além da criação de 1 Unidade Central e 4 Unidades Regionais (5 Funções de Chefe), com a extinção de 6 Funções de Confiança ou Gratificadas ociosas, como a FG-1T e FG-1E, não havendo assim custo adicional de criação das unidades. O processo está em análise na Área de Gestão Estratégica.

Complementarmente, sugere-se que o tema "Gestão e Segurança de Barragens" seja amplamente institucionalizado na Codevasf, dentro de todos os Instrumentos de Gestão da Empresa, como: Organograma, Orçamento, Regimento Interno, Planejamento Estratégico Institucional (PEI), Plano Anual de Negócios (PAN), Normativos, Instruções de Trabalho, etc.

( ... )

*Criação de uma Estrutura Local de Operação em parceria com Distritos ou Municípios*

*Não há oficialmente uma Estrutura Local de Operação para as barragens da Codevasf.*

*As barragens vinculadas a Perímetros de Irrigação são operadas pelos Distritos ou Associações, porém os contratos de delegação devem ser atualizados com relação às obrigações referentes à Lei 12.334/10.*

*Além disso, as demais barragens exploradas por outros usuários, principalmente Companhia de Abastecimento, devem ter oficializado uma Estrutura Local de Operação seja por meio de Concessão ou Terceirização.*

*É recomendado a cobrança direta pelo Cessionário da Operação aos Usuários das barragens, ou repasse dos recursos da cobrança de recursos hídricos, conforme discutido acima.*

*241. No âmbito estadual, no que se refere aos fiscalizadores estaduais, a situação é semelhante. De acordo com informações prestadas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Sema) do Maranhão no RSB 2017, há necessidade da instituição de setor específico que trabalhe de forma continuada nas ações relativas a barragens. A Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos de Goiás informou que é urgente a criação de uma unidade específica para tratar exclusivamente das relacionadas à segurança de barragens.*

### **Conclusão**

*242. Ante o exposto, identifica-se que, nas sedes dos empreendedores públicos Codevasf e Dnocs, não há setor específico para atuar em segurança de barragens, existindo apenas a formação de grupo de trabalho voláteis e passíveis de descontinuidade.*

*243. No tocante à estrutura organizacional das unidades de campo, as constatações foram abordadas no tópico precedente ante a interligação com os aspectos organizacionais referentes a recursos humanos, sendo detectada a precária situação dessas unidades no que tange à estrutura física e disponibilização de equipamentos, insumos e material de apoio.*

*244. Adite-se que o responsável pela Unidade de Campo da Bacia do Baixo Jaguaribe, cuja jurisdição abrange 13 açudes do Dnocs, apresentou as seguintes sugestões e necessidades quanto à estrutura local de sua UC:*

*Realizar com urgência um Levantamento detalhado de todos os lotes (úmidos e secos) e a Demarcação da Poligonal de cada um dos Açudes pertencentes a nossa Unidade de Campo. Também é necessário fazer o Recadastramento de todos os Concessionários (Rendeiros) desses açudes, objetivando confrontar o número de Lotes com o de Concessionários existentes na área dos mesmos, pois é notório o desconhecimento desses números, por parte dos seus Administradores, assim como o Dnocs. Vale salientar que a nossa Unidade de Campo conta com servidores capazes de executar esses serviços. Para tanto, necessitamos de apoio logístico para a realização desse trabalho, que não é fácil. Quanto ao Cadastramento e Renovação dos Contratos, os trabalhos estão em andamento, em todos os Açudes;*

*Apoio logístico para continuarmos os trabalhos de cadastramento, demarcação dos lotes e renovação dos Contratos de Concessionários (Rendeiros), que não ocorria há alguns anos, causando prejuízos e transtornos a esses Rendeiros e aos Administradores dos açudes desta Unidade de Campo. Lembrar que, motivados por estes transtornos, os Rendeiros (Concessionários) estão buscando apoio junto aos Políticos na tentativa de resolver esta situação. Renovar todos os Contratos seria um passo importantíssimo para a solução desses problemas. Vale lembrar que, embora com muitas dificuldades, continuamos o nosso trabalho de Cadastramento dos Concessionários (Rendeiros) nas Unidades Administrativas dos nossos açudes, visando à renovação dos novos Contratos e/ou Autorizações de Uso, estando o mesmo num estágio bastante avançado, com inúmeros processos concluídos. Também sugerimos que sejam regularizados os imóveis (residências) não operacionais, de propriedade do Dnocs, ocupados pelos servidores desse Órgão, na área de atuação desta Unidade de Campo;*

*No tocante ao Sistema de comunicação na Sede da Unidade de Campo em Morada Nova, não dispomos de um Telefone Fixo e a comunicação eletrônica (BRISANET) instalada no nosso Escritório/Sede é custeada mensalmente pelos servidores nele lotados. Nos demais escritórios das Unidades Administrativas pertencentes à UCBJMN, a comunicação é feita através de Celulares dos próprios Administradores dos Açudes e do Perímetro Irrigado de Jaguaruana;*



Salientamos que assumimos a chefia da UCBJ-MN em junho de 2006, e que durante todos esses anos, pouco ou quase nenhum recurso financeiro específico foi repassado a esta Unidade de Campo, para a aquisição de material ou equipamentos de informática e execução de serviços, excetuando-se algumas diárias eventuais. E que somente a partir de 11/03/2015, fomos contemplados com a liberação do Cartão "FITCARD", para abastecimentos e serviços dos veículos (carros e motos) lotados na Sede e nos Açudes da Unidade de Campo do Baixo Jaguaribe — Morada Nova.

#### **Proposta de encaminhamento**

245. Face à relevância da matéria, é cabível que seja **recomendado** aos empreendedores estatais Dnocs e Codevasf a implantação nas estruturas organizacionais de um setor específico voltado para a segurança de barragens, e não apenas a formação de grupo de trabalho mediante portaria, cujas equipes são suscetíveis à volatilidade de seus membros e passíveis de descontinuidade.

246. Ante a precariedade na estrutura organizacional das unidades de campo dos empreendedores, é cabível **recomendação** para o provimento das unidades de campo e unidades administrativas dos elementos mínimos de funcionamento e operacionalidade, conforme proposto no tópico anterior do presente relatório.

### **3.4 Governança e riscos**

247. O Dnocs não apresentou ações administrativas tendentes à implantação e manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança relacionados com a segurança de barragens de modo a dar cumprimento às disposições constantes dos artigos 6º e 13 do Decreto 9.203/2017; à instituição de comitê interno de governança, nos termos dispostos no artigo 14 do Decreto 9.203/2017 e ao sistema de gestão de riscos e controles internos, consoante preconizado no artigo 17 do Decreto 9.203/2017. A Codevasf e a ANA já estão adotando ações nesse sentido.

248. No tocante aos aspectos relacionados à governança e gestão de riscos, a ANA apresentou, em atendimento aos itens a e b do Ofício de Requisição 06-335/2018:

a.1) Informações quanto à implantação e manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança relacionados com a segurança de barragens, de modo a dar cumprimento ao previsto nos artigos 6º e 13 do Decreto 9.203/2017, que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, no tocante aos aspectos mínimos exigidos:

#### **a.1.1) forma de acompanhamento de resultados;**

**Resposta ANA:** Em atendimento ao disposto no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 e na Instrução Normativa Conjunta/MP e CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, foi publicada a Portaria ANA nº 400, de 22 de outubro de 2018, que instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles (Comitê de Governança) da ANA, composto pelos Diretores da Agência, responsável por promover a governança e gerir os riscos dos processos de trabalho da ANA, com reuniões mensais. Cabe à Gerência Geral de Estratégia, em conjunto com as demais Unidades Organizacionais, elaborar proposta de Plano de Trabalho anual. O Comitê de Governança terá até doze meses da data de publicação desta Portaria para publicar a Metodologia para apoio à gestão de riscos e a Política de Gestão de Riscos da ANA. Esses esforços incluem também a discussão da Política de Gestão de Riscos que, embora tenha sido previsto um prazo de um ano para sua publicação, está em fase final de discussão e será publicada até o fim deste exercício. Além disso, esse comitê instituído em outubro, já se reuniu duas vezes neste exercício. A Portaria de instituição e as atas do comitê encontram-se em anexo.

#### **a.1.2) soluções para melhoria do desempenho da organização;**

**Resposta ANA:** Destaca-se que esta Agência tem priorizado a estruturação dos seus mecanismos de governança e controles internos e de tomada de decisão baseada em evidências, como demonstram as publicações das Portarias ANA nº 400/2018, que institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles (Comitê de Governança) a Portaria ANA nº 398/2018, que institui o Comitê de Integridade e a Resolução nº 86 de 26 de outubro de 2018, que institui o Programa de Qualidade Regulatória da Agência. Todos os documentos citados encontram-se em anexo.

#### **a.1.3) instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências;**



**Resposta ANA:** A Resolução ANA nº 86, de 26 de outubro de 2018, que institui o Programa de Qualidade Regulatória da Agência, traz como diretrizes o fortalecimento da capacidade institucional para gestão em regulação; o aperfeiçoamento da coordenação, da qualidade e da efetividade das normas e demais ações regulatórias; e o fortalecimento da transparência e do controle social no processo decisório. Um de seus instrumentos, a Análise de Impacto Regulatório, consiste em um processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da identificação de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas para solução do problema. Encontra-se em andamento o segundo piloto na Agência, a partir do qual será definida a metodologia a ser adotada. Cabe mencionar que o Guia de Análise de Impacto Regulatório da Casa Civil da Presidência de República tem sido utilizado como referência.

a.2) Iniciativas levadas a efeito para a instituição de comitê interno de governança ou atribuição de competências a colegiado já existente, com o objetivo de garantir que as boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva, nos termos dispostos no artigo 14 do Decreto 9.203/2017, especialmente no tocante aos aspectos voltados para a segurança de barragens;

**Resposta ANA:** A Portaria ANA nº 400/2018, descrita no item a.1.1.

a.3) Informações quanto ao estabelecimento, manutenção, monitoramento e aprimoramento do sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, consoante preconizado no artigo 17 do Decreto 9.203/2017, notadamente sob a ótica da gestão da segurança de barragens, quanto à observância dos princípios a seguir discriminados:

a.3.1) implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

**Resposta ANA:** Conforme mencionado no item a.1.1, a Portaria ANA nº 400, de 22 de outubro de 2018, instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles (Comitê de Governança) da ANA, responsável por promover a governança e gerir os riscos dos processos de trabalho da ANA, com reuniões mensais. As atas das duas reuniões já realizadas encontram-se em anexo.

a.3.2) integração da gestão de risco ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

**Resposta ANA:** Neste momento encontra-se em discussão a revisão do Planejamento Estratégico 2019-2022, que incorpora a integração da gestão de risco ao Planejamento Estratégico, que será publicado em fevereiro de 2019.

a.3.3) estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício;

**Resposta ANA:** Conforme resposta do Item a.1.1, a Metodologia de gestão de riscos será publicada até 12 meses da data da publicação da Portaria ANA nº 400/2018. Adicionalmente, a Resolução ANA nº 86/2018 (ver item a.1.3), que institui o Programa de Qualidade Regulatória da Agência, e tem como um de seus instrumentos a Análise de Impacto Regulatório, contribuirá para a comparação de alternativas.

a.3.4) utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança;

**Resposta ANA:** Como já mencionado, encontra-se em discussão a metodologia a ser adotada na gestão de riscos.

249. Em atendimento aos itens a.1, a.2 e a.3 do Ofício de Requisição 01-335/2018 e à reiteração contida no Ofício 07-335/2018, o Dnocs não apresentou informações, iniciativas ou documentação referentes a aspectos relacionados à governança, gestão de riscos e controles internos relacionados à segurança de barragens.

250. Em atendimento aos itens a.1, a.1.1, a.1.2 e a.1.3, do Ofício de Requisição 03-335/2018, acerca das práticas de governança relacionadas à segurança de barragens, a Codevasf informou que a área de gestão estratégica está implementando um conjunto de medidas que visam melhorar a governança da entidade, a exemplo do PEI 2017-2021, do PAN e do Modelo de Gestão do Planejamento e Monitoramento



251. Em atendimento ao item a.2 do Ofício de Requisição 03-335/2018, acerca da instituição de comitê de governança, nos aspectos voltados para a segurança de barragens, a Codevasf informou que o desenvolvimento de boas práticas de governança se fazem presentes por meio das competências previstas no seu Estatuto Social e na sua Política de Integridade, Riscos e Controles Internos (PGIRC), mas sem demonstrar a ligação direta com a segurança dos barramentos.

252. Em atendimento ao item a.3 do Ofício de Requisição 03-335/2018, sobre o sistema de gestão de riscos e controles internos, sob a ótica da segurança de barragens, a Codevasf informou que deverá iniciar suas operações a partir de 2019, esclarecendo que a empresa já constituiu Grupo de Segurança de Barragens com a competência para elaborar e atualizar os estudos de segurança de barragens, realizar monitoramento operacional de barragens, coordenar ações de gestão de segurança de barragens.

253. Aduziu que a Secretaria de Integridade, Riscos e Controles (SIRC) a ser implantada, já está interagindo com o coordenador do Grupo de Segurança de Barragens para prover o alinhamento possível com as ações a serem desenvolvidas, destacando a contratação de serviços especializados para elaboração dos relatórios de RPSB, de apoio técnico para gestão e segurança de barragens da Codevasf, com disponibilização de engenheiros.

254. Destacou que a metodologia a ser empregada na gestão de riscos operacionais nas barragens deve empregar cálculo de probabilidade e impacto levando em conta parâmetros e variáveis específicas, sendo seus controles estabelecidos e monitorados segundo indicadores preditivos, preventivos e de atenuação/recuperação.

255. A Codevasf afirma que serão contempladas na gestão de riscos da empresa os riscos inerentes às iniciativas para segurança de barragens desdobradas no planejamento estratégico e ainda aqueles decorrentes de prejuízos de imagem face a evento de risco eventualmente materializado com o rompimento de barragem que venha a produzir impactos.

256. Quanto à gestão de riscos e controles internos, apesar de ainda não iniciadas as operações nesse sentido, é de se registrar que as iniciativas prévias adotadas pela Codevasf já demonstram o seu envolvimento no sentido do estabelecimento, manutenção e monitoramento do sistema de gestão de riscos e controles internos preconizados no artigo 17 do Decreto 9.203/2017.

257. Frise-se que a política de governança tratada no Decreto nº 9.203/2017 trata do direcionamento de ações, dos resultados alcançados para a sociedade, do monitoramento do desempenho, das simplificações administrativas, modernização da gestão e integração dos serviços, da avaliação da implementação das políticas e ações prioritárias, da articulação entre instituições e coordenação de processos, dos controles internos fundamentados na gestão de risco e nas ações preventivas antes da aplicação de sanções.

258. A institucionalização das referidas ações de governança é fundamental para a plena implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens.

#### Conclusão

259. O Dnocs não apresentou ações administrativas tendentes ao cumprimento das disposições do Decreto 9.203/2017. A Codevasf e a ANA já possuem ações nesse sentido.

#### Proposta de encaminhamento

260. Ante o exposto, propõe-se ao Dnocs **recomendação** para que sejam adotadas ações administrativas tendentes à efetiva implantação e manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança relacionados com a segurança de barragens de modo a dar cumprimento às disposições constantes dos artigos 6º e 13 do Decreto 9.203/2017; à instituição de comitê interno de governança, nos termos dispostos no artigo 14 do Decreto 9.203/2017 e ao sistema de gestão de riscos e controles internos, consoante preconizado no artigo 17 do Decreto 9.203/2017.

261. Considerando a importância do tema para a segurança de barragens e tendo em vista que a alta administração deve estar sensibilizada com as questões alusivas à governança e ao risco, é cabível que se **recomende** aos demais atores envolvidos com a segurança de barragens no âmbito federal (MDR e INCRA) adotem, caso medidas nesse sentido não tiverem sido adotadas, ações



administrativas para o cumprimento dos termos dispostos no Decreto 9.203/2017 que trata de políticas de governança e gestão de riscos.

### 3.5 Planejamento (estratégico e operacional)

#### Planejamento Estratégico

262. Identificou-se insuficiente destaque do tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico sem clara definição dos objetivos e metas.

263. Quanto ao Planejamento Estratégico, a ANA informou que:

b.1) Discriminação de todos os aspectos voltados para o enfoque da segurança de barragens consignados no Planejamento Estratégico da ANA, notadamente quanto à suficiência da especificação das metas e objetivos pretendidos, bem como das respectivas ações estratégicas e dos meios necessários ao seu atingimento;

Resposta ANA: Neste momento na Agência encontra-se em discussão a revisão do Planejamento Estratégico 2019-2022, que tem como um de seus enfoques segurança hídrica, que engloba a segurança de barragens. O novo PE será publicado em fevereiro de 2019.

b.2) Informação quanto à consignação do tema segurança de barragens dentre as prioridades do Plano Nacional de Recursos Hídricos para 2016-2020;

Resposta da ANA: Embora a ANA tenha competência para atuar na Política Nacional de Segurança de Barragens e na revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos tratam-se de políticas públicas diferentes. O PNRH dá prioridade aos instrumentos previstos no âmbito da lei nº 9433/1997 e o fortalecimento dos entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH. Dessa forma, não há previsão na revisão do PNRH de prioridade para segurança de barragens.

264. Em relação ao Planejamento Estratégico, a Codevasf informa que:

b.1) Discriminação de todos os aspectos voltados para o enfoque da segurança de barragens consignados no Planejamento Estratégico da Codevasf, notadamente quanto à suficiência da especificação das metas e objetivos pretendidos, bem como das respectivas ações estratégicas e dos meios necessários ao seu atingimento.

Resposta da Codevasf:

A temática "**Segurança de Barragens**" está inserido no Planejamento Estratégico Institucional – PEI (2017-2021), dentro da Perspectiva "**Processos de Negócio**", no Tema "**Segurança Hídrica**", no Objetivo Estratégico "**Promover a Gestão e Recuperação das Infraestruturas Hídricas**" (ANEXO II).

O Tema **Segurança Hídrica** visa ampliar a capacidade de armazenamento de água com a construção de reservatórios, melhorar a distribuição espacial da água, por meio das obras de sistemas adutores e de abastecimento, prover fontes perenes de água e realizar ações que promovem a revitalização das bacias hidrográficas e ampliam as oportunidades para o desenvolvimento da irrigação.

O Objetivo Estratégico **Promover a Gestão e Recuperação das Infraestruturas Hídricas** visa executar a gestão de infraestruturas hídricas, de forma direta ou em apoio a outros órgãos, incluindo a operação e manutenção contínua, a regularização jurídica e ambiental, e a recuperação da estrutura, visando garantir a segurança hídrica com vistas ao abastecimento, aos usos múltiplos e proteção da população do entorno das infraestruturas. Ressalta-se que este objetivo estratégico possui duas iniciativas estratégicas que visam atender a questão das barragens no âmbito da Codevasf, quais sejam:

1. Operar e manter infraestruturas hídricas; e
2. Reabilitar infraestruturas hídricas.

Cabe destacar que no Plano Anual de Negócios - **PAN**, que constitui o conjunto de projetos que devem ser executados para atingimento dos objetivos estratégicos definidos no PEI, também foram propostos projetos sobre barragens:

1. Projetos constantes no PAN 2017:
  - Recuperação da Infraestrutura Barragem de Mirorós no Estado da Bahia.
2. Projetos constantes no PAN 2018:
  - Reabilitar barragem da Gameleira (MG); e
  - Reabilitar barragem de Monte Alegre (PE).
3. Projetos previstos no PAN 2019:

- Recuperar a Barragem de Zabumbão/BA;
- Recuperar a Barragem de Canabrava/MG;
- Recuperar a Barragem de Cova da Mandioca/BA;
- Recuperar a Barragem de Estreito/BA;
- Recuperar a Barragem de São Domingos/MG;
- Elaborar Plano de Revisão Periódica de Segurança das barragens de Zabumbão, Poço do Magro e Ceraíma; e
- Elaborar Estudos Ambientais para licenciamento das barragens de Mirorós, Ceraíma e Zabumbão, Boacica e Bico da Pedra.

Por fim, cabe ressaltar que foram elaborados dois indicadores, que foram aprovados pela Direção da Empresa na revisão do PEI (2017-2021), que irão medir a execução dos projetos de barragens (acima listados) previstos no PAN 2019, quais sejam:

1) **Índice de recuperação de infraestruturas hídricas** • visa medir a recuperação de infraestruturas hídricas, considerando as manutenções preditivas e preventivas.

2) **Índice de segurança global das barragens** • visa medir o grau de segurança das barragens.

265. Consta-se que está em processo de revisão o Planejamento Estratégico 2019-2022 da ANA.

266. Verifica-se que o Planejamento Estratégico Institucional (PEI) 2017-2021 da Codevasf foi revisado em 19/12/2018, com Perspectiva: Processos de Negócio, Tema: Segurança Hídrica, Objetivo Estratégico: Promover Gestão e Recuperação as Infraestruturas Hídricas (anexo II).

267. Ademais, os Planos Anuais de Negócios (PAN's) da Codevasf relativos a 2017 e 2018 possuíam iniciativas genéricas de operar e manter infraestruturas hídricas. No entanto, a Codevasf incluiu no PAN 2019 – o indicador Índice de Segurança Global das Barragens, conforme abaixo:

| Finalidade do Indicador                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |  |  |                                                           |      |      |      |      |        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|-----------------------------------------------------------|------|------|------|------|--------|
| Medir o grau de segurança das barragens.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  |  |                                                           |      |      |      |      |        |
| Apuração do indicador                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |  | Fórmula                                                   |      |      |      |      |        |
| Percentual de barragens com índice de gravidade de máximo e médio em relação ao total de barragens operadas ou de responsabilidade legal da Codevasf                                                                                                                                                                                                                                          |  |  | $ISGB = \frac{\sum NB_3 + \sum NB_2}{\sum NB} \times 100$ |      |      |      |      |        |
| <b>Legenda: ISGB:</b> Índice de segurança global das barragens operadas<br>$\sum NB(3)$ : Número de barragens com IGB = 3 – Máximo;<br>$\sum NB(2)$ : Número de barragens com IGB = 2 - Médio;<br>$\sum NB$ : Total de barragens de responsabilidade da Codevasf;<br><b>IGBi:</b> Índice de gravidade da barragem (3-Máximo; 2-Médio; 1-Mínimo; 0-Nenhum), apurado por checklist de inspeção. |  |  |                                                           |      |      |      |      |        |
| Frequência de Medição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |  | Polaridade do Indicador                                   |      |      |      |      |        |
| Anual                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |  | Negativo                                                  |      |      |      |      |        |
| Fonte de Dados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |  |  | Valor de Referência                                       |      |      |      |      |        |
| Relatórios de Acompanhamento de Segurança de Barragens                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |  | 0                                                         |      |      |      |      |        |
| Unidade de Medida                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |  | Metas                                                     |      |      |      |      |        |
| %                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |  | 2017                                                      | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Global |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |  |  | -                                                         | -    | 40   | 35   | 30   | NC*    |

\* Meta Não Cumulativa.

268. Dessa forma, o Relatório de Avaliação do PEI e do PAN passa a ter condições mínimas de efetivamente “avaliar” os objetivos previstos quanto ao tema segurança de barragens.

269. Outrossim, o PEI revisado pela Codevasf permitirá um vínculo com o PPA que deve estar prevendo ações em segurança de barragens, com o PAC e com o Plano Estratégico do MDR.

270. As iniciativas adotadas pela Codevasf e pela ANA demonstram que os referidos órgãos já estão se mobilizando para que seja dado destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional.

271. O Planejamento Estratégico Institucional do Dnocs contempla, de forma genérica, dentre as diretrizes estratégicas (Perspectiva Sociedade-Objetivo Estratégico “Impulsionar o desenvolvimento sócio-econômico de áreas suscetíveis à escassez hídrica”) as seguintes ações e metas vinculadas ao Programa Temático “Programa de Manutenção e Recuperação da Infraestrutura Hídrica”:

| <i>Programa de Manutenção e Recuperação da Infraestrutura Hídrica</i> |                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Ação Estratégica</i>                                               | <i>Metas Estratégicas</i>                                                                                                                                    |
| <i>“Manter e Recuperar Infraestruturas Hídricas”</i>                  | <i>Executar 60% (sessenta por cento) das obras de recuperação de 06 barragens na área de influência do PISF (DI)</i>                                         |
|                                                                       | <i>Acompanhar 100% (cem por cento) dos contratos de recuperação de barragens em andamento (DI/DOP)</i>                                                       |
|                                                                       | <i>Elaborar 05 (cinco) Termos de Referência para projetos básicos de licitação visando à recuperação de barragens na área de influência do PISF (DI/DEP)</i> |
|                                                                       | <i>Monitorar hidrologicamente 100% (cem por cento) das barragens do Dnocs (DI/DEP)</i>                                                                       |
|                                                                       | <i>Elaborar 12 (doze) projetos de recuperação de hidromecânicos de barragens (Cest/PE)</i>                                                                   |
|                                                                       | <i>Fiscalizar a recuperação de 06 (seis) barragens interligadas ao PISF (Cest/PB)</i>                                                                        |
|                                                                       | <i>Inspecionar 25 (vinte e cinco) Barragens (Cest/PB)</i>                                                                                                    |
|                                                                       | <i>Atualizar 18 (dezoito) projetos de barragens em risco “3” visando à recuperação (Cest/CE)</i>                                                             |
|                                                                       | <i>Licitar a recuperação de 18 (dezoito) Barragens (Cest/CE)</i>                                                                                             |
|                                                                       | <i>Monitorar hidrologicamente 09 (nove) barragens (Cest/SE)</i>                                                                                              |
|                                                                       | <i>Elaborar 01 (uma) exposição de motivos sobre a situação das barragens em conjunto com as demais CESTs (Cest/BA)</i>                                       |
|                                                                       | <i>Inspecionar 10 (dez) barragens (Cest/BA)</i>                                                                                                              |
|                                                                       | <i>Inspecionar 07 (sete) barragens (Cest/RN)</i>                                                                                                             |
|                                                                       | <i>Inspecionar 04 (quatro) barragens (Cest/MG)</i>                                                                                                           |
|                                                                       | <i>Monitorar hidrologicamente 22 (vinte e duas) barragens (Cest/AL)</i>                                                                                      |

272. Cabe, portanto, recomendação aos referidos órgãos para que seja dado destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional, com clara definição dos objetivos, metas e indicadores de forma a permitir o acompanhamento e avaliação das ações implementadas e possibilitar uma vinculação com o Plano Plurianual do Governo Federal.

Planejamento operacional

273. Identificou-se ausência de projetos, quantificação e orçamentação com o grau de precisão adequado em relação aos serviços necessários para a manutenção preventiva e recuperação das barragens.

274. Referida questão foi abordada em tópico específico deste relatório (recursos orçamentários) no que se refere às demandas orçamentárias dos empreendedores baseadas apenas em valores estimativos para a implementação de suas manutenções e recuperações.

275. Para o planejamento operacional, os projetos devem ser elaborados e acompanhados das quantificações, orçamentações e especificações técnicas com o grau de precisão adequado, em relação aos serviços necessários para a manutenção preventiva e recuperação das barragens, com a hierarquização das prioridades.

276. Frise-se que os projetos e especificações técnicas de barragens novas, inclusive as atualmente com obras em fase de execução, devem contemplar dispositivos de segurança da barragem, incluindo a instrumentação, de modo a garantir os aspectos de segurança previstos nos artigos 3º, inciso I e 4º, inciso I, da Lei 12.334/2010.

#### Proposta de encaminhamento

277. Ante o exposto, propõe-se **recomendar** ao Dnocs e à Codevasf seja dado maior destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional, com clara definição dos objetivos e metas, e que os projetos, incluindo quantificação e orçamentação, e especificações técnicas sejam elaborados com o grau de precisão adequado, em relação aos serviços necessários para a manutenção preventiva e recuperação das barragens, com a hierarquização das prioridades.

278. Propõe-se, inclusive que os projetos e especificações técnicas de barragens novas, inclusive as atualmente com obras em fase de execução, contemplem dispositivos de segurança da barragem, incluindo a instrumentação, de modo a garantir os aspectos de segurança previstos nos artigos 3º, inciso I, e 4º, inciso I, da Lei 12.334/2010.

### **3.6 Gestão operacional (execução/inspeções, monitoramento e avaliação de resultados)**

279. Verificou-se precariedade na gestão operacional de segurança de barragens ante a inexistência de manutenção preventiva (correção de anomalias) das estruturas dos barramentos, incluindo equipamentos hidromecânicos, conforme informações das coordenadorias estaduais do Dnocs e evidências obtidas nas vistorias in loco.

280. Há insuficiência das ações corretivas para implementação das recomendações constantes dos relatórios de inspeções regulares e especiais realizadas em face da exigência prevista nos artigos 9º e 17, inciso VIII, da Lei 12.334/2010.

281. As anomalias não estão sendo corrigidas em grande parte das barragens o que redundará em agravamento posterior das situações físicas dos barramentos, implicando acréscimos substanciais de custos (manutenções podem exigir recuperações), pondo em riscos as populações que vivem a jusante das estruturas.

282. As ausências de correções de anomalias estão gerando expedições de notificações administrativas por parte da ANA, com aplicação de penalidades fundamentadas no artigo 49, inciso VII, da Lei 9.433/1997 (advertência e multa).

283. Após a realização de vistoria in loco pela equipe de auditoria do TCU nas Barragens Trussu/CE, Lima Campos/CE e Banabuiú/CE, e de acordo com os relatórios de inspeções do Dnocs de 3/7/2018, 4/7/2018 e 20/2/2018, realizados nas respectivas barragens, verificaram-se, a título de exemplificação, as seguintes anomalias ainda pendentes de correção:

#### *Trussu (Iguatu/CE)*

Talude de montante: densa vegetação composta de árvores e arbustos de pequeno, médio e grande porte na metade superior do talude de montante e de vegetação rasteira acima de 0.50 m que se estendem desde o encontro com a ombreira esquerda até a ombreira direita do talude, inexistindo condições de serem inspecionadas as anomalias tais como afundamentos, buracos, erosões e escorregamentos no talude com proteção de rip-rap. Erosão na ombreira esquerda, com formação de sulcos;

*Coroamento: buracos, rachaduras e afundamentos: 15 (quinze) buracos com diâmetros de até 1,0 m e profundidades acima de 1,20 m, 25 (vinte e cinco) rachaduras longitudinais com comprimento superiores a 30 (trinta) metros, 3 (três) rachaduras transversais e seis afundamentos. As anomalias são recorrentes e preocupantes pela rapidez com que se revelaram e evidenciam serem manifestações de anomalias já existentes e profundas que foram ocultadas pela formação de lama no recobrimento primário do coroamento, em razão das precipitações e do intenso trânsito de veículos leve e pesados;*

*Revestimento: revestimento de piçarra encontra-se totalmente deteriorado pela intensidade da atual quadra chuvosa, somado ao intenso tráfego de veículos pesados (caminhões-pipa e ônibus), (...) afundamentos no eixo do coroamento;*

*Drenagem: obstruções nas bocas das canaletas de drenagem não possibilitam a drenagem das águas pluviais, pois os afundamentos no eixo do coroamento acarretaram níveis inferiores;*

*Talude de Jusante: intransponível e intransitável devido à densa distribuição de arbusto e árvores de grande porte; faixa de 200 m a jusante do pé da barragem ocupada com pastagens, vacarias e construções;*

*Recomendações: regularização de coroamento, desmatamento no talude de jusante, manutenção de 6 piezômetros e 8 medidores de nível de água, início de monitoramento com medições sistemáticas, desocupações da área de segurança, limpeza do sangradouro, controle da erosão regressiva no canal de restituição;*

*Lima Campos (Icó/CE)*

*Falta de documentação, ausência de treinamento, falta de sistema de comunicação eficiente;*

*Talude de montante: grande quantidade de material erodido na ombreira direita, ultrapassando os dois muros laterais da boca de entrada da tomada d'água, inviabilizando a operação das duas comportas laterais e a abertura da comporta intermediária com o assoreamento da galeria e do canal de restituição;*

*Coroamento: buracos profundos, entupimento de bocas de lobo, afundamento extenso;*

*Talude de jusante: vazamentos, comprometimento da berma;*

*Percolação excessiva no muro lateral do lado direito do canal de restituição;*

*Construções irregulares na área de domínio do Dnocs;*

*Impedimento do acionamento das comportas da torre de tomada d'água;*

*Recomendações: recolhimento urgente do material arenoso depositado no talude (situação aumentou), desobstrução das bocas de lobo e urgente preenchimento dos buracos, colocação de piezômetros, remoção de construções;*

*Arrojado Lisboa (Banabuiú/CE)*

*Falta de documentação, falta de equipe e equipamentos mínimos de manutenção e comunicação;*

*Ausência de instrumentação e de medições sistemáticas e registros de leituras;*

*Rachaduras e trincas do paramento em perfil creager e erosões a jusante no canal do vertedouro;*

*Corrosão das guias dos stop-logs, defeitos das vedações e nos rolamentos dos equipamentos hidromecânicos, comprometimentos dos acionamentos das comportas, falta de energia elétrica.*

*284. Adite-se que há insuficiência/ausência de instrumentação das referidas barragens, bem como do registro e análise adequada de dados. A Barragem Trussu, por exemplo, estava com os piezômetros quebrados e sem uso.*

*285. A Coordenadoria Estadual de Pernambuco (CEST/PE) informa que:*

*Com relação a **manutenção das barragens** existentes na CEST-PE, informamos que todas, sem exceção, encontram-se em estado de abandono, há muito tempo e que a única que está sendo realizado a recuperação é a Barragem de Jucazinho, devido ao grande risco de colapso que apresenta e que está sendo realizado a sua recuperação, pela administração central do Dnocs, no Ceará.*

*286. Ademais, as entidades fiscalizadoras listaram acidentes e incidentes em barragens com comprometimentos que impactam as suas seguranças (RSB 2017). Geralmente esses comprometimentos se devem a alguma anomalia estrutural grave, baixo nível de conservação da barragem ou insuficiência do vertedor. Entre as causas apontou-se a percolação com carreamento de material, percolação pela fundação, galgamentos, recalques após remoção de sedimentos, vazamentos em estruturas eletromecânicas e juntas de dilatação, trincas devido a recalques e fissuras de grande porte. Por fim, verificou-se também que algumas barragens preocupam mais pelo seu estado geral de conservação, como por exemplo presença de vegetação e erosões nos taludes.*

*287. A título de exemplo, seguem os acidentes e incidentes informados no RSB 2017:*



| <i>Data</i> | <i>Evento</i> | <i>Nome da Barragem</i> | <i>UF</i> | <i>Empreendedor</i>               | <i>Órgão Fiscalizador</i> | <i>Causa Provável</i>                                             |
|-------------|---------------|-------------------------|-----------|-----------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 06/1/2017   | Acidente      | Rincão dos Kroeff       | RS        | Não informado                     | SEMA/RS                   | Cheia                                                             |
| 16/2/2017   | Acidente      | Cacimba Nova            | PE        | Ministério da Integração Nacional | ANA                       | Percolação pela fundação                                          |
| 03/3/2017   | Acidente      | Barreiros               | PE        | Ministério da Integração Nacional | ANA                       | Percolação pela fundação                                          |
| 01/12/2017  | Acidente      | Lageado                 | MS        | Luciano Loureiro                  | IMASUL/MS                 | Galgamento                                                        |
| 07/3/2017   | Incidente     | Açude dos Irmãos        | PB        | Prefeitura de São José de Caiana  | AESA/PB                   | Vertedor insuficiente quase causou galgamento                     |
| 10/3/2017   | Incidente     | PCH Tamboril            | GO        | Tamboril Energética               | ANEEL                     | Rompimento parcial de membrana PEAD e aterro na margem esquerda   |
| 08/5/2017   | Incidente     | Conjunto de Baías VIGA  | MG        | Ferrous Resources do Brasil SA    | ANM                       | Recalque após remoção de rejeitos/sedimentos                      |
| 23/5/2017   | Incidente     | Conjunto de Baías VIGA  | MG        | Ferrous Resources do Brasil SA    | ANM                       | Recalque após remoção de rejeitos/sedimentos                      |
| 05/6/2017   | Incidente     | Pindoba                 | AL        | Desconhecido                      | SEMARH/AL                 | Vertedor insuficiente quase causou galgamento                     |
| 11/7/2017   | Incidente     | Casa de Pedra           | MG        | CSN Mineração S.A.                | ANM                       | Surgências após elevação do nível da água do reservatório alteado |
| 07/2017     | Incidente     | PCH Rodulf              | SC        | Heidrich & Heidrich Ltda          | ANEEL                     | Pequeno rompimento em junta de dilatação                          |
| 12/8/2017   | Incidente     | PCH Verde 4A            | MS        | Phoenix Geração de Energia S.A.   | ANEEL                     | Vazamento dentro da casa de força                                 |
| 05/10/2017  | Incidente     | Capané                  | RS        | IRGA-RS                           | SEMA/RS                   | Excesso de percolação                                             |
| 16/12/2017  | Incidente     | Água Limpa              | ES        | Prefeitura de Jaguaré             | AGERH/ES                  | Material carreado obstruindo vertedor                             |

288. Ante a gravidade da situação dos barramentos, é cabível que se determine a todos os empreendedores a realização de plano de ação urgente para a correção imediata das anomalias e implementação das recomendações já constatadas e registradas nos relatórios de inspeções dos empreendedores, nos relatórios de fiscalização e no relatório de segurança de barragens (RSB) da ANA, por meio de: levantamento para fins de quantificação, orçamentação com o grau de precisão adequado em relação aos serviços necessários para a manutenção e recuperação das barragens, elaboração de projetos, com posterior realização de licitação para contratação, execução dos serviços e monitoramento sustentável.

289. Propõe-se, inclusive, que os empreendedores hierarquizem as prioridades em razão dos riscos e danos potenciais altos e emergenciais já diagnosticados.

290. Frise-se que a Agência Nacional de Águas já editou, em 2016, diretrizes para a elaboração do Plano de Operação, Manutenção e Instrumentação de Barragens constantes do volume 7 do Manual do Empreendedor Sobre Segurança de Barragens. Referidas diretrizes abrangem diversos

aspectos relacionados à manutenção de estruturas, de equipamentos e do próprio reservatório, constituindo-se em importantes subsídios aos empreendedores.

291. Constatou-se a inoperância de estações sismológicas: as 17 estações sismológicas mantidas pelo Dnocs encontram-se em situação de desativadas, em função da não renovação dos convênios com as entidades afins, impossibilitando o monitoramento dos eventos sísmicos e as ações preventivas que se fizerem necessárias.

292. É necessária a promoção de gestões no sentido das renovações dos convênios com as entidades afins relativos às estações sismológicas, de modo a possibilitar o monitoramento dos eventos sísmicos potenciais causadores de prejuízos às estruturas dos barramentos e a implementação das ações preventivas que se fizerem necessárias.

293. Constatou-se, por ocasião da realização da visita in loco pela equipe de auditoria do TCU, ocorrência de ocupação irregular de áreas no entorno dos reservatórios, incluindo a região a jusante dos barramentos (invasões, construções particulares para residências, negócios, lazer, etc), com risco para as populações ali instaladas.

294. Tal situação, consoante registrado em diversos relatórios de inspeção elaborados pelas coordenações estaduais do Dnocs, demonstrou ser bastante comum, sem que tenham sido adotadas tempestivamente as medidas corretivas e preventivas necessárias ao saneamento do problema, conforme exemplificado abaixo:

Barragem Andorinha/BA (data da inspeção: 27/10/2017) e Barragem Cariacá (data da inspeção: 8/11/2017):

Comentários: 2-Existem construções irregulares na área de preservação permanente (faixa dos 100m) e na faixa de segurança (200m). 8- Presença de vegetação aquática na área próxima ao talude. 9 e 11-A área de montante do reservatório está totalmente ocupada e explorada (inclusive a de proteção) com pecuária.

Barragem Genipapo/BA (data da inspeção: 22/9/2017):

Comentários: 2- Existem construções na área de preservação e a mesma está totalmente ocupada e explorada com pecuária. 3- O esgoto da cidade de Itiúba localizada a montante da barragem é despejado no riacho que alimenta o reservatório. 4- A água do açude encontra-se bastante poluída. 5 e 6 – Processo natural ocorre em face do desmatamento da APP.

Barragem Jacurici/BA (data da inspeção: 8/11/2017):

Existência de casas residenciais construídas logo a jusante do vertedouro, nos limites da margem direita do canal de restituição, podendo sofrer danos no futuro com a ocorrência de uma grande sangria do reservatório.

(...)

Comentários: 2- Existem construções irregulares na área de preservação permanente (faixa dos 100m) e na faixa de segurança (200m). 3- Poluição por lixo e esgoto dos povoados existentes nas margens do reservatório e pelas áreas de lazer localizadas nas margens da bacia hidráulica, porém ainda não afetam a qualidade da água.

Barragem: Miguel Calmon (data da inspeção: 15/18/2017):

Comentários: 2- Existência de construções irregulares (casas e cercas) na área de preservação permanente (faixa dos 100m) e na faixa de segurança (200m) 3-Presença de lixo sólido na bacia, próximo a base do talude. 4-Indício de água poluída. 5- Erosão provocada pelo escoamento de águas pluviais 6- Erosão ocorrendo na área de drenagem do reservatório pelo desmatamento da área de proteção. 9- A área de montante do reservatório está totalmente desmatada e explorada (inclusive a de proteção) com pastagem para a pecuária.

Barragem Arapiraca/AL (data da inspeção: 31/07/2018):

Nas margens do reservatório pode-se observar um intenso processo de ocupação urbana, margens urbanizadas pela Prefeitura com área de lazer para a população e até mesmo loteamentos e aterros dentro da área de proteção do reservatório.



*Barragem Craíba dos Nunes/AL (inspeção realizada em 02/08/2018)*

*Sugerimos verificar a conformidade do empreendimento imobiliário situado às margens do reservatório quanto à APP em Reservatórios Artificiais”. (Figura 9 – Atividade imobiliária (loteamento) às margens do reservatório*

295. O responsável pela Unidade de Campo da Bacia do Baixo Jaguaribe, cuja jurisdição abrange 13 açudes do Dnocs apresentou, quanto às ocupações irregulares, a seguinte sugestão:

*Buscar meios urgentes visando à regularização das terras de propriedade do Dnocs, localizadas à jusante dos Açudes e/ou nos Perímetros Irrigados, que fazem parte das áreas urbanas dos Municípios onde o nosso Órgão possui o domínio dessas terras. A título de sugestão, essas terras deveriam ser regularizadas ou repassadas para as Prefeituras, Instituições Federais e Estaduais, ou ainda para entidades afins, possibilitando suas ocupações regulares através de Projetos sustentáveis, grandes empreendimentos socioeconômicos e de infraestrutura nos municípios. O que evitaria os grandes problemas e transtornos no que se referem às invasões ou ocupações irregulares de terras do Dnocs, encravadas nas áreas urbanas nas Sedes ou Distritos desses municípios. Em alguns municípios estamos correndo o risco de presenciarmos invasões e/ou ocupações generalizadas. E que, somente com uma intervenção do Ministério Público Federal ou da Polícia Federal, este problema seria resolvido.*

296. Ante o exposto, é pertinente que seja definida uma área de segurança de barragens e que sejam adotadas providências para o remanejamento das famílias que ocupam irregularmente a área do entorno dos reservatórios (jusante e montante), bem como sejam implementadas ações de caráter permanente e preventivo no sentido de coibir novas ocupações irregulares.

297. Constatou-se a ausência de análise crítica do conteúdo dos relatórios de inspeção por parte dos grupos de segurança de barragens, impossibilitando a detecção do preenchimento das fichas de inspeção e/ou de impropriedades na operacionalização (falta de acompanhamento sistêmico do comportamento das anomalias de modo a detectar a sua evolução cronologicamente).

298. Verificou-se, inclusive, a ocorrência de itens não inspecionados: não verificação de itens integrantes da estrutura do barramento, sem a devida especificação do motivo impeditivo que justifique a real impossibilidade de verificação de existência de anomalias quando da realização da inspeção ou não realização da inspeção de itens dando-se como causa fatores outros como por exemplo ocorrência de chuvas ou presença de cerca com estaqueamento dificultando o acesso aos taludes, a exemplo das inspeções realizadas na Cest Alagoas.

299. Propõe-se, desta feita sejam designados responsáveis pela análise das fichas/relatórios de inspeção respeitando-se a devida segregação de funções, com análise sistêmica do comportamento de cada anomalia considerada de maior relevância, formulando-se proposta de ações corretivas tecnicamente bem definidas.

#### Conclusão

300. Conclui-se que não há manutenção preventiva nem estão sendo corrigidas as anomalias detectadas nos relatórios de inspeções por parte dos empreendedores.

301. Constatou-se a inoperância de estações sismológicas, a ocorrência de ocupações irregulares e de itens não inspecionados.

#### Proposta de encaminhamento

302. Ante o exposto, propõe-se:

- que se **determine** ao Dnocs e à Codevasf a realização de plano de ação urgente para a correção imediata das anomalias e implementação das recomendações já constatadas e registradas nos relatórios de inspeções dos empreendedores, nos relatórios de fiscalização e no relatório de segurança de barragens (RSB) da ANA, por meio de: levantamento para fins de quantificação, orçamentação com o grau de precisão adequado em relação aos serviços necessários para a manutenção e recuperação das barragens, elaboração de projetos, com posterior realização de licitação para contratação, execução dos serviços e monitoramento sustentável;

- que os empreendedores hierarquizem as prioridades em razão dos riscos e danos potenciais altos e emergenciais já diagnosticados;

- a promoção de gestões no sentido das renovações dos convênios com as entidades afins relativos às estações sismológicas, de modo a possibilitar o monitoramento dos eventos sísmicos potenciais causadores de prejuízos às estruturas dos barramentos e a implementação das ações preventivas que se fizerem necessárias;

- a definição de uma área de segurança de barragens e a adoção de providências para o remanejamento das famílias que ocupam irregularmente a área do entorno dos reservatórios (jusante e montante), bem como sejam implementadas ações de caráter permanente e preventivo no sentido de coibir novas ocupações irregulares;

- designação de responsáveis pela análise das fichas/relatórios de inspeção respeitando-se a devida segregação de funções, com análise sistêmica do comportamento de cada anomalia considerada de maior relevância, formulando-se proposta de ações corretivas tecnicamente bem definidas.

### 3.7 Marco legal

303. A Lei 12.334/2010, de 20/9/2010, estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e criou o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB).

304. As barragens de usos múltiplos estão abrangidas pela Lei 12.334/2010 regulamentada pelas Resoluções 143/2012 (estabelece critérios gerais de classificação de barragens por categoria de risco, dano potencial associado e volume, em atendimento ao artigo 7º da Lei 12.334/2010) e 144/2012 (estabelece diretrizes para a implementação da PNSB, aplicação de seus instrumento e atuação do SNISB, em atendimento ao artigo 20 da Lei 12.334/2010, que alterou o artigo 35 da Lei 9.433/1997).

305. Os normativos que regulamentam os artigos 8º, 9º, 10, 11 e 12 da Lei 12.334/2010 são elaborados por cada órgão fiscalizador dentro de sua área de competência, conforme abaixo:

**Regulamentos emitidos pelos órgãos fiscalizadores**

| UF | Órgão Fiscalizador | PSB                        | ISR                        | ISE                        | RPSB                       | PAE                        |
|----|--------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| AC | IMAC               | Port. 07/2017              | Port. 07/2017              | Port. 07/2017              | Port. 07/2017              | Port. 07/2017              |
| AL | SEMARH             | Port. 492/2015             | nº Port. nº 491/2015       | -                          | Port. 491/2015             | nº Port. nº 694/2016       |
| AM | IPAAM              | Port. 160/2016             | -                          | -                          | Port. 160/2016             | -                          |
| AP | IMAP               | -                          | -                          | -                          | -                          | -                          |
| BA | INEMA              | Port. 4672/2013            | nº Port. nº 4673/2013      | -                          | Port. 4672/2013            | nº -                       |
| CE | SRH                | Port. nº 2747/SRH/CE/ 2017 | Port. nº 2747/SRH/CE/ 2017 | Port. nº 2747/SRH/CE/ 2017 | Port. nº 2747/SRH/CE/ 2017 | Port. nº 2747/SRH/CE/ 2017 |
| DF | ADASA              | -                          | -                          | -                          | -                          | -                          |
| ES | AGERH              | -                          | Res. 062/2017              | -                          | -                          | -                          |
| GO | SECIMA             | -                          | -                          | -                          | -                          | -                          |
| MA | SEMA               | Port. 132/2017             | nº Port. nº 132/2017       | Port. 132/2017             | nº Port. 132/2017          | nº Port. nº 132/2017       |
| MG | SEMAD              | -                          | -                          | -                          | -                          | -                          |
| MS | IMASUL             | Res. SEMADE nº 44/2016     | Res. SEMADE nº 44/2016     | nº Res. SEMADE nº 44/2016  | Port. 576/2017             | nº Port. nº 576/2017       |
| MT | SEMA               | Res. 99/2017               | Res. 99/2017               | Res. 99/2017               | Res. 99/2017               | Res. 99/2017               |
| PA | SEMAS              | -                          | -                          | -                          | -                          | -                          |
| PB | AESA               | Res. 04/2016               | Res. nº 03/2016            | Res. 03/2016               | Res. 04/2016               | -                          |

|     |             |                        |                        |                        |                        |                        |
|-----|-------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| PE  | APAC        | Res. nº 03/2017-DC     | Res. nº 03/2017-DC     | Res. nº 03/2017-DC     | Res. nº 03/2017-DC     | Res. nº 03/2017-DC     |
| PI  | SEMAR       | -                      | -                      | -                      | -                      | -                      |
| PR  | AGUASPARANA | Port. 14/2014          | Port. 15/2014          | -                      | Port. 14/2014          | -                      |
| RJ  | INEA        | -                      | -                      | -                      | -                      | -                      |
| RN  | IGARN       | Port. 10/2017          | Port. 10/2017          | Port. 10/2017          | Port. 10/2017          | Port. 10/2017          |
| RO  | SEDAM       | Port. nº 379/GAB/SEDAM | Port. nº 379/GAB/SEDAM | Port. nº 379/GAB/SEDAM | Port. nº 379/GAB/SEDAM | Port. nº 379/GAB/SEDAM |
| RR  | FEMARH      | -                      | IN nº 01/2017          | IN nº 01/2017          | -                      | -                      |
| RS  | SEMA        | Port. 136/2017         | -                      | -                      | Port. 136/2017         | -                      |
| SC  | SDS         | -                      | -                      | -                      | -                      | -                      |
| SE  | SEMARH      | Port. 58/2017          | Port. nº 58/2017       | Port. 58/2017          | Port. 58/2017          | Port. 58/2017          |
| SP  | CETESB      | DD 279/2015/C          | DD 279/2015/C          | DD 279/2015/C          | DD 279/2015/C          | -                      |
| SP  | DAEE        | Port. nº 3907/2015     | -                      | -                      | Port. nº 3907/2015     | -                      |
| TO  | NATURATINS  | Port. 483/2017         | Port. 483/2017         | Port. 483/2017         | Port. 483/2017         | Port. 483/2017         |
| FED | ANA         | Res. 236/2017          | Res. 236/2017          | Res. 236/2017          | Res. 236/2017          | Res. 236/2017          |
| FED | ANEEL       | Res. 696/2015          | Res. 696/2015          | Res. 696/2015          | Res. 696/2015          | Res. 696/2015          |
| FED | ANM         | Port. nº 70389/2017    | Port. nº 70389/2017    | Port. nº 70389/2017    | Port. nº 70389/2017    | Port. nº 70389/2017    |
|     | TOTAL       | 21                     | 20                     | 16                     | 21                     | 14                     |

306. As barragens de rejeitos de mineração e as hidrelétricas são fiscalizadas apenas pela ANM e ANEEL, respectivamente.

307. No âmbito das barragens de usos múltiplos, a fiscalização é realizada pela ANA (rios federais) e pelos órgãos estaduais de recursos hídricos (rios estaduais), não havendo uniformização da regulamentação quanto aos procedimentos de elaboração dos PSB's, ISR's, ISE's, RPSB's e PAE's.

308. A Agência Nacional de Águas emitiu a Resolução ANA 236/2017 para as barragens sob sua jurisdição, conforme estipulado em seu artigo 2º.

309. Destaque-se que, mesmo passados cerca de 9 anos da edição da Lei de Segurança de Barragens, ainda há diversos órgãos estaduais de recursos hídricos que não publicaram seus respectivos regulamentos.

310. O RSB 2017 aponta que ainda há 8 órgãos que ainda não publicaram algum regulamento da Lei 12.334/2010, não permitindo que os empreendedores saibam o que deve ser feito em suas barragens para atendimento à referida Lei.

311. As barragens de usos múltiplos dos empreendedores públicos Dnocs e Codevasf, por exemplo, são fiscalizadas por diferentes órgãos, incluindo a ANA, e, por consequência, são submetidas a diferentes normativos, dificultando a verificação do conteúdo mínimo dos planos e inspeções previstos na PNSB (Lei 12.334/2012).

312. Desta feita, é pertinente que as comissões do Senado e da Câmara de Deputados que tratam da segurança de barragens, avaliem a conveniência e oportunidade de inserir nas discussões acerca da alteração do marco legal a questão alusiva à falta de uniformização dos regulamentos federais e estaduais alusivos às barragens de usos múltiplos.

313. Cabe, inclusive, recomendação ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos que avalie a conveniência e oportunidade de incluir nas discussões das suas Câmaras Técnicas, a questão da ausência de regulamentação dos órgãos fiscalizadores estaduais de recursos hídricos e da falta de uniformização dos regulamentos federais e estaduais alusivos às barragens de usos múltiplos, com





vistas ao exercício de suas competências previstas nos incisos XI e XII do artigo 20 da Lei 12.334/2010 (que alterou o artigo 35 da Lei 9.433/1997):

*XI - zelar pela implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB);*

*XII - estabelecer diretrizes para implementação da PNSB, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB);*

314. O artigo 18 da Lei 12.334/2010 refere-se à recuperação/desativação de barragens que não atendem aos requisitos de segurança. No caso de omissão ou inação do empreendedor, o órgão fiscalizador poderá tomar medidas, devendo os custos serem ressarcidos pelo empreendedor (§ 2º).

315. Tal dispositivo não se encontra suficientemente detalhado, pois há ausência de detalhamento da forma de operacionalização e do rito procedimental das medidas a serem adotadas pelo órgão fiscalizador relacionados à recuperação/desativação de barragens que não atendem aos requisitos de segurança (§ 2º), no caso de omissão ou inação do empreendedor.

316. Propõe-se o aprimoramento do marco legal no sentido da definição da forma de operacionalização e do rito procedimental das medidas a serem adotadas pelo órgão fiscalizador em relação ao referido artigo.

317. Há ausência de cláusula sancionatória (punitiva) para os casos de descumprimento das disposições legais da PNSB. O artigo 22 da Lei 12.334/2010 apenas estipula que “o descumprimento dos dispositivos desta lei sujeita os infratores às penalidades estabelecidas na legislação pertinente.

318. Na falta de tal instrumento, os autos de infração expedidos pela ANA na qualidade de entidade fiscalizadora, aplicam as disposições constantes do artigo 49, inciso VII da Lei 9.433/1997 (Lei da PNMA) para a sua fundamentação, notadamente as sanções de advertência e multa:

VII – infringir norma estabelecidas no regulamento desta lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes.

319. Ante o exposto, cabe aprimoramento do marco legal no sentido da definição de cláusula sancionatória (punitiva) para os casos específicos de descumprimento das disposições legais da Lei 12.334/2010, levando em conta as peculiaridades das barragens de usos múltiplos no tocante às condições financeiras dos empreendedores públicos e privados.

320. Identificou-se conflito entre PNSB e PNMA decorrente de exigências de prazos e condicionantes dos licenciamentos ambientais implicando entrave para a otimização da PNSB.

321. A ANA apresentou o seguinte posicionamento sobre a compatibilização entre a Política Nacional de Segurança de Barragens, Política Nacional de Recursos Hídricos e Política Nacional de Meio Ambiente.

A Agência Nacional de Águas tem historicamente na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) como a base de sua estrutura, e da maioria de suas ações. Dessa forma, apesar da Lei 12334/2010 não especificar como deve se dar essa articulação entre Políticas, as ações da Agência referentes à Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) têm sido realizadas em estreita articulação com as ações rotineiramente desenvolvidas no âmbito da PNRH.

Dentre essas ações incluem-se a consideração de aspectos de segurança de barragens quando da implementação de instrumentos de gestão de recursos hídricos, como outorga de direito de uso de recursos hídricos, o sistema de informações sobre recursos hídricos, e os planos de recursos hídricos promovidos pela ANA.

Adicionalmente, há ações específicas orientadas ao apoio e fortalecimento de órgãos gestores de recursos hídricos estaduais, que incluem fortalecimento e capacitação para fiscalização da segurança de barragens e implementação dos instrumentos da Lei 12334/2010. Por exemplo, o ProGestão, que é um programa de incentivo financeiro, com o princípio de pagamento por alcance de metas definidas entre a ANA e as entidades estaduais de recursos hídricos, tem buscado fortalecer as entidades fiscalizadoras de segurança de barragem, a partir da proposição de metas que busquem avanços na implementação da PNSB por aquelas instituições.

322. A Codevasf apresentou o seguinte posicionamento sobre a integração PNMA e PNSB:



A Lei 12.334/10 – Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) carece de regulamentação e articulação com outras Políticas, principalmente a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

Os órgãos ambientais têm invadido a competência da PNSB, e exigido o Plano de Segurança de Barragem como item condicionante do Licenciamento Ambiental, porém com padrões e prazos totalmente diferentes do que exigidos pela Lei 12.334/10. Caso ocorreu no processo de licenciamento das barragens de Estreito e Cova da Mandioca (Ofício 13/2014/AI e Minuta de resposta ao 83/2017/COMIP/CGTEF/DILIC-IBAMA, Ofício 02001.012563/2014-70 COMOC/IBAMA; OF. 83/2017/COMIP/CGTEF/DILIC-IBAMA; Parecer Técnico 10/2017/DTAPE/COMIP/CGTEF/DILIC).

Além disso, o INEMA enviou o Ofício Circular DIREG ET 0003/2017, exigindo consulta sobre a necessidade de licenciamento de serviço/obras de recuperação das barragens.

Entendo que os serviços de recuperação, são manutenções corretivas das barragens, que deveriam já constar como autorizadas na Licença de Operação ou ser uma atividade isenta de Licenciamento.

Exigir uma licença exclusiva para a recuperação da barragem é um risco, pois pode atrasar as obras, ou até o órgão fiscalizador ser imprudente de não autorizar uma obra de recuperação. Há o caso ainda das barragens sem LO, que poderia ter a exigência de só conceder a licença após obtenção da LO definitiva, que pode demorar anos.

323. Ante o exposto, propõe-se recomendação ao MMA e ao MDR que adotem providências tendentes à compatibilização das exigências de prazos e das condicionantes dos licenciamentos ambientais aos normativos inerentes à PNSB.

324. Verificou-se fragilidades no sistema de classificação de barragens gerando imprecisão no diagnóstico final de cada barramento no que tange ao efetivo risco de rompimento, havendo necessidade de aprimoramento na definição e aplicação dos critérios de classificação das barragens quanto à Categoria de Risco (com base nas Características Técnicas-CT, Estado de Conservação-EC e Plano de Segurança de Barragens-PSB) e ao Dano Potencial Associado (com base no Volume total do reservatório, Potencial de perdas de vidas humanas, Impacto Ambiental e Impacto Socioeconômico) constantes na Resolução CNRH 143/2012 (anexo II), fundamentado em sistema de pontuação com adoção de pesos para cada fator, com classificação final decorrente de cruzamento de informações (CRI X DPA), nos termos do Anexo I da Resolução 236/2017.

325. Nos termos da Resolução CNRH 143/2012 (artigo 4º), a classificação quanto ao risco crítico refere-se aos aspectos da própria barragem que possam influenciar na possibilidade de ocorrência de acidente, considerando:

a) características gerais, tais como altura do barramento, tipo de barragem quanto ao material de construção e tipo de fundação da barragem;

b) estado de conservação da barragem, como confiabilidade das estruturas extravasoras e de captação, percolação, deformações e deterioração dos taludes;

c) plano de segurança da barragem, incluindo, entre outros dados, existência de documentação de projeto, estrutura organizacional e qualificação dos profissionais da equipe técnica de segurança e procedimentos de inspeções de segurança e de monitoramento.

326. Destaque-se, por exemplo, que a percolação (surgências nas áreas de jusante ou ombreiras com carreamento de material ou com vazão crescente), deformação/recalques (trincas, abatimentos ou escorregamentos expressivos), deterioração dos taludes (depressões acentuadas, sulcos profundos de erosão), são elementos com potencial de efetivo comprometimento da segurança das barragens, implicando categoria de risco alta e necessidade de providências imediatas pelo responsável da barragem (Anexo II da Resolução CNRH 143/2012).

327. Cabe, portanto, um maior detalhamento de todos os elementos que impliquem comprometimento da segurança de barragens e que devam compor o anexo II da Resolução CNRH 143/2012.

328. Alvitra-se, inclusive, a criação de Grupo de Trabalho para revisão do Manual de Preenchimento da Ficha de Inspeção de Barragem (2ª Edição) para o aprimoramento dos procedimentos relativos às anomalias no sentido de que: seja dado destaque às anomalias mais graves que efetivamente comprometam a segurança da barragem; seja exigida a precisa localização da anomalia por georreferenciamento indicando a parte afetada do barramento; sejam incluídas outras anomalias que impliquem instabilidade da barragem, sejam emitidos laudos/declarações de estabilidade no âmbito das barragens de usos múltiplos, com abordagem homogênea fundamentada em análise estruturada, com base em uma lógica de avaliação da situação dos principais agentes instabilizadores das barragens, formulando versão atualizada do “Manual de Preenchimento da Ficha de Inspeção de Barragem (2ª Edição 2010).

329. Constatou-se que a inconsistência normativa – “Magnitude da Anomalia” – da forma conceituada no manual de preenchimento da ficha de inspeção de barragem (2ª edição – 2010) pode gerar dúvidas quanto ao preenchimento da ficha de inspeção, uma vez que pode subentender significado de grandeza, de intensidade ou de extensão física da anomalia quando na verdade tensiona caracterizar o grau de complexidade de sua recuperação (I- insignificante; P-pequena; M-média; G-grande) correlacionada com a instância administrativa/operacional para a solução do problema (se equipe da administração local, administração regional ou administração central), gerando dificuldade na interpretação dos dados lançados nas fichas e relatórios de inspeção, bem como possíveis distorções na avaliação das conclusões ali lançadas.

330. Ante o exposto, propõe-se o aprimoramento do conceito de magnitude da anomalia contido no referido manual de preenchimento da ficha de inspeção no sentido de que a expressão seja utilizada para a caracterização do grau de complexidade de sua recuperação correlacionada com a instância administrativa/operacional para a solução do problema (se equipe da administração local, administração regional ou administração central), no intuito de evitar dúvidas quanto ao preenchimento da referida ficha.

331. Tendo em vista que há processos de revisão/atualização das Resoluções 143 e 144/2012 iniciados em 2012, propõe-se ao CNRH a conclusão em prazo estabelecido dos referidos processos atualmente em curso no âmbito da CTAP, comunicando a este Tribunal os resultados das ações levadas a efeito.

332. Identificou-se impropriedade na definição normativa do NPGB: a vinculação do NPGB ao teor individual do NPA das anomalias (artigo 12, § único da Resolução ANA 236/2017: NPGB no mínimo igual ao NPA de maior gravidade) pode gerar excessivo rigor na estipulação no referido NPGB, não refletindo um resultado preciso decorrente de necessária análise conjunta das anomalias.

333. Cabe recomendação para o aprimoramento da definição normativa do NPGB (nível de perigo global da barragem) no sentido de que a vinculação do NPGB ao teor individual do NPA das anomalias (artigo 12, § único da Resolução ANA 236/2017: NPGB no mínimo igual ao NPA de maior gravidade) não gere excessivo rigor na estipulação no referido NPGB e reflita um resultado preciso decorrente de necessária análise conjunta das anomalias.

334. A legislação e a normatização não especificam a qualificação necessária para a figura do Coordenador do PAE, o qual deve ser formalmente designado pelo empreendedor da barragem, nos termos do artigo 28, inciso IV, da Resolução ANA 236/2017, podendo até mesmo ser o próprio empreendedor.

335. Considerando que as atribuições do Coordenador do PAE envolvem atividades específicas, abrangendo inclusive a declaração do nível de resposta das situações de emergência em potencial (artigo 27 da Resolução ANA 236/2017), encerramento da emergência e elaboração do respectivo relatório de encerramento (artigo 29 da Resolução ANA 236/2017), a exigência de qualificação mínima deve estar prevista nos normativos que regulamentam a PNSB.

336. Cabe, portanto, a especificação da qualificação técnica mínima para a figura do Coordenador do PAE formalmente designado pelo empreendedor da barragem, nos termos do artigo 28, inciso IV, da Resolução ANA 236/2017, podendo até mesmo ser o próprio empreendedor, com

atividades específicas, abrangendo inclusive a declaração do nível de resposta das situações de emergência em potencial (artigo 27 da Resolução ANA 236/2017), encerramento da emergência e elaboração do respectivo relatório de encerramento (artigo 29 da Resolução ANA 236/2017).

337. Há ausência de regulamentação da PNPDEC pela Defesa Civil estabelecida na Lei 12.608/2012.

338. Na resposta (item h do Ofício 10-335/2019), a Sedec/MDR informa que a adoção da PNPDEC depende da efetiva regulamentação da Lei 12.608/2012, conforme previsto no § 2º do artigo 6º da referida Lei, já retomada pelo MDR, com a Sedec, conforme Decretos 9.666/2019 e 9688/2019, para fins de atendimento aos Acórdãos TCU 760/2014-P e 1567/2016-P.

339. Os prazos para a elaboração e revisão do PNPDEC serão previstos em regulamento. Alvitra-se que sejam adotadas medidas no sentido de que seja concluída pelo MDR a regulamentação prevista nos termos do Decreto 9.666/2019 e 9.688/2019, ante a relevância do tema, e que a Secretaria de Proteção e Defesa Civil tenha estrutura operacional apropriada (recursos humanos, financeiros e materiais) para exercer, além das ações de resposta a acidentes, as atividades de prevenção, preparação e mitigação previstas na PNPDEC.

340. Conforme já tratado no tópico alusivo à gestão operacional, há inexistência de definição legal/normativa da área de segurança que abranja as áreas a jusante do barramento, para fins de proibição de ocupação/uso pelas populações adjacentes e de instalações administrativas/operacionais.

341. A Lei 12.651/2012 (código Florestal) em seu artigo 4º, inciso III, e artigo 5º, trata apenas da área de preservação permanente do entorno dos reservatórios, nos termos da faixa definida na licença ambiental do empreendimento. O Código Florestal não abrange as áreas a jusante dos barramentos ocupadas por residências e comércio.

342. Ante o exposto, é cabível que se defina e se delimite a área de segurança a jusante dos barramentos para fins de proibição de ocupação/uso pelas populações adjacentes, bem como de instalações administrativas/operacionais, de modo a salvaguardar vidas humanas em caso de possíveis acidentes, levando em conta as informações constantes dos PSB's e dos PAE's, complementarmente às áreas de preservação permanentes previstas na Lei 12.651/2012 (código Florestal) em seu artigo 4º, inciso III, e artigo 5º, de acordo com a faixa definida na licença ambiental do empreendimento.

343. O conceito de empreendedor contido na Lei 12.334/2010 ainda gera dúvidas, em algumas situações, quanto à interpretação de quem é o empreendedor da barragem. O empreendedor possui atribuições de relevância no âmbito da PNSB. As barragens devem possuir um empreendedor a ela vinculado para a atuação dos fiscalizadores e acompanhamento das ações implementadas em cumprimento aos regulamentos alusivos à PNSB.

344. Segundo a Lei 12.334/2010, empreendedor é o agente privado ou governamental com direito real sobre as terras onde se localizam a barragem e o reservatório ou que explore a barragem para benefício próprio ou da coletividade (artigo 2º, IV).

345. No entanto, há casos em que há conflitos entre quem a explore e quem detenha o direito real sobre as terras. A Lei que estabeleceu a PNSB é de 2010 e ainda persistem barragens sem identificação do seu empreendedor, sendo pertinente o aprimoramento do seu conceito para viabilizar o conhecimento dos empreendedores em qualquer situação, por meio da hierarquização dos casos de situações superpostas e lacunosas envolvendo direito real sobre a terra, exploração, benefícios privados e coletivos, rios federais e estaduais, órgãos construtores, prefeituras e governos estaduais, convênios e outorgas de uso da água, desapropriação, objetivando exaurir as dúvidas e questionamentos que porventura surjam nesses aspectos.

346. Cabe, portanto, o aprimoramento do conceito de empreendedor, hierarquizando os vínculos e as situações superpostas e lacunosas envolvendo direito real sobre a terra, exploração, benefícios privados e coletivos, rios federais e estaduais, órgãos construtores, prefeituras e governos



estaduais, convênios e outorgas de uso da água, e desapropriação para que fique bem definido quem é o empreendedor da barragem.

#### Conclusão

347. Conclui-se que, no tocante ao marco legal (Lei 12.334/2010), há indefinições de áreas de segurança de barragens, de cláusulas sancionatórias, de ritos procedimentais, bem como há necessidade de uniformização de regulamentos de diferentes esferas de governo e de aprimoramento de conceito de empreendedor.

#### Proposta de encaminhamento

348. É cabível que se recomende às comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que incluam nas suas discussões as questões expostas no presente tópico acerca da alteração do marco legal alusivo à PNSB. Propõe-se, ainda, que se recomende ao MDR, CNRH e à ANA que sejam adotadas providências quanto às inconsistências detectadas nos normativos infralegais.

### **3.8 Instrumentos da PNSB (PSB/PAE, SNISB, RSB)**

349. Identificou-se dificuldades para a elaboração dos Planos de Segurança de Barragens (PSB's) com os elementos mínimos discriminados no artigo 8º da Lei 12.334/2010, das Revisões Periódicas de Segurança de Barragens (RPSB's), prevista no artigo 10 da Lei 12.334/2010 e dos Planos de Ação de Emergência (PAE's), com as ações a serem executadas discriminadas nos artigos 11 e 12 da Lei 12.334/2010, em face da complexidade e dos elevados custos.

350. Frise-se que os empreendedores das barragens fiscalizadas pela ANA devem elaborar os PAE's para as estruturas classificadas nas categorias de risco A e B (risco alto, artigo 23 e anexo I da Resolução ANA 236/2017).

351. As restrições orçamentárias e o baixo quantitativo de recursos humanos são os principais entraves para a elaboração dos referidos instrumentos. Outrossim, muitos regulamentos dos órgãos fiscalizadores foram emitidos recentemente ou ainda estão em fase de elaboração. Além disso, esses planos demandam um certo tempo para serem feitos.

352. Foram relatados no Relatório de Segurança de Barragens de 2017 a existência de 1.220 Planos de Segurança de Barragens e 765 Planos de Ação de Emergência, mas a maioria se refere às hidrelétricas e barragens de rejeitos minerais fiscalizadas pela ANEEL (617) e ANM (413), com a elaboração de apenas 190 PSB's relativos às barragens de usos múltiplos de um universo de 24.092 barragens cadastradas, representando um percentual de apenas 0,78%.

353. Registre-se que foi constatado a elaboração de 756 Revisões Periódicas de Segurança de Barragens (RPSB's), sendo que 713 são relativas às hidrelétricas fiscalizadas pela ANEEL, restando apenas 43 RPSB's concernentes às barragens de usos múltiplos.

354. No que tange aos Planos de Ação de Emergência, o RSB 2017 relatou a existência de 765 PAE's, sendo que 690 são relativos a barragens fiscalizadas pela ANEEL e ANM, restando apenas 85 PAE's para barragens de usos múltiplos.

355. O Dnocs, por exemplo, possui mais de 300 barragens mas elaborou apenas um Plano de Ação de Emergência (Barragem Jucazinho/PE).

356. O Ministério do Desenvolvimento Regional apresentou à equipe de auditoria modelo de PAE simplificado que poderia servir de base para uma padronização pelos órgãos fiscalizadores.

357. Em relação ao relevante instrumento Relatório de Segurança de Barragens, identificou-se a não realização de análise e manifestação por parte do Congresso Nacional após o recebimento do RSB encaminhado pelo CNRH, nos termos do artigo 35, inciso XIII, da Lei 9.433/1997 (PNRH) com a redação dada pelo artigo 20 da Lei 12.334/2010.

358. Em atendimento aos itens j.1.10 do Ofício 6-335/2018, a ANA informou que:

j.1) Informações quanto a análises/estudos alusivos aos aspectos abaixo discriminados, apresentando os resultados correspondentes, caso existentes, bem como informações quanto ao posicionamento da Agência Nacional de Águas quanto a cada um dos referidos itens:



j.1.10) *suficiência, relevância, utilidade, aplicabilidade do conteúdo mínimo e periodicidade do Relatório de Segurança de Barragens (RSB), nos termos exigidos no artigo 7º da Resolução CNRH nº 144/2012;*

*Resposta ANA: Já existe no âmbito do CNRH uma discussão acerca deste assunto, com o objetivo de propor melhorias. A grande crítica da ANA em relação ao relatório é de que ele não gera quase nenhuma consequência, pois sempre ele é enviado ao Congresso Nacional, mas nada acontece a partir daí. Adicionalmente, o CNRH, como órgão normativo, não tem atribuições e prerrogativas suficientes para exigir melhor desempenho quanto à implementação da PNSB por parte de empreendedores e fiscalizadores. Por isso, no âmbito do projeto “Legado” (do 8º Fórum Mundial da Água), foi proposta uma modificação na legislação para criação de uma Comissão Nacional de Segurança de Barragens, para superar lacunas existentes na Legislação e com poderes executivos para a implementação da PNSB, assim como a ANA tem no que se refere à Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9433/1997). Todavia, o tema é institucionalmente complexo e merece ser melhor discutido.*

*Quanto ao conteúdo mínimo, algo que deve ser avaliado é a parte de recursos dos orçamentos fiscais da União e dos Estados previstos e aplicados, pois esta informação se refere somente às barragens pertencentes a um órgão público, que são minoria se considerarmos todas as barragens existentes (e localizadas principalmente no nordeste brasileiro). Além disso esta é uma informação que os órgãos fiscalizadores muitas vezes não conseguem acessar, impedindo assim qualquer análise mais proveitosa.*

#### Conclusão

*359. Verifica-se, pois, que há dificuldades para elaboração de instrumentos da PNSB e que o Congresso Nacional não analisa as recomendações do RSB elaborado pela ANA com as adequações do CNRH.*

#### Proposta de encaminhamento

*360. Ante o exposto, é cabível que se recomende à ANA e aos demais órgãos fiscalizadores que padronizem a forma de elaboração do conteúdo mínimo e do nível de detalhamento dos PSB’s e dos PAE’s, de modo a facilitar a sua elaboração pelos empreendedores. No caso da ANA, os elementos mimos do PAE encontram-se discriminados no anexo II da Resolução ANA 236/2017.*

*361. Propõe-se, ainda, a criação de comissão específica do Congresso Nacional logo após o recebimento do RSB objetivando a discussão das proposições do referido relatório com os principais atores envolvidos e delineamento das ações a serem adotadas para o aprimoramento da gestão de segurança de barragens.*

### **3.9 Cadastro e classificação**

*362. Constatou-se a deficiência e insuficiência de cadastramento das barragens de usos múltiplos, ante a não conclusão do levantamento de todas as barragens pelos empreendedores públicos (incluindo Dnocs e Codevasf) e privados.*

*363. Há, inclusive, ausência de informação acerca das barragens não contempladas pela PNSB não exigidas pela legislação.*

*364. Para o RSB 2017 foi informada a existência de 24.092 barragens cadastradas pelos órgãos de fiscalização.*

*365. Contudo, verifica-se que há dois bancos de dados sendo utilizados para aferir o número de barragens cadastradas no país: uma planilha excel mais ampla com o cadastramento consolidado de todos os órgãos efetivamente fiscalizadores de segurança de barragens contemplando as 24.092 estruturas e o SNISB, previsto no artigo 6º, III, da Lei 12.334/2010, com baixa alimentação em razão da ausência de informações sobre os barramentos (4.510 estruturas).*

*366. Para alimentar o SNISB, são necessárias informações mínimas como altura, volume, nome da barragem, unidade da federação, município, ato de autorização, coordenadas e uso principal. Os órgãos fiscalizadores relatam que o campo “ato de autorização” é um dos impeditivos para o cadastro da barragem no sistema, pois há barragens antigas sem projetos, tornando o processo de regularização demorado e custoso.*

*367. O SNISB ainda não atende às funcionalidades demandadas pelos fiscalizadores nem contempla os dados esperados pela sociedade.*

368. Do total de barragens cadastradas, apenas 13.997 (58%) possuem algum tipo de ato de autorização (outorga, concessão, autorização, licença). As restantes não estão regularizadas impedindo o vínculo formal entre a barragem e o seu empreendedor, não permitindo a atuação dos órgãos fiscalizadores. Há 570 barragens sem empreendedor identificado.

369. Pelas informações enviadas pelos órgãos fiscalizadores, constata-se que 4.510 barragens submetem-se à PNSB (18,7% do total cadastrado). Outras 1.258 barragens não apresentam nenhuma das características estabelecidas no artigo 1º da Lei 12.334/2010, a seguir discriminadas:

I - altura do maciço, contada do ponto mais baixo da fundação à crista, maior ou igual a 15m (quinze metros);

II - capacidade total do reservatório maior ou igual a 3.000.000m³ (três milhões de metros cúbicos);

III - reservatório que contenha resíduos perigosos conforme normas técnicas aplicáveis;

IV - categoria de dano potencial associado, médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas, conforme definido no art. 6º.

370. Em síntese, o universo das 24.092 barragens cadastradas acha-se assim discriminado:

-Com informação e abrangida pela Lei 12.334/2010 (SNISB): 4.510 barragens

-Com informação, mas não abrangida pela Lei 12.334/2010: 1.258 barragens

-Cadastrada, mas sem informação que permita avaliação: 18.324 barragens

371. Como agravante, ainda não se conhece o total de barragens existentes no país, pois há inúmeras estruturas ainda não identificadas em sua inteireza pelos empreendedores e fiscalizadores, não havendo qualquer informação, em desacordo com as suas atribuições previstas nos artigos 16, I, e artigo 17, XIII, da Lei 12.334/2010.

372. Segue quadro abaixo elaborado com base nas informações dos órgãos fiscalizadores:

*Cadastros dos órgãos fiscalizadores de segurança de barragens em 2017*

| UF  | Órgão Fiscalizador | Barragens Cadastradas | Outorgadas | Empreendedor Identificado | Submetidas à PNSB | Sem info* |
|-----|--------------------|-----------------------|------------|---------------------------|-------------------|-----------|
| AC  | IMAC               | 58                    | 38         | 58                        | 13                | 0         |
| AL  | SEMARH             | 87                    | 0          | 87                        | 36                | 0         |
| AM  | IPAAM              | 11                    | 0          | 11                        | 0                 | 11        |
| AP  | IMAP               | 02                    | 02         | 02                        | 01                | 0         |
| BA  | INEMA              | 335                   | 123        | 233                       | 310               | 0         |
| CE  | SRH                | 178                   | 74         | 178                       | 170               | 06        |
| DF  | ADASA              | 79                    | 51         | 79                        | 0                 | 29        |
| ES  | AGERH              | 28                    | 21         | 28                        | 15                | 9         |
| GO  | SECIMA             | 137                   | 137        | 137                       | 25                | 112       |
| MA  | SEMA               | 81                    | 12         | 77                        | 11                | 49        |
| MG  | SEMAD              | 57                    | 17         | 57                        | 53                | 02        |
| MS  | IMASUL             | 405                   | 271        | 403                       | 93                | 194       |
| MT  | SEMA               | 181                   | 174        | 178                       | 41                | 01        |
| PA  | SEMAS              | 99                    | 85         | 98                        | 11                | 74        |
| PB  | AESA               | 462                   | 28         | 254                       | 246               | 207       |
| PE  | APAC               | 446                   | 27         | 422                       | 139               | 66        |
| PI  | SEMAR              | 33                    | 02         | 33                        | 28                | 05        |
| PR  | AGUASPARANA        | 394                   | 361        | 391                       | 30                | 350       |
| RJ  | INEA               | 29                    | 03         | 29                        | 10                | 0         |
| RN  | IGARN              | 515                   | 125        | 354                       | 250               | 265       |
| RO  | SEDAM              | 71                    | 27         | 71                        | 22                | 0         |
| RR  | FEMARH             | 15                    | 0          | 11                        | 07                | 08        |
| RS  | SEMA               | 10.694                | 2.937      | 10.694                    | 1.536             | 9158      |
| SC  | SDS                | 31                    | 0          | 07                        | 07                | 24        |
| SE  | SEMARH             | 20                    | 9          | 20                        | 18                | 01        |
| SP  | CETESB             | 01                    | 01         | 01                        | 01                | 0         |
| SP  | DAEE               | 7.171                 | 7.171      | 7.171                     | 16                | 7155      |
| TO  | NATURATINS         | 613                   | 483        | 606                       | 43                | 565       |
| FED | ANA                | 179                   | 138        | 152                       | 110               | 33        |
| FED | ANEEL              | 890                   | 890        | 890                       | 847               | 0         |
| FED | ANM                | 790                   | 790        | 790                       | 421               | 0         |
|     | TOTAL              | 24.092                | 13.997     | 23.522                    | 4.510             | 18.324    |

\*Sem informações suficientes para definir se são ou não submetidas à PNSB

373. Cabe, portanto, que se adotem medidas tendentes à conclusão das regularizações (autorizações) de 10.195 barragens (24.092 – 13.997), identificação de 570 empreendedores de barragens, inserção das informações complementares de 18.324 barragens e identificação das barragens ainda não cadastradas. O conhecimento de todas as barragens nacionais é fundamental para identificação das barragens que se submetem à PNSB e para permitir que sejam traçadas diretrizes e linhas de ação corretivas e preventivas, de modo a serem minimizados os possíveis riscos de acidente.

374. As barragens do extinto DNOS e do INCRA encontram-se abandonadas ou seus empreendedores não são identificados.

375. Destaque-se a existência de acervo documental e de projetos alusivos às barragens do Dnocs armazenados e arquivados em prédios públicos, a exemplo da Casa Amarela e da UFC, não permitindo rastreamento, identificação e catalogação de projetos para fins de alimentação do cadastro de barragens do Dnocs, de subsídio à elaboração dos planos de segurança, dos relatórios de inspeção e dos respectivos diagnósticos, e de aprimoramento na identificação das anomalias e nos critérios de classificação.

376. Merece registro a não classificação (risco e dano potencial associado) de todas as barragens cadastradas: das 24.092 barragens, 4510 se enquadram nos parâmetros da Lei 12.334/2010, entretanto somente 3.543 estão classificados por CRI e 5.459 classificadas por DPA entre as abrangidas e não abrangidas pela PNSB.

377. No tocante à matriz de classificação prevista no artigo 4º e anexo I da Resolução ANA 236/2017, não há disponibilização aos empreendedores da memória de cálculo inerente aos quadros de classificação constantes do anexo II, do anexo II-1 (categoria de risco) e do anexo II-2 (dano potencial associado) da Resolução CNRH 143/2012, o que compromete a transparência/visibilidade do processo de classificação de barragens.

378. Quanto ao número de açudes particulares construídos no país, há falta de conhecimento por parte dos órgãos fiscalizadores.

379. A SRH/CE, por exemplo, não tem pleno conhecimento quanto aos açudes particulares existentes no estado, notadamente quanto à regularidade de sua construção e autorização para funcionamento (outorga), a exemplo do Açude Luís Carlos localizado no Município de Pacajus (que se encontra em situação de risco com possibilidade de arrombamento prejudicando um contingente de aproximadamente 10.000 pessoas que moram a jusante) e do açude Granjeiro localizado entre os municípios de Ubajara e Ibiapina cuja estrutura apresenta risco de arrombamento (Jornal DN de 14/3/2019). A SRH enviou ofícios a todos os municípios cearenses solicitando informações quanto aos açudes particulares, no entanto, somente 21 responderam.

#### Conclusão

380. Conclui-se que há um passivo muito grande em relação ao cadastramento e classificação de barragens. Há barragens públicas e privadas não conhecidas, sem identificação do empreendedor, sem informações necessárias à classificação e inserção no SNISB, impedindo que sejam traçadas diretrizes e linhas de ação corretivas e preventivas no âmbito da PNSB.

#### Proposta de encaminhamento

381. Ante o exposto, propõe-se recomendar à ANA e aos demais órgãos fiscalizadores que adotem medidas visando a conclusão do levantamento de todas as barragens de acumulação de água dos empreendedores públicos e privados localizadas em suas áreas de jurisdição abrangendo também as barragens particulares mesmo que não atingidas pela PNSB, adotando medidas tendentes à:

- identificação dos 570 empreendedores de barragens, incluindo as barragens abandonadas no DNOS e do Incra, inserção das informações complementares de 18.324 barragens e identificação do universo total das barragens ainda não cadastradas, considerando que o conhecimento de todas as barragens nacionais é fundamental para a identificação e classificação das barragens que se submetem à PNSB e para permitir que sejam traçadas diretrizes e linhas de ação corretivas e preventivas, de modo a serem minimizados os possíveis riscos de acidente;

- regularização pelos órgãos fiscalizadores de todas as barragens cadastradas sob as respectivas áreas de atuação, através das obtenções das outorgas, licenças, autorizações, concessões e outros instrumentos, de forma a permitir a identificação do vínculo formal entre a barragem e o empreendedor, viabilizando a atuação dos órgãos fiscalizadores junto aos empreendedores para cumprimento dos regulamentos existentes e aplicação das penalidades previstas na Lei 9.433/97, em caso de desobediência à outorga de uso de recursos hídricos (finalidade barramento), até que sejam alterados os normativos no que tange às sanções específicas para a segurança de barragens.

382. Propõe-se, ainda, recomendar ao Dnocs que promova o levantamento do acervo documental e de projetos alusivos às barragens que se encontram armazenados e arquivados em prédios públicos, a exemplo da Casa Amarela e da UFC, que permita o rastreamento, identificação e catalogação de projetos para fins de alimentação do cadastro de barragens do Dnocs, de subsídio à elaboração dos relatórios de inspeção e dos respectivos diagnósticos, e de aprimoramento na identificação das anomalias e nos critérios de classificação.

### 3.10 Relação interinstitucional

383. Constatou-se a ausência de divulgação dos resultados das inspeções para que as defesas civis, sociedade civil local, municípios, movimentos e organizações sociais tenham conhecimento das anomalias detectadas nos barramentos e dos serviços necessários às suas correções, em desacordo com o artigo 9º, § 1º da Lei 12/334/2010, de modo a possibilitar o acompanhamento das ações a serem adotadas pelos empreendedores para a manutenção da segurança das barragens nos termos previstos no § 3º do mesmo dispositivo legal, bem como à implantação das ações preventivas da defesa civil previstas no artigo 3º da Lei 12.608/2012 e às demais ações tempestivas no sentido da plena implementação da PNSB e da PNPDEC.

384. Seguem dispositivos da Lei da PNSB e da Resolução CNRH 144/2012 sobre o assunto:

Lei nº 12.334/2010:

Art. 16. O órgão fiscalizador, no âmbito de suas atribuições legais, é obrigado a:

(...)

IV - articular-se com outros órgãos envolvidos com a implantação e a operação de barragens no âmbito da bacia hidrográfica;

Resolução 144/2012 – CNRH

Art. 20. Compete aos empreendedores:

(...)

II - articular-se com o órgão fiscalizador, com intuito de permitir um adequado fluxo de informações.

385. Ademais, o art. 21 da Lei nº 12.334/2010, que alterou o art. 4º da Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000 (lei de criação da Agência Nacional de Águas – ANA), acresceu ao rol de suas atribuições o seguinte:

“Art. 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:

( ... )

XXI - promover a articulação entre os órgãos fiscalizadores de barragens;

386. Verificou-se a falta de interação entre os órgãos de defesa civil, ante a ausência de interlocução efetiva e sistemática entre a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MDR), os órgãos estaduais de defesa civil (Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil – Cedec’s) e as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (Comdec’s), que não estão devidamente instaladas e estruturadas, em especial quanto às ações previstas na Lei 12.608/2012, para permitir a implementação de ações de prevenção e preparação previstas no artigo 3º da referida lei.

387. Não há comunicação direta (protocolo oficial) entre os empreendedores públicos, incluído o Dnocs e a Codevasf, os órgãos fiscalizadores e os órgãos de defesa civil nas 3 esferas de governo, para fins de troca de informações, uniformização de procedimentos, e atuação conjunta nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação previstas no artigo 3º da Lei 12.608/2012.

388. Inexiste troca/disseminação de informações entre os órgãos fiscalizadores federais e estaduais, não havendo uniformização dos procedimentos alusivos aos diferentes normativos emitidos em cada uma das unidades da federação. A intensificação da interlocução entre os diversos atores e a sociedade é necessária também para sensibilizar os governos no sentido de destacar definitivamente e com efetividade a temática de Segurança de Barragens na agenda nacional.

389. As ações devem estar integradas entre o MDR, ANA, CNRH, Sedec, empreendedores de barragens públicas e privadas, coordenadorias e superintendências regionais, organismos de defesa



civil, brigadas municipais, comitês de bacias, órgãos estaduais de recursos hídricos e movimentos sociais.

390. Registre-se, como boas práticas, o Acordo de Cooperação Técnica 31/2018/ANA assinado em 20/12/2018 entre os órgãos fiscalizadores ANEEL, ANA, IBAMA e ANM, por intermédio do MDR e representado pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MDR).

#### Conclusão

391. Conclui-se que há ausência de divulgação dos resultados das inspeções para que as defesas civis, sociedade civil local, municípios, movimentos e organizações sociais tenham conhecimento das anomalias detectadas nos barramentos e dos serviços necessários às suas correções. Inexistem, também, canais de comunicação direta entre os órgãos fiscalizadores federais e estaduais, e entre os órgãos de defesa civil que permitam a intensificação e troca/disseminação de informações.

#### Proposta de encaminhamento

392. Ante o exposto, propõe-se seja recomendado à ANA, Codevasf, Dnocs e Sedec/MDR que:

- seja dada publicidade aos resultados das inspeções para que as defesas civis, sociedade civil local, municípios, movimentos e organizações sociais tenham conhecimento das anomalias detectadas nos barramentos e dos serviços necessários às suas correções, em desacordo com o artigo 9º, § 1º da Lei 12/334/2010, de modo a possibilitar o acompanhamento das ações a serem adotadas pelo empreendedores para a manutenção da segurança das barragens nos termos previstos no § 3º do mesmo dispositivo legal, bem como à implantação das ações preventivas da defesa civil previstas no artigo 3º da Lei 12.608/2012 e às demais ações tempestivas no sentido da plena implementação da PNSB e da PNPDEC;

- sejam criados canais de comunicação direta entre os órgãos fiscalizadores federais e estaduais do setor de segurança de barragens que permita a intensificação e troca/disseminação de informações, com o fito de buscar a uniformização dos procedimentos alusivos aos diferentes normativos emitidos em cada uma das unidades da federação, a sensibilização dos governos no sentido de destacar definitivamente e com efetividade a temática de segurança de barragens;

- sejam adotadas as providências no sentido da criação de canais de comunicação direta (protocolo oficial) com os órgãos de defesa civil nas 3 esferas de governo para fins de atuação conjunta nas ações de prevenção e preparação previstas no artigo 3º da Lei 12.608/2012.

#### **3.11 Participação social e direitos humanos**

393. No que tange à participação social e à proteção dos direitos humanos, identificou-se a não inserção das populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação e conscientização quanto à importância das barragens e respectivos reservatórios, ante a inexistência de canais diretos de comunicação e interação com a administração.

394. Seguem as disposições da Lei 12.334/2010 e da Resolução NRH 144/2012 acerca da participação social e dos direitos humanos:

#### **Lei 12.334/2010:**

Art. 4º São fundamentos da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB):

( ... )

II - a população deve ser informada e estimulada a participar, direta ou indiretamente, das ações preventivas e emergenciais;

( ... )

IV - a promoção de mecanismos de participação e controle social;

V - a segurança de uma barragem influi diretamente na sua sustentabilidade e no alcance de seus potenciais efeitos sociais e ambientais.

#### **Seção IV - Da Educação e da Comunicação**



Art. 15. A PNSB deverá estabelecer programa de educação e de comunicação sobre segurança de barragem, com o objetivo de conscientizar a sociedade da importância da segurança de barragens, o qual contemplará as seguintes medidas:

I - apoio e promoção de ações descentralizadas para conscientização e desenvolvimento de conhecimento sobre segurança de barragens;

II - elaboração de material didático;

III - manutenção de sistema de divulgação sobre a segurança das barragens sob sua jurisdição;

IV - promoção de parcerias com instituições de ensino, pesquisa e associações técnicas relacionadas à engenharia de barragens e áreas afins;

( ... )

Resolução CNRH 144/2012:

Art. 3º Constituem diretrizes gerais para implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens:

(...)

IV - a divulgação das informações relacionadas à segurança de barragens associadas a promoção de ações para esclarecimento da população.

395. Não há no país uma política nacional para assegurar o direito das populações atingidas em caso de acidentes com barragens com a proteção dos direitos humanos.

396. A participação social no contexto da segurança de barragens fica prejudicada com a não divulgação à sociedade civil das recomendações dos relatórios de inspeções para o saneamento das constatações, conforme já tratado no tópico precedente, em descumprimento ao artigo 9º, §1º, da Lei 12.334/2010. A sociedade civil carece de conhecimento e de sensibilização sobre o assunto.

397. No que tange aos direitos humanos e meio ambiente, é pertinente registrar algumas ações e propostas do Movimento do Atingidos por Barragens (MAB) registradas em audiências públicas e reuniões comunitárias e colhidas na página [mabnacional.org.br](http://mabnacional.org.br) para o aprimoramento da PNSB quanto a estes aspectos, demonstrando a necessidade de esclarecimento e sensibilização das populações locais que vivem a jusante do barramento:

Há preocupação com a liberação das licenças para barragens que tenham comunidades na zona de autossalvamento (ZAZ).

Sem dúvida temos muitos avanços, mas é preciso melhorar no que diz respeito aos direitos dos atingidos. O MAB segue trabalhando para fortalecer o debate da Política Estadual de Direitos dos Atingidos na Assembleia, enquanto as pessoas continuarem sendo vítimas, é preciso ter legislação que dê conta disso.

Em todos os locais os atingidos por barragens que vivem abaixo dessas obras não possuem informações adequadas sobre a real situação das barragens em risco, não há plano de evacuação em caso de rompimento e muito menos de reparação dos direitos.

Preocupado para que tragédias como as de Mariana e de Brumadinho não se repitam, uma das questões centrais reivindicadas pelo MAB é o direito de plena informação, participação e controle popular dos atingidos por barragens na Política de Segurança de Barragens. Isso implica a criação de uma política de segurança de barragens adequada e confiável, que obrigatoriamente precisa ter a participação e envolvimento dos atingidos de forma plena. O trabalho e atuação do movimento tem que ser preventivo.

Os atingidos devem continuar atuando no combate ao prejuízo ao meio ambiente, em especial no que tange à proteção dos rios e de suas nascentes, da vegetação e das águas frente à ganância do capital e ao mesmo tempo combater a privatização da água em defesa da vida.

Diversas famílias atingidas estão se reunindo e refletindo sobre a construção e os impactos da construção de barragens.

*Nossa luta é pela informação. Não podemos aceitar que o poder público omita as informações sobre essas barragens. Esse é um direito fundamental. Necessitamos urgente de informações mais claras, planos de emergências e planos de construções estruturais nessas áreas de riscos.*

*A preocupação é com a contaminação do rio, prejuízos causados às comunidades e municípios atingidos, danos ao abastecimento de água, à atividade produtiva e ao turismo na região.*

#### Conclusão

398. Não há inserção das populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação e conscientização quanto à importância das barragens e respectivos reservatórios.

399. Ante o exposto, propõe-se à Sedec/MDR:

- **recomendar** a adoção de providências no sentido da inserção das populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação e conscientização quanto à importância das barragens e respectivos reservatórios, ante a inexistência de canais diretos de comunicação e interação com a administração.

- **recomendar** a adoção de providências no sentido de que, juntamente com os movimentos sociais, seja implementada ações no sentido de que sejam assegurados os direitos das populações atingidas em caso de acidentes com barragens.

#### **3.12 Meio ambiente**

400. Em relação ao meio ambiente, constatou-se, em relação ao Dnocs, a não conclusão da instituição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios das barragens, nos termos definidos no art. 4º, inciso III, e art. 5º da Lei 12.651, de 25/5/2012, bem como da implantação de regime de proteção e de manutenção da vegetação situada nas referidas áreas de proteção, consoante exigido no art. 7º da mesma lei.

401. Identificou-se, ainda, a insuficiência de ações/iniciativas levadas a efeito junto às organizações da sociedade civil, às brigadas municipais e às comunidades locais que habitam nas imediações dos barramentos no sentido da execução de atividades que assegurem a participação social, a conscientização da sociedade quanto à importância da sustentabilidade das manutenções para a segurança de barragens, com vistas à preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente, bem como à promoção e defesa dos direitos humanos, ampliando a gestão de informação, transparência e publicidade.

402. As Áreas de Preservação Permanentes (APPs) são definidas, segundo a Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), como áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com o objetivo principal de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica dos terrenos e a biodiversidade, bem como, garantir a proteção ao solo e o bem-estar das populações. Em relação às áreas adjacentes aos reservatórios, o art 4º traz a seguinte definição:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

(...)

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

403. O art. 5º do referido diploma legal veio a trazer disposições acerca da faixa mínima a ser reservada às áreas de preservação permanente, exigindo, também, a elaboração do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório:

Art. 5º Na implantação de reservatório d'água artificial destinado à geração de energia ou abastecimento público, é obrigatória a aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural, e a faixa mínima de 15 (quinze) metros e máxima de 30 (trinta) metros em área urbana. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 1º Na implantação de reservatórios d'água artificiais de que trata o caput, o empreendedor, no âmbito do licenciamento ambiental, elaborará Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório, em conformidade com termo de referência expedido pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, não podendo o uso exceder a 10% (dez por cento) do total da Área de Preservação Permanente. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 2º O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, para os empreendimentos licitados a partir da vigência desta Lei, deverá ser apresentado ao órgão ambiental concomitantemente com o Plano Básico Ambiental e aprovado até o início da operação do empreendimento, não constituindo a sua ausência impedimento para a expedição da licença de instalação.

404. As condições do entorno do reservatório (constituído, por força de lei, de Área de Preservação Permanente), de domínio ou servidão do empreendedor, devem propiciar a formação de contínuos florestais de grande valor para a preservação ambiental, admitindo usos antrópicos de baixo impacto para o uso múltiplo das águas. Neste contexto, é oportuno reiterar a relevância das matas ciliares como mecanismos de manutenção de serviços ambientais, de garantia de sobrevivência da avifauna local, além da conservação da própria qualidade hídrica do reservatório. Tais áreas são consideradas habitats de extrema dinâmica, complexidade e diversidade.

405. *Cumpra-se mencionar que o art. 7º da mesma lei, na Seção II alusiva ao “Regime de Proteção das Áreas de Preservação Permanente”, exige que seja realizada a manutenção da vegetação integrante das APPs :*

Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

406. Por intermédio dos Ofícios de Auditoria 07 e 08-3352018-TCU-TCU-Secex/Ce foram requisitados ao Dnocs e à Codevasf as informações relativas aos aspectos ambientais e socioeconômicos das áreas periféricas inerentes às barragens sob sua jurisdição, nos seguintes termos:

a.1) medidas adotadas no sentido da instituição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios das barragens sob jurisdição do órgão/entidade, nos termos definidos no art. 4º, inciso III, e art. 5º da Lei 12.651, de 25/5/2012, bem como as providências tendentes à implantação de regime de proteção e de manutenção da vegetação situada nas referidas áreas de proteção, consoante exigido no art. 7º da mesma lei;

a.2) ações/iniciativas levadas a efeito pelo órgão/entidade junto às organizações da sociedade civil, às brigadas municipais e às comunidades locais que habitam nas imediações dos barramentos no sentido da execução de atividades que assegurem a participação social, a conscientização da sociedade quanto à importância da sustentabilidade das manutenções para a segurança de barragens, com vistas à preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente, bem como à promoção e defesa dos direitos humanos, ampliando a gestão de informação, transparência e publicidade.

407. A título de atendimento, a Codevasf encaminhou Planos Ambientais de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório (Barragens Bico da Pedra e Poço Magro); Termo de Compromisso firmado com o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Inema/BA para execução de Plano de Recuperação Ambiental – PRA (Barragem Zabumbão); Contrato para execução de Plano de Controle Ambiental – PCA e Programa de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD (Barragens Estreito e Cova da Mandioca); além de acompanhamentos de condicionantes e de requerimentos de licenças de operação. Quanto ao Dnocs, não foram encaminhados elementos/informações alusivos aos questionamentos formulados.

#### Conclusão

408. Portanto, em relação ao Dnocs, ainda não houve a instituição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios.

#### Proposta de encaminhamento

409. Ante o exposto, cabe **recomendação** ao Dnocs no sentido da adoção de providências para a conclusão da instituição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente no entorno dos

reservatórios e para a conscientização da sociedade quanto à importância da sustentabilidade das manutenções para a segurança de barragens.

### 3.13 Fiscalização

410. No Brasil, há 43 entidades potencialmente fiscalizadoras de segurança de barragens, sendo que somente 31 órgãos atuam efetivamente como fiscalizadores da área, tendo em vista que as outras 12 restantes são exclusivamente ambientais e não houve licenciamento de barragens de resíduos industriais.

411. A ANM e a ANEEL são os órgãos fiscalizadores das barragens de rejeitos minerais e das barragens utilizadas para geração de energia (hidrelétricas), respectivamente. Restam, portanto, 29 órgãos fiscalizadores para as barragens de usos múltiplos, sendo a ANA responsável pelas barragens construídas em rios federais e os demais 28 órgãos estaduais de recursos hídricos são responsáveis pela fiscalização das barragens de rios estaduais.

412. As equipes que trabalham nos referidos órgãos são diminutas e, em vários estados, não há sequer atribuição formal para atuar como fiscalizador em segurança de barragens, conforme quadro que se segue:

| UF | Órgão Fiscalizador | Estruturação da Equipe | Equipe envolvida – n° de integrantes | Horas de capacitação |
|----|--------------------|------------------------|--------------------------------------|----------------------|
| AC | IMAC               | Sem atribuição formal  | 05                                   | 96                   |
| AL | SEMARH             | Com atribuição formal  | 02                                   | 16                   |
| AM | IPAAM              | Com atribuição formal  | 06                                   | 0                    |
| AP | IMAP               | Sem atribuição formal  | 02                                   | 80                   |
| BA | INEMA              | Com atribuição formal  | 06                                   | 40                   |
| CE | SRH                | Com atribuição formal  | 12                                   | 176                  |
| DF | ADASA              | Sem atribuição formal  | 07                                   | 144                  |
| ES | AGERH              | Com atribuição formal  | 01                                   | 48                   |
| GO | SECIMA             | Sem atribuição formal  | 02                                   | 80                   |
| MA | SEMA               | Sem atribuição formal  | 04                                   | 32                   |
| MG | SEMAD              | Sem atribuição formal  | 06                                   | 56                   |
| MS | IMASUL             | Sem atribuição formal  | 01                                   | 32                   |
| MT | SEMA               | Sem atribuição formal  | 03                                   | 120                  |
| PA | SEMAS              | Sem atribuição formal  | 03                                   | 64                   |
| PB | AESA               | Sem atribuição formal  | 02                                   | 16                   |
| PE | APAC               | Sem atribuição formal  | 03                                   | 32                   |
| PI | SEMAR              | Com atribuição formal  | 03                                   | 0                    |
| PR | AGUASPARANA        | Sem atribuição formal  | 04                                   | 16                   |
| RJ | INEA               | Com atribuição formal  | 08                                   | 88                   |
| RN | IGARN              | Com atribuição formal  | 02                                   | 0                    |
| RO | SEDAM              | Com atribuição formal  | 02                                   | 32                   |
| RR | FEMARH             | Sem atribuição formal  | 04                                   | 16                   |
| RS | SEMA               | Com atribuição formal  | 04                                   | 4700                 |
| SC | SDS                | Sem atribuição formal  | 03                                   | 32                   |
| SE | SEMARH             | Sem atribuição formal  | 02                                   | 16                   |
| SP | CETESB             | Sem atribuição formal  | 08                                   | 64                   |



|     |            |                       |     |       |
|-----|------------|-----------------------|-----|-------|
| SP  | DAEE       | Com atribuição formal | 11  | 896   |
| TO  | NATURATINS | Com atribuição formal | 03  | 96    |
| FED | ANA        | Com atribuição formal | 10  | 704   |
| FED | ANEEL      | Sem atribuição formal | 05  | 176   |
| FED | ANM        | Com atribuição formal | 20  | 971   |
|     | TOTAL      |                       | 154 | 8.839 |

413. O Manual de Políticas e Práticas de Segurança de Barragens para Entidades Fiscalizadoras ([http://www.snisb.gov.br/portal/snisb/downloads/publicacoes/copy\\_of\\_ManualEmpreendedor](http://www.snisb.gov.br/portal/snisb/downloads/publicacoes/copy_of_ManualEmpreendedor)) cita a necessidade de uma equipe com 2 técnicos com dedicação exclusiva para até 30 barragens fiscalizadas; uma equipe de 2 a 5 técnicos com dedicação exclusiva para até 100 barragens fiscalizadas; da mesma forma, 6 a 10 técnicos para até 300 barragens fiscalizadas, 10 a 20 técnicos para até 1.000 barragens fiscalizadas; e mais de 20 técnicos para mais de 1.000 barragens fiscalizadas.

414. Entretanto, 39% (12 fiscalizadores) não possuem quantitativo de pessoal adequado para o desempenho das atividades, em desacordo com o referido manual.

415. Além disso, as equipes alocadas no tema segurança de barragens também realizam outras atividades como outorga ou licenciamento ambiental.

416. Cerca de 55% dos órgãos fiscalizadores não possuem uma equipe com atribuição formal para atuar em segurança de barragens. E mesmo as que possuem atribuição formal acabam realizando outras atividades além da segurança de barragens (RSB 2017).

417. De acordo com o RSB 2017, a falta de recursos e de pessoal qualificado são dificuldades comuns a todos os órgãos fiscalizadores e ainda é preciso avançar na disponibilização de cursos de longa duração no assunto.

#### Conclusão

418. Conclui-se que as equipes que trabalham nos órgãos fiscalizadores de segurança de barragens são diminutas e não possuem quantitativo de pessoal adequado para o desempenho de suas atividades. Há órgãos que sequer possuem setor com atribuição formal para atuar como fiscalizador em segurança de barragens.

#### Proposta de encaminhamento

419. Ante o exposto, considerando que as inconsistências na estrutura organizacional dos fiscalizadores abrangem grande parte dos estados da federação e que a questão tem impacto direto no aprimoramento da implementação da PNSB no nosso país, propõe-se que se **comunique** o inteiro teor da decisão que for adotada aos governos estaduais para a adoção das providências que se fizerem necessárias sobre a questão.

420. Ademais, propõe-se **recomendação** à ANA no sentido de que sejam registrados nos seus relatórios de segurança de barragens as providências adotadas pelos órgãos fiscalizadores estaduais de barragens de usos múltiplos para o provimento de suas estruturas de setor específico com atribuição formal para atuar em segurança de barragens, informando se estão dotadas de recursos financeiros e humanos (equipe técnica qualificada), em número suficiente para exercer as atividades, bem como do adequado aparelhamento tecnológico para cumprir as obrigações legais previstas na PNSB para obter com acurácia as informações a serem enviadas aos referidos relatórios.

#### **3.14 Ensino Acadêmico**

421. Identificou-se que, no Brasil, não há um curso de graduação específico em barragem. Em termos de ensino acadêmico, há apenas cursos de especialização em quatro unidades acadêmicas (Faculdade IDD, Centro Universitário Jorge Amado, Universidade Federal da Bahia e Faculdade de Ciências Gerenciais Padre Arnaldo Janssen, conforme pesquisa realizada junto ao sistema e-Mec, o que implica reduzido número de profissionais especializados na área.

422. Propõe-se **recomendar** ao Ministério da Educação que avalie e conveniência e oportunidade de adotar medidas visando a criação de curso de graduação específico na temática de barragens, bem como a inclusão na grade curricular (graduação) das universidades brasileiras do tema segurança de barragens com o objetivo de desenvolver a cultura nacional do tema, ampliando a formação técnica de profissionais na área para o aprimoramento das avaliações acerca da estabilidade estrutural, com vistas ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de rompimentos (inciso I do artigo 9º da Lei 12.608/2012), estimulando comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres nessa área.

423. Propõe-se, inclusive, ao CNRH/MDR, a criação de câmara técnica ou setor com atribuições específicas das câmaras técnicas CTEM (Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos) e CTCT (Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia) relativamente à educação, capacitação, mobilização social e informação em segurança de barragens, bem como ao desenvolvimento tecnológico, para fins de:

Ensino e Mobilização Social

Propor diretrizes, planos e programas de educação e capacitação em segurança de barragens;

Propor e analisar mecanismos de articulação e cooperação entre o poder público, os setores usuários e a sociedade civil quanto à educação e capacitação em segurança de barragens;

Propor e analisar mecanismos de mobilização social para fortalecimento da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB);

Propor e analisar mecanismos de difusão da Política Nacional de Segurança de Barragens, tornando efetivos os objetivos e fundamentos da Lei 12.334/2010;

Propor e analisar diretrizes de disseminação da informação sobre a segurança de barragens voltadas para a sociedade, utilizando as formas de comunicação que alcancem a todos;

Recomendar critérios referentes ao conteúdo de educação em segurança de barragens nos livros didáticos, assim como para os planos de mídia relacionados ao tema de segurança de barragens;

Desenvolvimento tecnológico:

Propor e analisar mecanismos de fomento e estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico em matérias ligadas à segurança de barragens;

Propor diretrizes gerais para capacitação técnica buscando a excelência na área de gestão de segurança de barragens;

Propor ações, estudos e pesquisas, na área de segurança de barragens, visando a melhoria de tecnologias, equipamentos e métodos;

Propor e analisar mecanismos de difusão de experiências e conhecimento no conjunto da sociedade no que se refere a segurança de barragens.

**4 RESULTADO DO PAINEL DE REFERÊNCIA**

424. Nos dias 21 e 22 de março foi realizado no Instituto Serzedello Corrêa o Painel de Referência em Segurança de Barragens, evento que encerrou as atividades previstas no âmbito da presente auditoria operacional em segurança de barragens de usos múltiplos.

425. O painel contou com a participação de representantes de órgãos de controle, poder legislativo, órgãos e entidades empreendedores e fiscalizadoras de barragens, e entidades públicas e privadas com atuação direta na temática em questão. Contou com a presença também do consultor externo Carlos Henrique de Almeida Couto Medeiros, especialista em segurança de barragens, contratado por meio da Agência de Cooperação Alemã (GIZ) no marco do projeto “Fortalecimento do Controle Externo na Área Ambiental” para dar apoio técnico à fiscalização em curso. O projeto no âmbito do acordo de cooperação TCU-GIZ tem como objetivo fortalecer as ações de controle na área ambiental a fim de torná-las mais efetivas. O evento teve como agenda (1) a discussão sobre as constatações e encaminhamentos constantes do relatório da fiscalização em segurança de barragens e (2) a exposição de ações realizadas pelos diversos atores convidados.

426. Participaram do evento representantes do Senado Federal, Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Controladoria Geral da União (CGU), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Mineração (ANM), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará (SRH/CE), Agência Pernambucana de Águas e Clima (APAC/PE), Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia (INEMA/BA), Agência Executiva de Gestão das Águas (AESA/PB), Instituto de Gestão das Águas do Estado do Rio Grande do Norte (IGARN), Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL), Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), e o consultor externo.

427. O debate intenso e a profundidade das discussões travadas nos 2 dias do evento refletem o contexto de preocupação no Brasil após a tragédia ocorrida em Brumadinho/MG, e, mais recente (na véspera do painel), com a aprovação, no Senado Federal, do PL 550/2019, que pretende alterar substancialmente a Lei 12.334/2010, que trata da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e pontualmente outras normas correlatas.

428. O estado de completo abandono da maioria das barragens no Brasil demanda, em um primeiro momento, muito mais a necessidade urgente de aprimoramento da gestão e governança a cargo dos diversos atores aliado à disponibilidade de recursos financeiros e humanos, do que a necessidade de alteração normativa, muito questionada pelos representantes que participaram do painel.

429. Os órgãos participantes foram unânimes no sentido de que há necessidade da imediata realização de serviços de manutenção e de recuperação para a correção das anomalias detectadas nos barramentos. Confirmou-se que as barragens não estão cadastradas e classificadas em sua inteireza o que põe em risco toda a população que vive a jusante das estruturas.

430. Ratificou-se que a participação social, os canais de comunicação e a disseminação de informações são fundamentais para a sensibilização da sociedade e para o aprimoramento da PNSB com a consequente formação da cultura de segurança de barragens no país, visando à proteção dos direitos humanos e do meio ambiente e à melhoria do desenvolvimento regional.

431. Conclui-se, por essas razões, que o evento foi de suma importância para validar e ajustar o conteúdo das constatações e encaminhamentos constantes do presente relatório de auditoria, bem como para promover a discussão entre os atores participantes acerca das alterações pretendidas na PNSB e em outras leis correlatas, por meio do PL 550/2019, que se encontra atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados.

## **5 CONCLUSÃO**

432. A presente auditoria operacional realizada no período de 13/8/2018 a 14/12/2018 com objetivo de avaliar a gestão de segurança das barragens de usos múltiplos sob responsabilidade do Dnocs e da Codevasf, de modo a verificar, entre outros aspectos: (i) em que medida a gestão de segurança de barragens a cargo dos referidos órgãos está cumprindo os objetivos estabelecidos na Lei 12334/2010; e (ii) os principais entraves jurídicos, institucionais, financeiros, administrativos, entre outros, bem como as oportunidades de aprimoramento da atuação das referidas UJs e das entidades intervenientes nas três esferas de governo.

433. A auditoria decorreu de deliberação constante em Despacho de 5/6/2018 do Ministro Augusto Nardes (TC-016.369/2018-1).

434. A falta de manutenção de barramentos está causando no Brasil muitos acidentes com perdas de vidas humanas e prejuízos ao meio ambiente. No âmbito do universo de cerca de 24 mil barragens, sob a atuação de 31 entidades efetivamente fiscalizadoras, incluindo a Agência Nacional de Águas, há em média mais de três acidentes a cada ano e o número pode ser maior considerando que há acidentes não relatados e barragens que não foram informadas ao governo federal.

435. Merecem registro o grave acidente na Barragem do Fundão, da empresa Samarco Mineração S.A., em 5/11/2015, na cidade de Mariana/MG, e o recente e não menos grave acidente na Barragem de Córrego do Feijão, da empresa Vale do Rio Doce, em 25/1/2019, na cidade de Brumadinho/MG.

436. Os Relatórios de Segurança de Barragens da ANA apontam no período de 2011 a 2017 o registro de 24 acidentes com barragens e 42 incidentes que, sem controle, poderiam levar a um acidente.

437. As informações coletadas junto à ANA e aos empreendedores públicos federais Dnocs e Codevasf que cuidam de barragens de usos múltiplos também apontam a necessidade de manutenção e de recuperação de diversos barramentos ante a existência de diversos comprometimentos que impactam a segurança das estruturas.

438. Frise-se que, de um universo de 13.709 empreendedores privados e públicos nas três esferas de governo, o Dnocs e a Codevasf estão entre os empreendedores com maior número de barragens cadastradas ou construídas, 253 e 111 respectivamente (fonte: RSB 2017).

439. As 22.412 barragens de usos múltiplos representam mais de 93% do universo de barragens cadastradas no país (24.092), com destaque para a importância socioeconômica dos reservatórios utilizados para irrigação (41%), aquicultura (11%), abastecimento de água (8%), indústria (4%), recreação (4%), regularização de vazões (3%) e dessedentação animal (17%).

#### **Fase de planejamento**

440. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância ao Manual de Auditoria Operacional (Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010) e aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009). Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

441. Nesse sentido, foram montadas as matrizes de planejamento, de procedimentos e de achados. Foram utilizadas especialmente as seguintes técnicas de auditoria: entrevistas, observação direta, exame documental, consulta a base de dados, conferência de cálculos, indagação oral e visitas a unidades administrativas locais e a barramentos de usos múltiplos com graves anomalias.

442. Inicialmente, na fase de seleção e de produção de conhecimento, foram identificados problemas prévios na gestão de segurança de barragens: (a) baixo alcance dos resultados pretendidos pela Lei 12.334/2010; (b) elevado grau de risco e de dano potencial associado identificado no Relatório de Segurança de Barragens da ANA referente ao exercício de 2016; (c) riscos elencados no levantamento de auditoria realizado pela Secex/CE no Dnocs (TC-011.721/2016-2): (c.1) ausência de recursos financeiros e a insuficiente capacitação dos atores envolvidos; (c.2) demora no início das obras de adequação das barragens à Política Nacional de Segurança de Barragens-PNSB; (d) equipe de segurança de barragens subdimensionada; e (e) deficiências no acompanhamento e na fiscalização dos órgãos estaduais e deficiências na hierarquização das barragens de alto risco.

443. Ainda na fase de planejamento da presente auditoria operacional, foi realizado workshop com a participação dos principais atores envolvidos no tema segurança de barragens para discutir e propor soluções para os problemas detectados na fase de produção de conhecimento e aprimorar as questões de auditoria da matriz de planejamento.

444. A abertura do workshop foi feita pelo Ministro-Relator do TCU Augusto Nardes que abordou a importância do evento e a necessidade de utilizar os instrumentos de governança para a segurança de barragens. Tratou ainda da importância da água no desenvolvimento sustentável e da política de preservação ambiental no âmbito dos reservatórios, com o aproveitamento das boas práticas já implementadas em outros países.

445. O workshop também abordou problemas indesejados na gestão de segurança de barragens envolvendo ausência ou deficiência nas ações efetivas de prevenção, de controle e de mitigação de riscos referentes à Política Nacional de Segurança de Barragens, com predomínio dos procedimentos de supervisão das condições de segurança condicionados a iniciativas isoladas dos empreendedores



com entraves de natureza operacional e interinstitucional, em detrimento da otimização do sistema como um todo.

446. Durante o evento foram feitas diversas proposições para o aprimoramento da Política Nacional de Segurança de Barragens, sempre levando em conta a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente inseridos no resultado esperado 13 da estratégia de controle externo – segurança de barragens: aprimoramento do marco legal da Política Nacional de Segurança de Barragens, possibilitando uma adequada conexão com a Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como com demais políticas públicas relacionadas aos recursos hídricos, ao meio ambiente, à agricultura, à produção industrial, de forma a assegurar os direitos humanos relacionados, bem como a gerar desenvolvimento econômico sustentável.

447. A discussão das questões englobou o mapeamento de riscos, os problemas identificados e indesejados com suas fontes, vulnerabilidades e consequências que impactam na otimização da gestão de segurança de barragens.

448. Ademais, as considerações apresentadas foram uníssonas no sentido de que há necessidade de otimização da gestão de segurança de barragens para que sejam cumpridos os objetivos da PNSB e preservada a vida e saúde humana, o meio ambiente e a propriedade. Os participantes compilaram os diversos entraves/riscos e sugestões alusivos à gestão de segurança de barragens.

#### **Fase de execução**

449. Para a realização das análises, buscou-se avaliar a atuação do Dnocs e da Codevasf sob vários aspectos relativos à PNSB: (1) orçamento/recursos (PPA, LDO, LOA, Planerb, Prosb e Pispf); (2) pessoas e competências (quantitativo, qualificação e treinamento); (3) estrutura organizacional/institucional (sedes, unidades de campo, unidades administrativas, superintendências regionais, escritórios locais); (4) governança/risco; (5) planejamento estratégico e operacional; (6) gestão operacional (execução/inspeções, constatações, monitoramento e avaliação de resultados); (7) marco regulatório (DPA, CRI, NPGb, estabilidade, rompimento); (8) instrumentos da PNSB (PSB, PAE, SNISB, RSB); (9) situação dos barramentos (anomalias, comprometimentos); (10) cadastro e classificação; e (11) fiscalização da ANA e dos órgãos estaduais de recursos hídricos.

450. Também foram avaliadas na gestão de segurança de barragens o relacionamento interinstitucional, a comunicação e participação social, a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, bem como a atuação da defesa civil nos aspectos de prevenção e de socorro.

451. Foram realizadas entrevistas e colhidas diversas informações e documentação junto ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), Ministério da Integração Nacional (MI), Agência Nacional de Águas (ANA), Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (Cogerh/CE), Secretaria de Recursos Hídricos do Ceará (SRH/CE), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Coordenadoria de Defesa Civil no Ceará (Cedec/CE), e Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec/MDR).

452. Também foram obtidas informações junto ao então Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP), atual Ministério da Economia, ao Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e a especialistas do setor que atuam no âmbito acadêmico e de consultoria na área.

453. Foram realizadas vistorias em barragens contemplando graves anomalias (Barragens de Lima Campos, Trussu e Banabuiu, todas no Estado do Ceará), bem como foram realizadas visitas com aplicação de entrevista junto às administrações locais dos barramentos (zeladorias), unidades de campo, escritórios locais, e junto à sociedade civil, para fins de identificação e confirmação dos entraves na gestão de segurança de barragens a nível local.

454. Ainda na fase de execução, a equipe de auditoria participou de duas audiências públicas junto à Comissão de Desenvolvimento Regional do Senado Federal, onde foram debatidas as principais questões alusivas à segurança de barragens no país, com destaque para os projetos de lei que se encontram em tramitação naquela Casa Legislativa.





455. Frise-se que foram colhidas informações do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) acerca das experiências internacionais e das parcerias e reuniões mantidas com o Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério do Meio Ambiente no setor de barragens para fins de aprimoramento da gestão de segurança dessas estruturas em âmbito nacional e implementação de ações nas Unidades de Recuperação de Áreas Degradadas (URAD's).

#### **Fase de relatório**

456. A elaboração do relatório de auditoria foi realizada com base nas informações obtidas na fase de planejamento e de execução, a fim de apresentar o objetivo e as questões de auditoria, a metodologia utilizada, os achados de auditoria e a proposta de encaminhamento.

457. No final da fase de relatório foi realizado um painel de referência nos dias 21 e 22/3/2019 com a participação dos principais atores envolvidos com a segurança de barragens no país, no intuito de discutir as constatações e aprimorar os possíveis encaminhamentos do relatório preliminar, objetivando dar efetividade à PNSB, através da implementação tempestiva de ações saneadoras pelos órgãos fiscalizadores e empreendedores do setor, possibilitando o pleno cumprimento das deliberações do TCU através de plano de ação e adoção de medidas de iniciativa dos gestores.

458. As seguintes constatações alusivas à segurança de barragens, agrupadas por tema, foram identificadas neste trabalho:

#### **Recursos**

- insuficiência de referência à segurança de barragens no PPA e na LDO;
- insuficiência de recursos orçamentários/financeiros;
- não especificidade das ações orçamentárias das LOA's;
- baixa execução orçamentário-financeira;
- ausência de justificativas no embasamento do planejamento orçamentário dos empreendedores;

#### **Pessoal/treinamento**

- inadequação do dimensionamento dos recursos humanos qualificados;
- ausência de treinamentos internos específicos;

#### **Estrutura organizacional**

- precariedade na estrutura organizacional das unidades de campo e inexistência de setor específico, com volatilidade dos membros dos grupos de trabalho;
- inexistência de setor específico para a segurança de barragens;

#### **Governança e Riscos**

- implantação deficiente dos mecanismos de prática de governança e do sistema de gestão de riscos e controles internos sob a ótica da gestão da segurança de barragens;

#### **Planejamento**

- pouco ou nenhum destaque do tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico sem clara definição dos objetivos e metas;
- ausência de projetos, quantificação e orçamentação com o grau de precisão adequado em relação aos serviços necessários para a manutenção preventiva e recuperação das barragens;

#### **Gestão operacional**

- inexistência de manutenção preventiva das estruturas dos barramentos, incluindo equipamentos hidromecânicos;
- insuficiência das ações corretivas para as anomalias constantes dos relatórios de inspeções regulares e especiais;
- inoperância de estações sismológicas, impossibilitando o monitoramento dos eventos sísmicos e as ações preventivas que se fizerem necessárias;
- ocupações irregulares de áreas no entorno dos reservatórios;
- ausência de análise sistêmica das anomalias;



- insuficiência/ausência de instrumentação das barragens, bem como do registro e análise adequada de dados;

#### **Marco legal**

- falta de uniformização dos regulamentos dos fiscalizadores federais e estaduais;
- fragilidades no sistema de classificação de barragens;
- imprecisão no diagnóstico final de cada barramento quanto a rompimento;
- inconsistência no conceito de “magnitude da anomalia” contido no manual de preenchimento da ficha de inspeção;
- conflito entre a PNSB e a PNMA decorrente de exigências de prazos e condicionantes dos licenciamentos ambientais;
- ausência de detalhamento da forma de operacionalização e do rito procedimental para a recuperação/desativação de barragens, no caso de omissão ou inação do empreendedor;
- ausência de cláusula sancionatória (punitiva) para o descumprimento das disposições legais da Lei 12.334/2010;
- inexistência de exigência normativa da aprovação e análise crítica dos PAE’s pelas entidades fiscalizadoras;
- impropriedade na definição normativa do NPGb (nível de perigo global da barragem);
- não especificação da qualificação necessária para a figura do Coordenador do PAE;
- ausência de regulamentação da PNPDEC e de estrutura da Defesa Civil para exercer suas atribuições de prevenção;
- inexistência de definição da área de segurança que abranja as áreas a jusante do barramento, para fins de proibição de ocupação/uso pelas populações adjacentes e de instalações administrativas/operacionais;
- imprecisão no conceito de empreendedor;
- não conclusão dos processos de revisão das normas pelo CNRH/CTAP;

#### **Instrumentos da PNSB**

- dificuldades para a elaboração dos PSB’s e dos PAE’s pelos empreendedores;
- não realização de análise e manifestação por parte do Congresso Nacional após o recebimento do RSB;

#### **Cadastro e classificação**

- deficiência e insuficiência de cadastramento das barragens de usos múltiplos;
- abandono das barragens do extinto DNOS e do INCRA sem identificação dos seus empreendedores;
- baixo número de barragens cadastradas no SNISB;
- não classificação de todas as barragens quanto ao dano potencial associado e à classificação de risco;
- existência de acervo documental armazenado em prédios públicos, não permitindo rastreamento, identificação e catalogação de projetos de barragens;
- não disponibilização aos empreendedores das memórias de cálculo da ANA inerentes aos quadros de classificação de barragens;
- ausência de catalogação de barragens consideradas em caráter de abandono, dificultando as ações de recuperação ou desativação;

#### **Relação interinstitucional**

- ausência de interação entre órgãos de defesa civil estaduais e municipais para permitir a implementação de ações de prevenção e preparação;
- ausência de divulgação dos resultados das inspeções;
- inexistência de comunicação direta (protocolo oficial) entre os empreendedores, os fiscalizadores e os órgãos de defesa civil nas 3 esferas de governo para fins de atuação conjunta nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;

- ausência de troca/disseminação de informações entre os órgãos fiscalizadores estaduais, não havendo uniformização dos procedimentos;

**Participação social, direitos humanos e meio ambiente**

- não inserção das populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação e conscientização sobre a importância da segurança de barragens, com vistas à preservação dos recursos hídricos e do meio ambiente e à promoção e defesa dos direitos humanos;

- inexistência de uma política para assegurar o direito das populações atingidas em caso de acidentes com barragens;

- não divulgação tempestiva dos relatórios de inspeção dos empreendedores e dos fiscalizadores à sociedade civil e às entidades municipais;

- não conclusão da instituição e delimitação da Área de Preservação Permanente;

**Fiscalização**

- não encaminhamento de informações cadastrais e de classificação por fiscalizadores estaduais;

- existência de fiscalizadores com equipe sem atribuição formal de equipe para atuar no setor ou com equipe subdimensionada;

- inexistência de meios e instrumentos para avaliar a veracidade dos dados informados pelos empreendedores;

**Defesa Civil**

- ausência de foco na prevenção, sensibilização, gerenciamento de risco e ocupações irregulares;

- não implementação da PNPDEC;

**Universidades**

- número reduzido de universidades contemplando na grade curricular a segurança de barragens;

- número reduzido de profissionais especializados na área de segurança de barragens;

459. Para as principais constatações foram elaboradas propostas de encaminhamento, com o objetivo de corrigir inconformidades e fragilidades na gestão de segurança de barragens de usos múltiplos e contribuir para a melhoria da atuação do Dnocs e da Codevasf no tocante aos seus papéis de empreendedores públicos, da ANA e dos órgãos estaduais de recursos hídricos no que tange à atuação como órgãos fiscalizadores, do CNRH quanto ao estabelecimento de diretrizes para aprimoramento da PNSB, e das defesas civis nacional e estaduais quanto aos trabalhos de prevenção e resposta a acidentes.

460. As propostas de encaminhamento que se seguem contemplam recomendações aos principais atores envolvidos com a gestão da segurança de barragens de usos múltiplos no país.

461. Foram feitas também recomendações às comissões do Senado e da Câmara dos Deputados envolvidas com a alteração do marco legal para que incluam nas discussões as sugestões de aprimoramento da Lei 12.334/2010.

## **6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

462. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Ministro Relator Augusto Nardes, com as seguintes propostas:

a) com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, **determinar** ao Dnocs e à Codevasf que:

a.1) elaborem e encaminhem ao TCU plano de ação, no prazo de 180 dias, com vistas à implementação das ações saneadoras a seguir identificadas, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os respectivos prazos para implementação de cada ação, nos termos estabelecidos no artigo 4º da Resolução TCU 265/2014 e no item 9.X do seu anexo I:

a.1.1) quando da elaboração do planejamento orçamentário a ser encaminhado ao MDR, incluir em suas demandas as justificativas e fundamentações, apresentando as respectivas planilhas,

*memórias de cálculo e projetos que permitam uma adequada análise e aprovação por parte do MDR, do Ministério da Economia e de seus respectivos setores orçamentários, dos valores a serem inseridos nos orçamentos de segurança de barragens, aditando as obras de recuperação, reabilitação e manutenção das infraestruturas existentes, as ações de segurança, tais como, a realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, a elaboração dos Planos de Segurança de Barragens (PSB's) e dos Planos de Ações de Emergência (PAE's), demonstrando a necessidade de alocação sustentável de recursos compatíveis com as necessidades financeiras, de recursos humanos e organizacionais para o pleno cumprimento/implementação da PNSB;*

*a.1.2) efetuar o planejamento e promover treinamentos internos na área de segurança de barragens no máximo a cada dois anos, mantendo os respectivos registros das atividades, contemplando inclusive os servidores lotados nas unidades de campo que gerenciam as barragens, de modo a dar cumprimento à exigência constante do artigo 28, inciso II, da Resolução ANA 236/2017;*

*a.1.3) prover as unidades de campo e unidades administrativas dos elementos mínimos de funcionamento e operacionalidade, dotando-as de materiais/insumos de conservação rotineira, inclusive equipamentos/ferramental indispensável para a realização de suas atividades, provimento dos setores específicos de segurança de barragens de pessoal qualificado, por meio de concurso público, realocações internas e/ou aproveitamento de outros órgãos, objetivando a obtenção de quadro especializado e permanente no setor;*

*a.1.4) implantar na estrutura organizacional setor específico voltado para a segurança de barragens, no intuito de viabilizar o armazenamento sistemático, o fluxo e a disseminação de informações, a tomada tempestiva de decisões, a adoção de providências saneadoras e de processos padronizados de atuação, em função da volatilidade dos membros dos grupos de trabalho atualmente incumbidos de tais atividades;*

*a.1.5) adotar ações administrativas tendentes ao cumprimento das disposições constantes do Decreto 9.203/2017, com vistas à efetiva implantação e manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança relacionados com a segurança de barragens (artigos 6º e 13), à instituição de comitê interno de governança (artigo 14) e ao sistema de gestão de riscos e controles internos (artigo 17);*

*a.1.6) dar destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional, com clara definição dos objetivos, metas e indicadores de forma a permitir o acompanhamento e avaliação das ações implementadas e possibilitar uma vinculação com o Plano Plurianual do Governo Federal;*

*a.1.7) adotar ações para a correção imediata das anomalias e implementação das recomendações já constatadas e registradas nos relatórios das inspeções já levadas a efeito, nos relatórios de fiscalização e no relatório de segurança de barragens (RSB) da ANA, por meio de levantamento para fins de quantificação, orçamentação, e especificações técnicas elaborados com o grau de precisão adequado em relação aos serviços necessários para a recuperação das barragens, elaboração de projetos, com posterior realização de licitação para contratação, execução dos serviços e monitoramento sustentável;*

*a.1.8) elaborar plano de manutenção preventiva das barragens, incluindo quantificação, orçamentação e especificações técnicas dos serviços, detalhando insumos e ferramental necessários, com os respectivos cronogramas de execução;*

*a.1.9) contemplar nos projetos e especificações técnicas de barragens novas, inclusive as atualmente com obras em fase de execução, dispositivos de segurança da barragem, incluindo a instrumentação, de modo a garantir os aspectos de segurança previstos nos artigos 3º, inciso I e 4º, inciso I, da Lei 12.334/2010;*

*a.1.10) hierarquizar as prioridades dos serviços relativos à segurança de barragens em razão dos riscos e danos potenciais altos e emergenciais já diagnosticados nos barramentos sob as respectivas jurisdições;*



a.1.11) remanejar as famílias que ocupam irregularmente a área do entorno dos reservatórios (jusante e montante), bem como implementar ações de caráter permanente e preventivo no sentido de coibir novas ocupações irregulares;

a.1.12) promover gestões no sentido das renovações dos convênios com as entidades afins relativos às estações sismológicas, de modo a possibilitar o monitoramento dos eventos sísmicos potenciais causadores de prejuízos às estruturas dos barramentos e a implementação das ações preventivas que se fizerem necessárias;

a.1.13) designar responsáveis pela análise das fichas/relatórios de inspeção respeitando-se a devida segregação de funções, com análise sistêmica do comportamento de cada anomalia considerada de maior relevância, formulando-se proposta de ações corretivas tecnicamente bem definidas;

a.1.14) dar publicidade aos resultados das inspeções para que as defesas civis, sociedade civil local, municípios, movimentos e organizações sociais tenham conhecimento das anomalias detectadas nos barramentos e dos serviços necessários às suas correções, de modo a possibilitar o acompanhamento das ações saneadoras a serem adotadas para a manutenção da segurança das barragens, nos termos previstos no artigo 9º, §§ 1º e 3º, da Lei 12.334/2010, bem como a implantação das ações preventivas da defesa civil previstas no artigo 3º da Lei 12.608/2012 e às demais ações tempestivas no sentido da plena implementação da PNSB e da PNPDEC;

a.1.15) inserir as organizações da sociedade civil, as brigadas municipais, as populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação social e conscientização quanto à importância da sustentabilidade das manutenções das barragens e dos respectivos reservatórios, de modo a suprir a atual inexistência de canais diretos de comunicação e interação com a administração, com vistas à preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente, bem como à promoção e defesa dos direitos humanos, ampliando a gestão de informação, transparência e publicidade;

a.1.16) juntamente com os movimentos sociais, seja implementada ações no sentido de que sejam assegurados os direitos das populações atingidas em caso de acidentes com barragens;

a.1.17) concluir a instituição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios das barragens, nos termos definidos no art. 4º, inciso III, e art. 5º da Lei 12.651, de 25/5/2012, bem como a implantação de regime de proteção e de manutenção da vegetação situada nas referidas áreas de proteção, consoante exigido no art. 7º da mesma lei;

b) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** ao Ministério da Economia:

b.1) a reestruturação orçamentária no sentido da redefinição das ações orçamentárias de modo a permitir maior visibilidade e grau de definição das ações relacionadas à recuperação e conservação de barragens, objetivando possibilitar o seu acompanhamento pelos órgãos de controle externo e interno, o monitoramento da efetividade dos gastos, a evolução dos resultados e o controle social, o que não é possível atualmente em face da pulverização de ações e da multiplicidade no direcionamento das alocações de recursos, por meio de:

b.1.1) instituição de rubricas específicas para a alocação de recursos orçamentários direcionados exclusivamente às ações de segurança de barragens que contemplem de forma discriminada e individualizada a manutenção e a recuperação de barramentos, desvinculadas das rubricas inerentes a recursos hídricos em geral, de modo a proporcionar o destaque e o acompanhamento das ações inerentes à PNSB;

b.1.2) inclusão nas ações orçamentárias específicas para a segurança de barragens, além das obras de recuperação, reabilitação e manutenção das infraestruturas existentes, das ações de segurança, tais como a realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, a elaboração dos Planos de Segurança de Barragens, dos Planos de Ações de Emergência, objetivando alocação sustentável de recursos para o pleno cumprimento/implementação da PNSB;



b.2) a consignação no PPA 2020-2023, em relação ao Programa 2084 – Recursos Hídricos, de indicadores, objetivos e metas que digam respeito especificamente à segurança de barragens, recuperação, manutenção, conservação, reabilitação, instrumentação, e às ações de segurança, tais como, realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, elaboração dos Planos de Segurança de Barragens e dos Planos de Ações de Emergência, no intuito de viabilizar a plena implementação da PNSB;

b.3) a consignação nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de dispositivos específicos sobre segurança de barragens, considerando a imprescindibilidade de execução orçamentária e financeira e os riscos ambientais e à segurança da população que vive a jusante do barramento, para a sistemática manutenção das estruturas, evitando situações de instabilidade com possibilidade de rompimentos e consequentes prejuízos ambientais e perdas de vidas humanas;

c) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** ao Ministério do Desenvolvimento Regional que adote providências com vistas à (ao):

c.1) mitigação do elevado descompasso entre os valores orçados e os valores efetivamente pagos (cronogramas orçamentários e liberação de recursos), dos contingenciamentos e da intempestividade nas liberações orçamentárias, no que tange à segurança de barragens, para dar maior eficiência à execução orçamentário-financeira, em razão da relevância do tema, com possibilidade de prejuízo ao meio ambiente e de perdas de vidas humanas;

c.2) implementação de ações administrativas para o cumprimento dos termos dispostos no Decreto 9.203/2017 que trata de políticas de governança e gestão de riscos, dando destaque à implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens;

c.3) inserção de destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional, com clara definição dos objetivos, metas e indicadores de forma a permitir o acompanhamento e avaliação das ações implementadas e possibilitar uma vinculação com o Plano Plurianual do Governo Federal;

c.4) adoção de providências tendentes à compatibilização das exigências de prazos e das condicionantes dos licenciamentos ambientais aos normativos inerentes à PNSB;

c.5) aprimoramento do conceito de “magnitude da anomalia” contido no manual de preenchimento da ficha de inspeção de barragem (2ª edição – 2010) no sentido de que a expressão seja utilizada para a caracterização do grau de complexidade de sua recuperação (I- insignificante; P-pequena; M-média; G-grande) correlacionada com a instância administrativa/operacional para a solução do problema (se equipe da administração local, administração regional ou administração central), no intuito de evitar dúvidas quanto ao preenchimento da referida ficha, uma vez que pode subentender significado de grandeza, de intensidade ou de extensão física da anomalia; eliminando a dificuldade na interpretação dos dados lançados nas fichas e nos relatórios de inspeção, bem como as possíveis distorções na avaliação das conclusões ali lançadas;

c.6) criação de Grupo de Trabalho para revisão do Manual de Preenchimento da Ficha de Inspeção de Barragem (2ª Edição) no sentido de que seja dado destaque às anomalias mais graves que efetivamente comprometam a segurança da barragem; seja exigida a precisa localização da anomalia por georreferenciamento indicando a parte afetada do barramento; sejam incluídas outras anomalias que impliquem instabilidade da barragem; sejam emitidos laudos/declarações de estabilidade no âmbito das barragens de usos múltiplos, com abordagem homogênea fundamentada em análise estruturada, com base em uma lógica de avaliação da situação dos principais agentes instabilizadores das barragens;

c.7) em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, conclusão da regulamentação da Lei 12.608/2012, de acordo com os Decretos 9666/2019 e 9688/2019, em especial no que tange aos prazos para elaboração e revisão (artigo 6º, § 2º), para possibilitar a plena implementação da PNPDEC prevista no artigo 6º, inciso VIII da Lei 12.608/2012.



c.8) prover a Secretaria de Proteção e Defesa Civil/MDR de estrutura operacional apropriada (recursos humanos, financeiros e materiais) para exercer, além das ações de resposta a acidentes, as atividades de prevenção, preparação e mitigação previstas na PNPDEC;

d) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** à ANA e aos órgãos estaduais de recursos hídricos, no que se refere à fiscalização sobre a segurança de barragens de usos múltiplos:

d.1) seja dado destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional, com clara definição dos objetivos, metas e indicadores de forma a permitir o acompanhamento e avaliação das ações implementadas e possibilitar uma vinculação com o Plano Plurianual do Governo Federal;

d.2) o registro consolidado das ações adotadas pelos empreendedores para a correção das anomalias e implementação das recomendações já constatadas e registradas nos relatórios de inspeções, nos relatórios de fiscalização e no relatório de segurança de barragens;

d.3) o acompanhamento das ações dos empreendedores quanto à hierarquização das prioridades em razão dos riscos e danos potenciais altos e emergenciais já diagnosticados nos barramentos sob as respectivas jurisdições;

d.4) o aprimoramento da definição normativa do nível de perigo global da barragem (NPGB) no sentido de que a sua vinculação ao teor individual do nível de perigo das anomalias (NPA) (artigo 12, § único da Resolução ANA 236/2017: NPGB no mínimo igual ao NPA de maior gravidade) não gere excessivo rigor na estipulação no referido NPGB e reflita um resultado preciso decorrente de necessária análise conjunta das anomalias;

d.5) a especificação da qualificação técnica mínima para a figura do Coordenador do PAE formalmente designado pelo empreendedor da barragem, nos termos do artigo 28, inciso IV, da Resolução ANA 236/2017, podendo até mesmo ser o próprio empreendedor, com atividades específicas, abrangendo inclusive a declaração do nível de resposta das situações de emergência em potencial (artigo 27 da Resolução ANA 236/2017), encerramento da emergência e elaboração do respectivo relatório de encerramento (artigo 29 da Resolução ANA 236/2017);

d.6) a padronização da forma de elaboração do conteúdo mínimo e do nível de detalhamento dos PSB's e dos PAE's, de modo a facilitar a sua elaboração pelos empreendedores;

d.7) conclusão do levantamento de todas as barragens de acumulação de água dos empreendedores públicos e privados localizadas em suas áreas de jurisdição abrangendo também as barragens particulares mesmo que não atingidas pela PNSB, adotando medidas tendentes à:

d.7.1) identificação dos 570 empreendedores de barragens órfãs, incluindo as barragens abandonadas no DNOS e do Incra, inserção das informações complementares de 18.324 barragens e identificação do universo total das barragens ainda não cadastradas, considerando que o conhecimento de todas as barragens nacionais é fundamental para a identificação e classificação das barragens que se submetem à PNSB e para permitir que sejam traçadas diretrizes e linhas de ação corretivas e preventivas, de modo a serem minimizados os possíveis riscos de acidentes;

d.7.2) regularização de todas as barragens cadastradas sob as respectivas áreas de atuação, através das obtenções das outorgas, licenças, autorizações, concessões e outros instrumentos, de forma a permitir a identificação do vínculo formal entre a barragem e o empreendedor, viabilizando a atuação dos órgãos fiscalizadores junto aos empreendedores para cumprimento dos regulamentos existentes e aplicação das penalidades previstas na Lei 9.433/97, em caso de desobediência à outorga de uso de recursos hídricos, até que sejam alterados os normativos no que tange às sanções específicas para a segurança de barragens;

d.8) criação de canais de comunicação direta entre os órgãos fiscalizadores federais e estaduais do setor de segurança de barragens que permita a intensificação e troca/disseminação de informações, com o fito de buscar a uniformização dos procedimentos alusivos aos diferentes normativos emitidos em cada uma das unidades da federação, e a sensibilização dos governos no sentido de destacar definitivamente e com efetividade a temática de segurança de barragens;



d.9) prover as estruturas dos órgãos fiscalizadores de barragens de usos múltiplos de setor específico com atribuição formal para atuar em segurança de barragens, dotando-as de recursos financeiros e humanos (equipe técnica qualificada), em número suficiente para exercer as atividades, bem como do adequado aparelhamento tecnológico para cumprir as obrigações legais previstas na PNSB e para obter com acurácia as informações a serem enviadas para o Relatório de Segurança de Barragens;

e) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados que incluam os seguintes aspectos nas discussões acerca da alteração do marco legal alusivo à Política Nacional de Segurança de Barragens:

e.1) definição/delimitação da área de segurança a jusante dos barramentos para fins de proibição de ocupação/uso pelas populações adjacentes, bem como de instalações administrativas/operacionais, de modo a salvaguardar vidas humanas em caso de possíveis acidentes, levando em conta as informações constantes dos PSB's e dos PAE's, complementarmente às áreas de preservação permanentes previstas na Lei 12.651/2012 (código Florestal) em seu artigo 4º, inciso III, e artigo 5º, de acordo com a faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

e.2) definição de cláusula sancionatória (punitiva) para os casos específicos de descumprimento das disposições legais da Lei 12.334/2010, levando em conta as peculiaridades das barragens de usos múltiplos no tocante às condições financeiras dos empreendedores públicos e privados;

e.3) definição da forma de operacionalização e do rito procedimental das medidas a serem adotadas pelo órgão fiscalizador em relação ao artigo 18 da Lei 12.334/2010 relacionado à recuperação/desativação de barragens que não atendem aos requisitos de segurança (§ 2º), no caso de omissão ou inação do empreendedor;

e.4) falta de uniformização dos regulamentos federais e estaduais alusivos às barragens de usos múltiplos;

e.5) aprimoramento do conceito de empreendedor, hierarquizando os vínculos e as situações superpostas e lacunosas envolvendo direito real sobre a terra, outorga de uso da água, exploração, benefícios privados e coletivos, rios federais e estaduais, órgãos construtores, prefeituras e governos estaduais, convênios e desapropriações, no intuito de evitar que barragens permaneçam órfãs ou com mais de um empreendedor;

e.6) criação de comissão específica do Congresso Nacional logo após o recebimento do Relatório de Segurança de Barragens objetivando a discussão das proposições do referido relatório com os principais atores envolvidos e o delineamento das ações a serem adotadas para o aprimoramento da gestão de segurança de barragens;

f) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos que inclua nas discussões das suas Câmaras Técnicas, com vistas ao exercício de suas competências previstas nos incisos XI e XII do artigo 20 da Lei 12.334/2010 (que alterou o artigo 35 da Lei 9.433/1997):

f.1) a questão da ausência de regulamentação da Lei 12.334/2010 pelos órgãos estaduais de recursos hídricos e a falta de uniformização dos regulamentos federais e estaduais alusivos às barragens de usos múltiplos;

f.2) as conclusões dos processos de revisão/atualização das Resoluções 143 e 144/2012 atualmente em curso no âmbito da Câmara Técnica de Análise de Projetos;

f.3) a definição da forma de operacionalização e do rito procedimental das medidas a serem adotadas pelo órgão fiscalizador em relação ao artigo 18 da Lei 12.334/2010 relacionado à recuperação/desativação de barragens que não atendem aos requisitos de segurança (§ 2º), no caso de omissão ou inação do empreendedor;



f.4) o maior detalhamento de todos os elementos que efetivamente impliquem comprometimento da segurança de barragens e que devam compor o anexo II da Resolução CNRH 143/2012;

f.5) a implementação de ações relativas à segurança de barragens na Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos (CTEM) e na Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia (CTCT) relativamente à educação, capacitação, mobilização, bem como ao desenvolvimento tecnológico, para fins de:

*Propor diretrizes, planos e programas de educação e capacitação em segurança de barragens;*

*Propor e analisar mecanismos de articulação e cooperação entre o poder público, os setores usuários e a sociedade civil quanto à educação e capacitação em segurança de barragens;*

*Propor e analisar mecanismos de mobilização social para fortalecimento da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB);*

*Propor e analisar mecanismos de difusão da Política Nacional de Segurança de Barragens, tornando efetivos os objetivos e fundamentos da Lei 12.334/2010;*

*Propor e analisar diretrizes de disseminação da informação sobre a segurança de barragens voltadas para a sociedade, utilizando as formas de comunicação que alcancem a todos;*

*Recomendar critérios referentes ao conteúdo de educação em segurança de barragens nos livros didáticos, assim como para os planos de mídia relacionados ao tema de segurança de barragens;*

*Propor e analisar mecanismos de fomento e estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico em matérias ligadas à segurança de barragens;*

*Propor diretrizes gerais para capacitação técnica buscando a excelência na área de gestão de segurança de barragens;*

*Propor ações, estudos e pesquisas, na área de segurança de barragens, visando a melhoria de tecnologias, equipamentos e métodos;*

*Propor e analisar mecanismos de difusão de experiências e conhecimento no conjunto da sociedade no que se refere a segurança de barragens.*

g) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** ao Ministério do Meio Ambiente que:

g.1) adote providências tendentes à compatibilização das exigências de prazos e das condicionantes dos licenciamentos ambientais aos normativos inerentes à PNSB;

h) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** à Secretaria de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional que sejam adotadas as providências no sentido de(a):

h.1) criação de canais de comunicação direta (protocolo oficial) com os órgãos de defesa civil nas 3 esferas de governo para fins de atuação conjunta nas ações de prevenção e preparação previstas no artigo 3º da Lei 12.608/2012;

h.2) inserir as organizações da sociedade civil, as brigadas municipais e as populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação social e conscientização quanto à importância da sustentabilidade das manutenções das barragens e dos respectivos reservatórios, de modo a suprir a atual inexistência de canais diretos de comunicação e interação com a administração, com vistas à preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente, bem como à promoção e defesa dos direitos humanos, ampliando a gestão de informação, transparência e publicidade;

h.3) juntamente com os movimentos sociais, implementação de ações no sentido de que sejam assegurados os direitos das populações atingidas em caso de acidentes com barragens;

i) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** ao Ministério da Educação que avalie e conveniência e oportunidade de adotar medidas visando a criação de curso de graduação específico na temática de barragens, bem como a inclusão na grade curricular (graduação) das universidades brasileiras do tema segurança de barragens com o objetivo de desenvolver a cultura nacional do tema, ampliando a formação técnica



*de profissionais na área para o aprimoramento das avaliações acerca da estabilidade estrutural, com vistas ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de rompimentos, estimulando comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres nessa área;*

*j) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** ao INCRA que adote, caso medidas nesse sentido não tiverem sido adotadas, ações administrativas para o cumprimento dos termos dispostos no Decreto 9.203/2017 que trata de políticas de governança e gestão de riscos, dando destaque à implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens;*

*j) comunicar o inteiro teor da decisão que for adotada aos governos estaduais e aos órgãos estaduais de recursos hídricos fiscalizadores de barragens de usos múltiplos para conhecimento e adoção das providências que se fizerem necessárias;*

*k) comunicar à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos/MDR, à Agência Nacional de Águas e à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil/MDR o inteiro teor da decisão que for adotada”.*

É o relatório.

## VOTO

Completados três meses (no último dia 25/4) da tragédia do rompimento da barragem da Mina do Córrego do Feijão em Brumadinho/MG, com 231 mortos identificados e 46 pessoas desaparecidas, segundo informações da Polícia Civil de Minas Gerais, em 18/04/2019, além de mais de uma centena de desabrigados e incalculáveis prejuízos sociais, econômicos e ambientais, trago ao Plenário relatório de auditoria operacional realizada no período de 13/8/2018 a 14/12/2018 com o objetivo de avaliar a gestão de segurança das barragens de usos múltiplos sob responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca - Dnocs e da Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf.

2. A mesma experiência traumática já havia ocorrido em 5/11/2015 com o rompimento da barragem do Fundão, igualmente de rejeitos de mineração, em Mariana/MG, tido por especialistas como o maior desastre ambiental do mundo ligado à essa atividade, e que poderia ter servido de marco para as ações de governos, autoridades e empreendedores envolvidos, no sentido de melhorar a segurança e minimizar os riscos desses empreendimentos. Além da catástrofe ambiental que representou, na tragédia de Mariana, segundo informações veiculadas pela imprensa, também morreram 19 pessoas, aproximadamente 300 famílias perderam as casas e cerca de 500 mil pessoas teriam sido atingidas direta ou indiretamente.

3. É nesse contexto de perplexidade que submeto o presente feito aos nobres pares e à sociedade brasileira, aproveitando a oportunidade para me congratular com a equipe técnica da Secretaria de Controle Externo no Ceará (Sec-CE) e com a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) pelo apurado senso de oportunidade e pelo elogiável juízo de conveniência ao deflagrar a presente auditoria.

4. Objetivamente, esta auditoria teve como objetivo verificar, entre outros aspectos: (i) em que medida a gestão de segurança de barragens a cargo dos referidos órgãos está cumprindo os objetivos estabelecidos na Lei 12.334/2010; e (ii) os principais entraves jurídicos, institucionais, financeiros, administrativos, entre outros, bem como as oportunidades de aprimoramento da atuação das referidas unidades jurisdicionadas e das entidades intervenientes nas três esferas de governo.

5. Em outras palavras, a auditoria buscou contribuir para a implementação efetiva da Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB, instituída pela Lei 12.334/2010, no País, atendendo ao



seu principal objetivo de evitar a ocorrência de acidentes com barragens de usos múltiplo e mitigar as suas consequências gravosas, tais como as verificadas nas tragédias com as barragens de rejeitos minerais do Fundão em Mariana/MG e do Córrego do Feijão em Brumadinho/MG.

6. Mas, a despeito de a grande mídia nacional ter divulgado amplamente os desastres de Brumadinho e Mariana, segundo registrou a unidade técnica, a falta de manutenção de barramentos está causando no Brasil muitos acidentes com perdas de vidas humanas e prejuízos ao meio ambiente. No universo de cerca de 24 mil barragens, sob a atuação de 31 entidades efetivamente fiscalizadoras, incluindo a Agência Nacional de Águas - ANA, há em média mais de três acidentes a cada ano e o número pode ser maior considerando que há acidentes não relatados e barragens que não foram informadas ao governo federal.

7. Os Relatórios de Segurança de Barragens da Agência Nacional de Águas apontam no período de 2011 a 2017 o registro de 24 acidentes com barragens e 42 incidentes que, sem controle, poderiam levar a um acidente.

8. As informações coletadas, pela equipe de auditoria, junto à ANA e aos empreendedores públicos federais Dnocs e Codevasf, que cuidam de barragens de usos múltiplos, também apontam a necessidade de manutenção e de recuperação de diversos barramentos de usos múltiplos ante a existência de diversos comprometimentos que impactam a segurança das estruturas.

9. Aduz ainda o exame técnico que, de um universo de 13.709 empreendedores privados e públicos nas três esferas de governo, o Dnocs e a Codevasf estão entre os empreendedores com maior número de barragens cadastradas ou construídas, 253 e 111 respectivamente, conforme Relatório de Segurança de Barragens, de 2017.

10. Ademais, as 22.412 barragens de usos múltiplos representam mais de 93% do universo de barragens cadastradas no país (24.092), com destaque para a importância socioeconômica dos reservatórios utilizados para irrigação (41%), aquicultura (11%), abastecimento de água (8%), indústria (4%), recreação (4%), regularização de vazões (3%) e dessedentação animal (17%).

## II

11. Para identificar os entraves na gestão de segurança de barragens, a equipe de auditoria buscou avaliar a atuação do Dnocs, da Codevasf, e de outros atores relacionados, diante de vários aspectos relativos à Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB:

1) orçamento/recursos (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, Plano de Ações Estratégicas para Reabilitação de Barragens - Planerb, Programa de Segurança de Barragens - Prosb e Programa de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISF);

2) pessoas e competências (quantitativo, qualificação e treinamento);

3) estrutura organizacional/institucional (sedes, unidades de campo, unidades administrativas, superintendências regionais, escritórios locais);

4) governança/risco;

5) planejamento estratégico e operacional;

6) gestão operacional (execução/inspeções, constatações, diagnósticos, monitoramento e avaliação de resultados) e situação dos barramentos (anomalias, comprometimentos);

7) marco regulatório (Dano Potencial Associado-DPA, Classificação de Risco-CRI, Nível de Perigo Global da Barragem-NPGB, estabilidade, rompimento);

8) instrumentos da PNSB (Plano de Segurança de Barragem-PSB, Plano de Ação de Emergência-PAE, Sistema Nacional de Informações Sobre Segurança de Barragens-SNISB, Relatório de Segurança de Barragens-RSB);

9) cadastro e classificação;

10) relação interinstitucional;

11) participação social e direitos humanos;



- 12) meio ambiente;
- 13) fiscalização da ANA e dos órgãos estaduais de recursos hídricos; e
- 14) ensino acadêmico.

12. Também foram avaliadas na gestão de segurança de barragens questões ligadas à comunicação e sensibilização da população que vive no entorno do reservatório, bem como a atuação da defesa civil nos aspectos de prevenção e de socorro. Para tanto, foram realizadas entrevistas e colhidas diversas informações e documentação junto ao Dnocs, Codevasf, Ministério da Integração Nacional (MI, extinto), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) Agência Nacional de Águas (ANA), Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (Cogerh/CE), Secretaria de Recursos Hídricos do Ceará (SRH/CE), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Coordenadoria de Defesa Civil no Ceará (Cedec/CE) e Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec/MDR).

13. Além disso, foram obtidas informações junto ao então Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP), atual Ministério da Economia, ao Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e a especialistas do setor que atuam no âmbito universitário.

14. Ainda na fase de execução, a equipe de auditoria participou de duas audiências públicas junto à Comissão de Desenvolvimento Regional do Senado Federal, onde foram debatidas as principais questões alusivas à segurança de barragens no país, com destaque para os projetos de lei que se encontram em tramitação naquela Casa Legislativa.

15. No final da fase de relatório foi realizado um painel de referência com a participação dos principais atores envolvidos com a segurança de barragens no país, no intuito de discutir as constatações e aprimorar os possíveis encaminhamentos do relatório preliminar, objetivando dar efetividade à Política Nacional de Segurança de Barragens, através da implementação tempestiva de ações saneadoras pelos órgãos fiscalizadores e empreendedores do setor, possibilitando o pleno cumprimento das deliberações do TCU através de plano de ação e adoção de medidas de iniciativa dos gestores.

### III

16. No mérito, acolho os argumentos da Sec-CE e os adoto como razões de decidir, apenas realizando ajustes pontuais nos termos do encaminhamento proposto, seja por questões de maior clareza redacional, seja para dar maior adequação e integridade às determinações e recomendações propostas.

17. Os achados da auditoria encontram-se detalhadamente examinados no corpo do relatório que antecede este voto, com as correspondentes conclusões e propostas de encaminhamento, os quais sumário a seguir, agrupadas por tema, de forma a proporcionar uma macro visão da situação encontrada:

#### **Recursos**

- insuficiência de referência à segurança de barragens no PPA e na LDO;
- insuficiência de recursos orçamentários/financeiros;
- não especificidade das ações orçamentárias das LOA's;
- baixa execução orçamentário-financeira;
- ausência de justificativas no embasamento do planejamento orçamentário dos empreendedores;

#### **Pessoal/treinamento**

- inadequação do dimensionamento dos recursos humanos qualificados;
- ausência de treinamentos internos específicos;

#### **Estrutura organizacional**

- precariedade na estrutura organizacional das unidades de campo e inexistência de setor específico, com volatilidade dos membros dos grupos de trabalho;
- inexistência de setor específico para a segurança de barragens;



### **Governança e Riscos**

- implantação deficiente dos mecanismos de prática de governança e do sistema de gestão de riscos e controles internos sob a ótica da gestão da segurança de barragens;

### **Planejamento**

- pouco ou nenhum destaque do tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico sem clara definição dos objetivos e metas;

- ausência de projetos, quantificação e orçamentação com o grau de precisão adequado em relação aos serviços necessários para a manutenção preventiva e recuperação das barragens;

### **Gestão operacional**

- inexistência de manutenção preventiva das estruturas dos barramentos, incluindo equipamentos hidromecânicos;

- insuficiência das ações corretivas para as anomalias constantes dos relatórios de inspeções regulares e especiais;

- inoperância de estações sismológicas, impossibilitando o monitoramento dos eventos sísmicos e as ações preventivas que se fizerem necessárias;

- ocupações irregulares de áreas no entorno dos reservatórios;

- ausência de análise sistêmica das anomalias;

- insuficiência/ausência de instrumentação das barragens, bem como do registro e análise adequada de dados;

### **Marco legal**

- falta de uniformização dos regulamentos dos fiscalizadores federais e estaduais;

- fragilidades no sistema de classificação de barragens;

- imprecisão no diagnóstico final de cada barramento quanto a rompimento;

- inconsistência no conceito de “magnitude da anomalia” contido no manual de preenchimento da ficha de inspeção;

- conflito entre a Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB e a Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA decorrente de exigências de prazos e condicionantes dos licenciamentos ambientais;

- ausência de detalhamento da forma de operacionalização e do rito procedimental para a recuperação/desativação de barragens, no caso de omissão ou inação do empreendedor;

- ausência de cláusula sancionatória (punitiva) para o descumprimento das disposições legais da Lei 12.334/2010;

- inexistência de exigência normativa da aprovação e análise crítica dos Plano de Ação de Emergência - PAE's pelas entidades fiscalizadoras;

- impropriedade na definição normativa do NPGb (nível de perigo global da barragem);

- não especificação da qualificação necessária para a figura do Coordenador do PAE;

- ausência de regulamentação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC e de estrutura da Defesa Civil para exercer suas atribuições de prevenção;

- inexistência de definição da área de segurança que abranja as áreas a jusante do barramento, para fins de proibição de ocupação/uso pelas populações adjacentes e de instalações administrativas/operacionais;

- imprecisão no conceito de empreendedor;

- não conclusão dos processos de revisão das normas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos/ Câmara Técnica de Análise de Projeto - CNRH/CTAP;

### **Instrumentos da PNSB**

- dificuldades para a elaboração dos Planos de Segurança da Barragem - PSB's e dos Planos de Ação de Emergência - PAE's pelos empreendedores;

- não realização de análise e manifestação por parte do Congresso Nacional após o recebimento do Relatório de Segurança de Barragens - RSB;

### **Cadastro e classificação**



- deficiência e insuficiência de cadastramento das barragens de usos múltiplos;
- abandono das barragens do extinto Departamento de Obras de Saneamento - DNOS e do INCRA sem identificação dos seus empreendedores;
- baixo número de barragens cadastradas no Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens - SNISB;
- não classificação de todas as barragens quanto ao dano potencial associado e à classificação de risco;
- existência de acervo documental armazenado em prédios públicos, não permitindo rastreamento, identificação e catalogação de projetos de barragens;
- não disponibilização aos empreendedores das memórias de cálculo da ANA inerentes aos quadros de classificação de barragens;
- ausência de catalogação de barragens consideradas em caráter de abandono, dificultando as ações de recuperação ou desativação;

#### **Relação interinstitucional**

- ausência de interação entre órgãos de defesa civil estaduais e municipais para permitir a implementação de ações de prevenção e preparação;
- ausência de divulgação dos resultados das inspeções;
- inexistência de comunicação direta (protocolo oficial) entre os empreendedores, os fiscalizadores e os órgãos de defesa civil nas 3 esferas de governo para fins de atuação conjunta nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;
- ausência de troca/disseminação de informações entre os órgãos fiscalizadores estaduais, não havendo uniformização dos procedimentos;

#### **Participação social, direitos humanos e meio ambiente**

- não inserção das populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação e conscientização sobre a importância da segurança de barragens, com vistas à preservação dos recursos hídricos e do meio ambiente e à promoção e defesa dos direitos humanos;
- inexistência de uma política para assegurar o direito das populações atingidas em caso de acidentes com barragens;
- não divulgação tempestiva dos relatórios de inspeção dos empreendedores e dos fiscalizadores à sociedade civil e às entidades municipais;
- não conclusão da instituição e delimitação da Área de Preservação Permanente;

#### **Fiscalização**

- não encaminhamento de informações cadastrais e de classificação por fiscalizadores estaduais;
- existência de fiscalizadores com equipe sem atribuição formal para atuar no setor ou com equipe subdimensionada;
- inexistência de meios e instrumentos para avaliar a veracidade dos dados informados pelos empreendedores;

#### **Defesa Civil**

- ausência de foco na prevenção, sensibilização, gerenciamento de risco e ocupações irregulares;
- não implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC;

#### **Universidades**

- número reduzido de universidades contemplando na grade curricular a segurança de barragens;
- número reduzido de profissionais especializados na área de segurança de barragens.

18. Realizado esse diagnóstico pontual, no âmbito de barragens de uso múltiplos, mas que demonstra as fragilidades na governança e na gestão da Política Nacional de Segurança de Barragens instituída pela Lei 12.334/2010, acolho na íntegra o substancial relatório de auditoria, suas conclusões e propostas de encaminhamento.



19. Com efeito, em apertadíssima síntese para não me tornar redundante em relação ao conteúdo do relatório que antecede este voto, a auditoria evidenciou o baixo alcance dos resultados pretendidos pela Lei 12.334/2010 e o elevado grau de risco e de dano potencial associado à gestão da referida política pública, essencialmente em virtude de insuficiências de toda ordem, conforme detalhadamente especificado no parágrafo X, retro.

20. Nesse contexto, considero que a auditoria levada a efeito pela Sec/CE atingiu plenamente o objetivo a que se propôs, como dito alhures, contribuir para a efetiva implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens no País, atendendo ao seu principal objetivo de evitar a ocorrência de acidentes com barragens de usos múltiplo e mitigar as suas consequências mais graves.

21. De fato, para as principais situações evidenciadas a equipe de auditoria apresentou propostas de encaminhamento, com o objetivo de orientar a governança e corrigir inconformidades e fragilidades na gestão de segurança de barragens de usos múltiplos e contribuir para a melhoria da atuação do Dnocs e da Codevasf no tocante aos seus papéis de empreendedores públicos, da Agência Nacional de Águas e dos órgãos estaduais de recursos hídricos no que tange à atuação como órgãos fiscalizadores, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos quanto ao estabelecimento de diretrizes para aprimoramento da Política Nacional de Segurança de Barragens, das defesas civis nacional e estaduais quanto aos trabalhos de prevenção e resposta a acidentes.

22. Tais propostas de encaminhamento contemplam recomendações e determinações ao Ministério da Economia, ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério da Educação, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, à Agência Nacional de Águas e aos demais órgãos fiscalizadores, aos empreendedores públicos, à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil e às comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para que adotem providências, na área de segurança de barragens, quanto à:

1) inclusão na LOA de ações orçamentárias, na LDO de dispositivo e no PPA 2020-2023 de indicadores, objetivos e metas, todos específicos para a segurança de barragens;

2) inclusão de fundamentações e justificativas técnicas nos planejamentos orçamentários dos empreendedores e baixa execução orçamentário-financeira;

3) promoção de treinamentos internos;

4) provimento das unidades de campo e unidades administrativas dos elementos mínimos de funcionamento e operacionalidade (materiais/insumos/recursos humanos);

5) implantação de mecanismos de prática de governança e do sistema de gestão de riscos e controles internos;

6) inclusão nos projetos e especificações técnicas de barragens de dispositivos de segurança da barragem, incluindo a instrumentação;

7) destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico, tático e operacional, com clara definição dos objetivos e metas;

8) realização de plano de ação para a correção imediata das anomalias e implementação das recomendações já constatadas e registradas nos relatórios de inspeções dos empreendedores, nos relatórios de fiscalização e nos relatórios de segurança de barragens da ANA;

9) hierarquização das prioridades em razão dos riscos e danos potenciais altos e emergenciais já diagnosticados;

10) colocação em operação das estações sismológicas mantidas pelo Dnocs adotando medidas, se for o caso, tendentes à renovação dos convênios com as entidades afins, de modo a possibilitar o monitoramento dos eventos sísmicos e as ações preventivas que se fizerem necessárias;

11) implantação de setor específico voltado para a segurança de barragens;

12) inclusão nos procedimentos de rotina das inspeções regulares da verificação da integridade e estabilidade;

13) elaboração de projetos, incluindo quantificação e orçamentação, com o grau de precisão adequado para as manutenções;



- 14) definição da área de segurança de barragens e adoção de providências para o remanejamento das famílias que ocupam irregularmente a área do entorno dos reservatórios (jusante e montante);
- 15) conclusão dos processos de revisão/atualização das resoluções da CNRH atualmente em curso no âmbito da CTAP;
- 16) revisão do manual de preenchimento da ficha de inspeção quanto aos procedimentos relativos às anomalias mais graves;
- 17) inclusão nos projetos e especificações técnicas de dispositivos de segurança de barragens;
- 18) compatibilização das exigências de prazos e das condicionantes dos licenciamentos ambientais com os normativos inerentes à PNSB;
- 19) definição da forma de operacionalização e do rito procedimental das medidas a serem adotadas pelo órgão fiscalizador para a recuperação/desativação de barragens no caso de inação do empreendedor;
- 20) exigência de notório conhecimento dos representantes de cada um dos ministérios na área de segurança de barragens para a composição dos membros do CNRH;
- 21) definição de cláusula sancionatória para os casos de descumprimento das disposições da Lei 12.334/2010;
- 22) estabelecimento de exigência normativa da aprovação dos PAE's pelas entidades fiscalizadoras, fundamentada em análise crítica do conteúdo apresentado;
- 23) aprimoramento da definição normativa do NPGb (nível de perigo global da barragem);
- 24) remanejamento de famílias que ocupam irregularmente a área do entorno do reservatório;
- 25) instituição e delimitação da área de preservação permanente;
- 26) especificação da qualificação necessária para a figura do Coordenador do PAE;
- 27) conclusão da regulamentação da Lei 12.608/2012 para possibilitar a plena implementação da PNPDEC;
- 28) definição/delimitação da área de segurança a jusante dos barramentos;
- 29) aprimoramento do conceito de empreendedor;
- 30) padronização da forma de elaboração do conteúdo mínimo e nível de detalhamento dos PSB's e dos PAE's;
- 31) criação de comissão específica do Congresso Nacional logo após o recebimento do Relatório de Segurança de Barragens - RSB objetivando a discussão das proposições do referido relatório com os principais atores envolvidos e delineamento das ações a serem adotadas para o aprimoramento da gestão de segurança de barragens;
- 32) conclusão do levantamento de todas as barragens sob a jurisdição do Dnocs e da Codevasf e dos demais empreendedores públicos (Incrá/DNOS) e privados para fins de inserção no SNISB, informando, inclusive, a relação de todas as barragens não contempladas pela PNSB;
- 33) conclusão do processo de cadastramento junto ao SNISB de todas as barragens de usos múltiplos com identificação precisa dos empreendedores, bem como conclusão em sua inteireza do processo de classificação de todas as barragens abrangidas pela Lei 12.334/2010;
- 34) levantamento do acervo documental que se encontram armazenados e arquivados em prédios públicos, para permitir o rastreamento, identificação e catalogação de projetos de barragens;
- 35) identificação/prospecção/catalogação de todas as barragens de acumulação de água localizadas em suas áreas de jurisdição abrangendo também as barragens particulares, mesmo as não atingidas pela PNSB;
- 36) conclusão em sua inteireza do processo de classificação de todas as barragens abrangidas pela Lei 12.334/2010;
- 37) cadastramento/identificação das barragens do DNOS e do Incra em situação de abandono e/ou identificação dos seus empreendedores;
- 38) regularização de todas as barragens cadastradas sob as respectivas áreas de atuação de cada fiscalizador, através das obtenções das outorgas, licenças, autorizações, concessões e outros instrumentos;

39) criação de canais de comunicação direta (protocolo oficial) entre os fiscalizadores, empreendedores e os órgãos de defesa civil nas 3 esferas de governo para fins de atuação conjunta nas ações de prevenção e preparação;

40) dar publicidade aos resultados das inspeções na página dos empreendedores (ação preventiva), em canais de comunicação para que as defesas civis, sociedade civil local, municípios, movimentos e organizações sociais tenham conhecimento tempestivo das anomalias detectadas nos barramentos e dos serviços necessários às suas correções;

41) adoção de providências no sentido da inserção das populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação e conscientização quanto à importância das barragens e respectivos reservatórios, ante a inexistência de canais diretos de comunicação e interação com a administração;

42) implementação de ações, juntamente com os movimentos sociais, no sentido de que sejam assegurados os direitos das populações atingidas em caso de acidentes com barragens;

43) adoção de ações sistemáticas voltadas para a segurança de barragens no sentido da implementação de cada uma das diretrizes, objetivos e competências da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC);

44) inclusão na grade curricular das universidades do tema segurança de barragens;

45) implementação de discussões relativas à segurança de barragens nas câmaras técnicas específicas do CNRH relativas às ações alusivas à educação, capacitação, mobilização, bem como ao desenvolvimento tecnológico;

46) inclusão nas inspeções de segurança da emissão de laudos/declarações de estabilidade no âmbito das barragens de usos múltiplos, com abordagem homogênea fundamentada em análise estruturada, com base em uma lógica de avaliação da situação dos principais agentes instabilizadores das barragens;

47) provimento da defesa civil de estrutura adequada para a implementação das ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação da PNPDEC;

48) ausência de setor com atribuição formal para as atividades de fiscalização;

49) uniformização dos regulamentos federais e estaduais alusivos às barragens de usos múltiplos.

23. Ante os elementos apresentados pelo exame técnico, concordo com as propostas de determinações a serem endereçadas ao Dnocs e à Codevasf, apenas ajustando o comando constante do subitem a.1.11 do relatório de auditoria, com vistas a determinar às entidades que promovam gestões no sentido de alcançar o objetivo pretendido com a determinação, tendo em vista a complexidade e as múltiplas variáveis relacionadas com a temática das ocupações irregulares nas imediações das barragens, providências que eventualmente transbordem da competência dessas entidades.

24. De igual modo, concordo com as recomendações propostas ao Ministério da Economia, ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Educação e ao Ministério do Meio Ambiente, bem como as endereçadas à Secretaria de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional, à Agência Nacional de Águas e aos órgãos estaduais de fiscalização dos recursos hídricos, essa última no que se refere à fiscalização sobre a segurança de barragens de uso múltiplos.

25. No que tange à proposta de recomendação às comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal aportando subsídios às casas legislativas para a discussão acerca de alteração do marco legal da Política Nacional de Segurança de Barragens, entendo mais compatível com o papel institucional do Tribunal que apenas dê ciência àquelas entidades dos elementos suscitados pela equipe de auditoria e passíveis de análise no âmbito daquelas Casas legislativas.

26. Assim, considero igualmente oportunas e adequadas, frente aos elementos dos autos, as recomendações propostas para o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e para o Incra, além da proposição de dar ciência da deliberação aos governos estaduais e aos órgãos de fiscalização dos



recursos hídricos nesses entes federativos que detém barragens de uso múltiplos, para conhecimento e adoção das providências que entenderem necessárias.

27. Congratulo-me especialmente com a equipe técnica pela iniciativa consubstanciada na proposta de recomendação ao Incra, ao Dnocs e à Codevasf para que adotem ações administrativas para o cumprimento dos termos dispostos no Decreto 9.203/2017, que trata de políticas de governança e gestão de riscos, dando destaque à implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens, uma vez que o referido decreto dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, portanto, contemplando no escopo essas entidades e por considerarmos que parcela expressiva das fragilidades na atuação dos órgãos e entidades da administração pública pode vir a ser mitigada com a efetiva adoção da política de governança, de que se cuida.

28. Não obstante a Codevasf detenha natureza jurídica de empresa pública, a teor do Decreto nº 8.258/2014, entendo que, por se revestir de natureza eminentemente pedagógica, a recomendação acima mencionada deve ser igualmente estendida a essa instituição.

29. Por fim, e não obstante a exaustiva análise empreendida pela unidade técnica, permito-me agregar duas novas providências além daquelas propostas pela equipe de auditoria.

30. A primeira, no campo da inovação tecnológica, pode minimizar os efeitos catastróficos advindos de rompimentos de barragens. Após dois grandes eventos seguidos, com perdas de vidas humanas e prejuízos de toda ordem, os brasileiros assistem perplexos, a eminência de mais um desastre na mina de Gongo Soco, em Barão de Cocais, em Minas Gerais.

31. Ocorre que chegou ao meu conhecimento a possibilidade de serem desenvolvidos aplicativos de celulares, capazes de minimizar o risco de perda de vidas humanas quando acidentes dessa natureza ocorrem. Tratar-se-iam de verdadeiros sistemas de monitoramento 24 horas por dia dos cidadãos que moram, trabalham ou estejam de passagem nas áreas de risco. O aplicativo permitiria que os cidadãos cadastrados fossem avisados do rompimento assim que ele ocorresse, por meio do acionamento de um alarme no seu aparelho celular. Há a possibilidade ainda de se inserir nesses aplicativos uma rota de fuga e orientações mínimas às pessoas atingidas por essas catástrofes. Também seria mais fácil a localização de pessoas soterradas, ou mesmo, em uma última providência, localizar corpos de forma mais ágil.

32. Nesse sentido, em linha com as exigências legais delineadas no relatório precedente, e em complemento à recomendação para providências de inserção das populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação e conscientização, deve ser recomendado também um estudo para a adoção imediata desses aplicativos, que poderiam ser testados imediatamente para minimizar os efeitos adversos que se esperam com mais um rompimento em Barão dos Cocais.

33. A segunda providência diz respeito à multiplicidade de problemas identificados na política analisada, que demanda uma revisão urgente da mesma, utilizando as ferramentas criadas no âmbito da Política de Governança Pública, inaugurada com o Decreto 9.203/2017.

34. Segundo o Guia dessa Política, editado pelo Governo Federal, cabe ao Comitê Interministerial de Governança (CIG) garantir a coerência de políticas de governança vinculadas a temas específicos (art. 9º, inciso III do Decreto 9.203/2017)). Ainda segundo esse documento, tanto as políticas e programas existentes, como a que examinamos, como outras que vierem a ser instituídas, poderão ser objeto de recomendações diretamente do CIG, evitando que sejam contraditórias entre si ou contrárias a elementos da política “geral” de governança.

35. Considerando essa evolução na governança federal, os resultados desse trabalho serão levados ao conhecimento do CIG para que avalie a necessidade de novas contribuições na revisão da Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB, instituída pela Lei 12.334/2010, atualmente em discussão no Congresso Nacional.



Ante o exposto, e mais uma vez ressaltando a qualidade dos trabalhos conduzidos pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará e pela Secretaria-Geral de Controle Externo, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que submeto à apreciação deste Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1257/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.119/2018-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsáveis: Angelo José de Negreiros Guerra (259.479.743-04); Antônio Avelino Rocha de Neiva (032.946.923-15).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Águas; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM) e Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Sec/CE).
8. Representação legal: não há

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional realizada no período de 13/8/2018 a 14/12/2018 com o objetivo de avaliar a gestão de segurança das barragens de usos múltiplos sob responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca - Dnocs e da Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, com o objetivo de verificar, entre outros aspectos: (i) em que medida a gestão de segurança de barragens a cargo dos referidos órgãos está cumprindo os objetivos estabelecidos na Lei 12.334/2010; e (ii) os principais entraves jurídicos, institucionais, financeiros, administrativos, entre outros, bem como as oportunidades de aprimoramento da atuação das referidas unidades jurisdicionadas e das entidades intervenientes nas três esferas de governo,

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

9.1 com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Desenvolvimento Regional para que o Dnocs e a Codevasf elaborem e encaminhem ao TCU plano de ação, no prazo de 180 dias, com vistas à implementação das ações saneadoras a seguir identificadas, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os respectivos prazos para implementação de cada ação, nos termos estabelecidos no artigo 4º da Resolução-TCU nº 265/2014 e no item 9.X do seu anexo I:

9.1.1 quando da elaboração do planejamento orçamentário a ser encaminhado ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR, incluir em suas demandas as justificativas e fundamentações, apresentando as respectivas planilhas, memórias de cálculo e projetos que permitam uma adequada análise e aprovação por parte do MDR, do Ministério da Economia e de seus respectivos setores orçamentários, dos valores a serem inseridos nos orçamentos de segurança de barragens, aditando as obras de recuperação, reabilitação e manutenção das infraestruturas existentes, as ações de segurança, tais como, a realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, a elaboração dos Planos de Segurança de Barragens (PSB's) e dos Planos de Ações de Emergência (PAE's), demonstrando a necessidade de alocação sustentável de recursos compatíveis com as necessidades

financeiras, de recursos humanos e organizacionais para o pleno cumprimento/implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB;

9.1.2 efetuar o planejamento e promover treinamentos internos na área de segurança de barragens no máximo a cada dois anos, mantendo os respectivos registros das atividades, contemplando inclusive os servidores lotados nas unidades de campo que gerenciam as barragens, de modo a dar cumprimento à exigência constante do artigo 28, inciso II, da Resolução ANA 236/2017;

9.1.3 prover as unidades de campo e unidades administrativas dos elementos mínimos de funcionamento e operacionalidade, dotando-as de materiais/insumos de conservação rotineira, inclusive equipamentos/ferramental indispensável para a realização de suas atividades, provimento dos setores específicos de segurança de barragens de pessoal qualificado, por meio de concurso público, realocações internas e/ou aproveitamento de outros órgãos, objetivando a obtenção de quadro especializado e permanente no setor;

9.1.4 implantar na estrutura organizacional setor específico voltado para a segurança de barragens, no intuito de viabilizar o armazenamento sistemático, o fluxo e a disseminação de informações, a tomada tempestiva de decisões, a adoção de providências saneadoras e de processos padronizados de atuação, em função da volatilidade dos membros dos grupos de trabalho atualmente incumbidos de tais atividades;

9.1.5 adotar ações administrativas tendentes ao cumprimento das disposições constantes do Decreto 9.203/2017, com vistas à efetiva implantação e manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança relacionados com a segurança de barragens (artigos 6º e 13), à instituição de comitê interno de governança (artigo 14) e ao sistema de gestão de riscos e controles internos (artigo 17);

9.1.6 dar destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional, com clara definição dos objetivos, metas e indicadores de forma a permitir o acompanhamento e avaliação das ações implementadas e possibilitar uma vinculação com o Plano Plurianual do Governo Federal;

9.1.7 adotar ações para a correção imediata das anomalias e implementação das recomendações já constatadas e registradas nos relatórios das inspeções já levadas a efeito, nos relatórios de fiscalização e no relatório de segurança de barragens (RSB) da ANA, por meio de levantamento para fins de quantificação, orçamentação, e especificações técnicas elaborados com o grau de precisão adequado em relação aos serviços necessários para a recuperação das barragens, elaboração de projetos, com posterior realização de licitação para contratação, execução dos serviços e monitoramento sustentável;

9.1.8 elaborar plano de manutenção preventiva das barragens, incluindo quantificação, orçamentação e especificações técnicas dos serviços, detalhando insumos e ferramental necessários, com os respectivos cronogramas de execução;

9.1.9 contemplar nos projetos e especificações técnicas de barragens novas, inclusive as atualmente com obras em fase de execução, dispositivos de segurança da barragem, incluindo a instrumentação, de modo a garantir os aspectos de segurança previstos nos artigos 3º, inciso I e 4º, inciso I, da Lei 12.334/2010;

9.1.10 hierarquizar as prioridades dos serviços relativos à segurança de barragens em razão dos riscos e danos potenciais altos e emergenciais já diagnosticados nos barramentos sob as respectivas jurisdições;

9.1.11 promover gestões no sentido de remanejar as famílias que ocupam irregularmente a área do entorno dos reservatórios (jusante e montante), bem como implementar ações de caráter permanente e preventivo no sentido de coibir novas ocupações irregulares;

9.1.12 promover gestões no sentido das renovações dos convênios com as entidades afins relativos às estações sismológicas, de modo a possibilitar o monitoramento dos eventos sísmicos potenciais causadores de prejuízos às estruturas dos barramentos e a implementação das ações preventivas que se fizerem necessárias;



9.1.13 designar responsáveis pela análise das fichas/relatórios de inspeção respeitando-se a devida segregação de funções, com análise sistêmica do comportamento de cada anomalia considerada de maior relevância, formulando-se proposta de ações corretivas tecnicamente bem definidas;

9.1.14 dar publicidade aos resultados das inspeções para que as defesas civis, sociedade civil local, municípios, movimentos e organizações sociais tenham conhecimento das anomalias detectadas nos barramentos e dos serviços necessários às suas correções, de modo a possibilitar o acompanhamento das ações saneadoras a serem adotadas para a manutenção da segurança das barragens, nos termos previstos no artigo 9º, §§ 1º e 3º, da Lei 12.334/2010, bem como a implantação das ações preventivas da defesa civil previstas no artigo 3º da Lei 12.608/2012 e às demais ações tempestivas no sentido da plena implementação da PNSB e da PNPDEC;

9.1.15 inserir as organizações da sociedade civil, as brigadas municipais, as populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação social e conscientização quanto à importância da sustentabilidade das manutenções das barragens e dos respectivos reservatórios, de modo a suprir a atual inexistência de canais diretos de comunicação e interação com a administração, com vistas à preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente, bem como à promoção e defesa dos direitos humanos, ampliando a gestão de informação, transparência e publicidade;

9.1.16 juntamente com os movimentos sociais, seja implementada ações no sentido de que sejam assegurados os direitos das populações atingidas em caso de acidentes com barragens;

9.1.17 concluir a instituição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios das barragens, nos termos definidos no art. 4º, inciso III, e art. 5º da Lei 12.651, de 25/5/2012, bem como a implantação de regime de proteção e de manutenção da vegetação situada nas referidas áreas de proteção, consoante exigido no art. 7º da mesma lei;

9.2 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Economia:

9.2.1 a reestruturação orçamentária no sentido da redefinição das ações orçamentárias de modo a permitir maior visibilidade e grau de definição das ações relacionadas à recuperação e conservação de barragens, objetivando possibilitar o seu acompanhamento pelos órgãos de controle externo e interno, o monitoramento da efetividade dos gastos, a evolução dos resultados e o controle social, o que não é possível atualmente em face da pulverização de ações e da multiplicidade no direcionamento das alocações de recursos, por meio de:

9.2.1.1 instituição de rubricas específicas para a alocação de recursos orçamentários direcionados exclusivamente às ações de segurança de barragens que contemplem de forma discriminada e individualizada a manutenção e a recuperação de barramentos, desvinculadas das rubricas inerentes a recursos hídricos em geral, de modo a proporcionar o destaque e o acompanhamento das ações inerentes à PNSB;

9.2.1.2 inclusão nas ações orçamentárias específicas para a segurança de barragens, além das obras de recuperação, reabilitação e manutenção das infraestruturas existentes, das ações de segurança, tais como a realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, a elaboração dos Planos de Segurança de Barragens, dos Planos de Ações de Emergência, objetivando alocação sustentável de recursos para o pleno cumprimento/implementação da PNSB;

9.2.2 a consignação no PPA 2020-2023, em relação ao Programa 2084 – Recursos Hídricos, de indicadores, objetivos e metas que digam respeito especificamente à segurança de barragens, recuperação, manutenção, conservação, reabilitação, instrumentação, e às ações de segurança, tais como, realização de inspeções regulares e especiais e de revisões periódicas, elaboração dos Planos de Segurança de Barragens e dos Planos de Ações de Emergência, no intuito de viabilizar a plena implementação da PNSB;

9.2.3 a consignação nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de dispositivos específicos sobre segurança de barragens, considerando a imprescindibilidade de execução orçamentária e financeira e os riscos ambientais e à segurança da população que vive a jusante do barramento, para a sistemática

manutenção das estruturas, evitando situações de instabilidade com possibilidade de rompimentos e consequentes prejuízos ambientais e perdas de vidas humanas;

9.3 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional que adote providências com vistas à (ao):

9.3.1 mitigação do elevado descompasso entre os valores orçados e os valores efetivamente pagos (cronogramas orçamentários e liberação de recursos), dos contingenciamentos e da intempestividade nas liberações orçamentárias, no que tange à segurança de barragens, para dar maior eficiência à execução orçamentário-financeira, em razão da relevância do tema, com possibilidade de prejuízo ao meio ambiente e de perdas de vidas humanas;

9.3.2 implementação de ações administrativas para o cumprimento dos termos dispostos no Decreto 9.203/2017 que trata de políticas de governança e gestão de riscos, dando destaque à implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens;

9.3.3 inserção de destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional, com clara definição dos objetivos, metas e indicadores de forma a permitir o acompanhamento e avaliação das ações implementadas e possibilitar uma vinculação com o Plano Plurianual do Governo Federal;

9.3.4 adoção de providências tendentes à compatibilização das exigências de prazos e das condicionantes dos licenciamentos ambientais aos normativos inerentes à PNSB;

9.3.5 aprimoramento do conceito de “magnitude da anomalia” contido no manual de preenchimento da ficha de inspeção de barragem (2ª edição – 2010) no sentido de que a expressão seja utilizada para a caracterização do grau de complexidade de sua recuperação (I- insignificante; P-pequena; M-média; G-grande) correlacionada com a instância administrativa/operacional para a solução do problema (se equipe da administração local, administração regional ou administração central), no intuito de evitar dúvidas quanto ao preenchimento da referida ficha, uma vez que pode subentender significado de grandeza, de intensidade ou de extensão física da anomalia; eliminando a dificuldade na interpretação dos dados lançados nas fichas e nos relatórios de inspeção, bem como as possíveis distorções na avaliação das conclusões ali lançadas;

9.3.6 criação de Grupo de Trabalho para revisão do Manual de Preenchimento da Ficha de Inspeção de Barragem (2ª Edição) no sentido de que seja dado destaque às anomalias mais graves que efetivamente comprometam a segurança da barragem; seja exigida a precisa localização da anomalia por georreferenciamento indicando a parte afetada do barramento; sejam incluídas outras anomalias que impliquem instabilidade da barragem; sejam emitidos laudos/declarações de estabilidade no âmbito das barragens de usos múltiplos, com abordagem homogênea fundamentada em análise estruturada, com base em uma lógica de avaliação da situação dos principais agentes instabilizadores das barragens;

9.3.7 em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, conclusão da regulamentação da Lei 12.608/2012, de acordo com os Decretos 9666/2019 e 9688/2019, em especial no que tange aos prazos para elaboração e revisão (artigo 6º, § 2º), para possibilitar a plena implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC prevista no artigo 6º, inciso VIII da Lei 12.608/2012.

9.3.8 prover a Secretaria de Proteção e Defesa Civil/MDR de estrutura operacional apropriada (recursos humanos, financeiros e materiais) para exercer, além das ações de resposta a acidentes, as atividades de prevenção, preparação e mitigação previstas na PNPDEC;

9.4 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional para que a Agência Nacional de Águas – ANA e os órgãos estaduais de recursos hídricos, no que se refere à fiscalização sobre a segurança de barragens de usos múltiplos:

9.4.1 seja dado destaque ao tema segurança de barragens em nível de planejamento estratégico e operacional, com clara definição dos objetivos, metas e indicadores de forma a permitir o

acompanhamento e avaliação das ações implementadas e possibilitar uma vinculação com o Plano Plurianual do Governo Federal;

9.4.2 o registro consolidado das ações adotadas pelos empreendedores para a correção das anomalias e implementação das recomendações já constatadas e registradas nos relatórios de inspeções, nos relatórios de fiscalização e no relatório de segurança de barragens;

9.4.3 o acompanhamento das ações dos empreendedores quanto à hierarquização das prioridades em razão dos riscos e danos potenciais altos e emergenciais já diagnosticados nos barramentos sob as respectivas jurisdições;

9.4.4 o aprimoramento da definição normativa do nível de perigo global da barragem (NPGB) no sentido de que a sua vinculação ao teor individual do nível de perigo das anomalias (NPA) (artigo 12, § único da Resolução ANA 236/2017: NPGB no mínimo igual ao NPA de maior gravidade) não gere excessivo rigor na estipulação no referido NPGB e reflita um resultado preciso decorrente de necessária análise conjunta das anomalias;

9.4.5 a especificação da qualificação técnica mínima para a figura do Coordenador do Plano de Ação de Emergência - PAE formalmente designado pelo empreendedor da barragem, nos termos do artigo 28, inciso IV, da Resolução ANA 236/2017, podendo até mesmo ser o próprio empreendedor, com atividades específicas, abrangendo inclusive a declaração do nível de resposta das situações de emergência em potencial (artigo 27 da Resolução ANA 236/2017), encerramento da emergência e elaboração do respectivo relatório de encerramento (artigo 29 da Resolução ANA 236/2017);

9.4.6 a padronização da forma de elaboração do conteúdo mínimo e do nível de detalhamento dos Plano de Segurança da Barragem - PSB's e dos Plano de Ação de Emergência - PAE's, de modo a facilitar a sua elaboração pelos empreendedores;

9.4.7 conclusão do levantamento de todas as barragens de acumulação de água dos empreendedores públicos e privados localizadas em suas áreas de jurisdição abrangendo também as barragens particulares mesmo que não atingidas pela PNSB, adotando medidas tendentes à:

9.4.7.1 identificação dos 570 empreendedores de barragens órfãs, incluindo as barragens abandonadas no Departamento de Obras de Saneamento - DNOS e do Inbra, inserção das informações complementares de 18.324 barragens e identificação do universo total das barragens ainda não cadastradas, considerando que o conhecimento de todas as barragens nacionais é fundamental para a identificação e classificação das barragens que se submetem à PNSB e para permitir que sejam traçadas diretrizes e linhas de ação corretivas e preventivas, de modo a serem minimizados os possíveis riscos de acidentes;

9.4.7.2 regularização de todas as barragens cadastradas sob as respectivas áreas de atuação, através das obtenções das outorgas, licenças, autorizações, concessões e outros instrumentos, de forma a permitir a identificação do vínculo formal entre a barragem e o empreendedor, viabilizando a atuação dos órgãos fiscalizadores junto aos empreendedores para cumprimento dos regulamentos existentes e aplicação das penalidades previstas na Lei 9.433/97, em caso de desobediência à outorga de uso de recursos hídricos, até que sejam alterados os normativos no que tange às sanções específicas para a segurança de barragens;

9.4.8 criação de canais de comunicação direta entre os órgãos fiscalizadores federais e estaduais do setor de segurança de barragens que permita a intensificação e troca/disseminação de informações, com o fito de buscar a uniformização dos procedimentos alusivos aos diferentes normativos emitidos em cada uma das unidades da federação, e a sensibilização dos governos no sentido de destacar definitivamente e com efetividade a temática de segurança de barragens;

9.4.9 prover as estruturas dos órgãos fiscalizadores de barragens de usos múltiplos de setor específico com atribuição formal para atuar em segurança de barragens, dotando-as de recursos financeiros e humanos (equipe técnica qualificada), em número suficiente para exercer as atividades, bem como do adequado aparelhamento tecnológico para cumprir as obrigações legais previstas na PNSB e para obter com acurácia as informações a serem enviadas para o Relatório de Segurança de Barragens;



9.5 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional para que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH inclua nas discussões das suas Câmaras Técnicas, com vistas ao exercício de suas competências previstas nos incisos XI e XII do artigo 20 da Lei 12.334/2010 (que alterou o artigo 35 da Lei 9.433/1997):

9.5.1 a questão da ausência de regulamentação da Lei 12.334/2010 pelos órgãos estaduais de recursos hídricos e a falta de uniformização dos regulamentos federais e estaduais alusivos às barragens de usos múltiplos;

9.5.2 as conclusões dos processos de revisão/atualização das Resoluções 143 e 144/2012 atualmente em curso no âmbito da Câmara Técnica de Análise de Projetos;

9.5.3 a definição da forma de operacionalização e do rito procedimental das medidas a serem adotadas pelo órgão fiscalizador em relação ao artigo 18 da Lei 12.334/2010 relacionado à recuperação/desativação de barragens que não atendem aos requisitos de segurança (§ 2º), no caso de omissão ou inação do empreendedor;

9.5.4 o maior detalhamento de todos os elementos que efetivamente impliquem comprometimento da segurança de barragens e que devam compor o anexo II da Resolução CNRH 143/2012;

9.5.5 a implementação de ações relativas à segurança de barragens na Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos (CTEM) e na Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia (CTCT) relativamente à educação, capacitação, mobilização, bem como ao desenvolvimento tecnológico, para fins de:

9.5.5.1 propor diretrizes, planos e programas de educação e capacitação em segurança de barragens;

9.5.5.2 propor e analisar mecanismos de articulação e cooperação entre o poder público, os setores usuários e a sociedade civil quanto à educação e capacitação em segurança de barragens;

9.5.5.3 propor e analisar mecanismos de mobilização social para fortalecimento da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB);

9.5.5.4 propor e analisar mecanismos de difusão da Política Nacional de Segurança de Barragens, tornando efetivos os objetivos e fundamentos da Lei 12.334/2010;

9.5.5.5 propor e analisar diretrizes de disseminação da informação sobre a segurança de barragens voltadas para a sociedade, utilizando as formas de comunicação que alcancem a todos;

9.5.5.6 recomendar critérios referentes ao conteúdo de educação em segurança de barragens nos livros didáticos, assim como para os planos de mídia relacionados ao tema de segurança de barragens;

9.5.5.7 propor e analisar mecanismos de fomento e estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico em matérias ligadas à segurança de barragens;

9.5.5.8 propor diretrizes gerais para capacitação técnica buscando a excelência na área de gestão de segurança de barragens;

9.5.5.9 propor ações, estudos e pesquisas, na área de segurança de barragens, visando a melhoria de tecnologias, equipamentos e métodos;

9.5.5.10 propor e analisar mecanismos de difusão de experiências e conhecimento no conjunto da sociedade no que se refere a segurança de barragens;

9.5.5.11 promover um estudo para verificar a possibilidade de adoção imediata de aplicativos de celulares, capazes de minimizar o risco de perda de vidas humanas quando da ocorrência de acidentes com barragens, vez que esses aplicativos tratar-se-iam de verdadeiros sistemas de monitoramento 24 horas por dia dos cidadãos que moram, trabalham ou estejam de passagem nas áreas de risco. Os aplicativos permitiriam que os cidadãos cadastrados fossem avisados do rompimento assim que ele ocorresse, por meio do acionamento de um alarme no seu aparelho celular e, ainda a possibilidade de se inserir nesses aplicativos uma rota de fuga e orientações mínimas às pessoas atingidas por essas catástrofes;



9.6 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que adote providências tendentes à compatibilização das exigências de prazos e das condicionantes dos licenciamentos ambientais aos normativos inerentes à Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB;

9.7 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Secretaria de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional que sejam adotadas as providências no sentido de(a):

9.7.1 criação de canais de comunicação direta (protocolo oficial) com os órgãos de defesa civil nas 3 esferas de governo para fins de atuação conjunta nas ações de prevenção e preparação previstas no artigo 3º da Lei 12.608/2012;

9.7.2 inserir as organizações da sociedade civil, as brigadas municipais e as populações adjacentes às estruturas dos barramentos no processo de esclarecimento, conhecimento, participação social e conscientização quanto à importância da sustentabilidade das manutenções das barragens e dos respectivos reservatórios, de modo a suprir a atual inexistência de canais diretos de comunicação e interação com a administração, com vistas à preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente, bem como à promoção e defesa dos direitos humanos, ampliando a gestão de informação, transparência e publicidade;

9.7.3 implementação, juntamente com os movimentos sociais, de ações no sentido de que sejam assegurados os direitos das populações atingidas em caso de acidentes com barragens;

9.8 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Educação que avalie e conveniência e oportunidade de adotar medidas visando a criação de curso de graduação específico na temática de barragens, bem como a inclusão na grade curricular (graduação) das universidades brasileiras do tema segurança de barragens com o objetivo de desenvolver a cultura nacional do tema, ampliando a formação técnica de profissionais na área para o aprimoramento das avaliações acerca da estabilidade estrutural, com vistas ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de rompimentos, estimulando comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres nessa área;

9.9 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para que o Incra, e ao Ministério do Desenvolvimento Regional para que a Codevasf e o Dnocs, adotem, caso medidas nesse sentido não tiverem sido adotadas, ações administrativas para o cumprimento do Decreto 9.203/2017 que trata de políticas de governança e gestão de riscos, dando destaque à implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens;

9.10 dar ciência à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados dos elementos a seguir especificados como subsídios para as discussões acerca da eventual alteração do marco legal alusivo à Política Nacional de Segurança de Barragens:

9.10.1 definição/delimitação da área de segurança a jusante dos barramentos para fins de proibição de ocupação/uso pelas populações adjacentes, bem como de instalações administrativas/operacionais, de modo a salvaguardar vidas humanas em caso de possíveis acidentes, levando em conta as informações constantes dos Plano de Segurança da Barragem - PSB's e dos Plano de Ação de Emergência - PAE's, complementarmente às áreas de preservação permanentes previstas na Lei 12.651/2012 (Código Florestal) em seu artigo 4º, inciso III, e artigo 5º, de acordo com a faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

9.10.2 definição de cláusula sancionatória (punitiva) para os casos específicos de descumprimento das disposições legais da Lei 12.334/2010, levando em conta as peculiaridades das barragens de usos múltiplos no tocante às condições financeiras dos empreendedores públicos e privados;





9.10.3 definição da forma de operacionalização e do rito procedimental das medidas a serem adotadas pelo órgão fiscalizador em relação ao artigo 18 da Lei 12.334/2010 relacionado à recuperação/desativação de barragens que não atendem aos requisitos de segurança (§ 2º), no caso de omissão ou inação do empreendedor;

9.10.4 falta de uniformização dos regulamentos federais e estaduais alusivos às barragens de usos múltiplos;

9.10.5 aprimoramento do conceito de empreendedor, hierarquizando os vínculos e as situações superpostas e lacunosas envolvendo direito real sobre a terra, outorga de uso da água, exploração, benefícios privados e coletivos, rios federais e estaduais, órgãos construtores, prefeituras e governos estaduais, convênios e desapropriações, no intuito de evitar que barragens permaneçam órfãs ou com mais de um empreendedor;

9.10.6 criação de comissão específica do Congresso Nacional logo após o recebimento do Relatório de Segurança de Barragens objetivando a discussão das proposições do referido relatório com os principais atores envolvidos e o delineamento das ações a serem adotadas para o aprimoramento da gestão de segurança de barragens;

9.11 comunicar o inteiro teor deste Acórdão aos governos estaduais e aos órgãos estaduais de recursos hídricos fiscalizadores de barragens de usos múltiplos para conhecimento e adoção das providências que se fizerem necessárias;

9.12 comunicar à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos/MDR, à Agência Nacional de Águas e à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil/MDR o inteiro teor desta decisão;

9.13 dar ciência dessa deliberação ao Comitê Interministerial de Governança - CIG para que avalie a necessidade de novas contribuições na revisão da Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB, instituída pela Lei 12.334/2010, atualmente em discussão no Congresso Nacional.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1257-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 002.222/2007-5 [Apensos: TC 028.673/2014-0, TC 003.453/2005-0, TC 000.017/2016-7, TC 022.252/2016-9, TC 010.527/2016-8]

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão: Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins.

Recorrentes: Adeuvaldo Pereira Jorge (095.367.871-72); Ataíde de Oliveira (258.528.506-59); Dirceu Cesar Façanha (178.409.617-20); Egesa Engenharia S.A. (17.186.461/0001-01); Jesus de Brito Pinheiro (003.449.313-15); José Gilvan Pires de Sá (003.449.313-15); José Henrique Coelho Sadok de Sá (160.199.387-00); Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34); Wolney Wagner de Siqueira (020.432.201- 44)



Representação legal: Stefany Cristina da Silva (OAB/TO 6.019), representando Adeuvaldo Pereira Jorge e Ataíde de Oliveira; David Levistone da Silva e Souza (OAB/GO 11.750) e outros, representando Wolney Wagner de Siqueira; Bruno Saraiva Duarte (OAB/MG 107.829) e outros, representando Egesa Engenharia S.A.; Juliana Barbosa Rocha (OAB/DF 49.633) e outros, representando Maurício Hasenclever Borges

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA BR-230/TO, TRECHO AGUIARNÓPOLIS - LUZINÓPOLIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.**

## RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 248), que contou com a anuência do diretor da subunidade (peça 249):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Adeuvaldo Pereira Jorge, peça 144; Ataíde de Oliveira, peça 148; Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá e José Henrique Coelho Sadok de Sá, peça 172; Wolney Wagner de Siqueira, peça 182; Egesa Engenharia S.A., peça 183; e Maurício Hasenclever Borges, peça 203, contra o Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, peça 87, por meio do qual foram julgadas irregulares as contas referentes à execução do Contrato 200/96, celebrado entre a Secretaria de Infraestrutura do Estado de Tocantins e a empresa Egesa Engenharia S.A..

2. O ajuste em questão, celebrado entre o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Tocantins, Dertins, e a empresa Egesa Engenharia S.A., teve por objeto a execução de obras rodoviárias na BR-230/TO, trecho Aguiarnópolis - Luzinópolis.

### HISTÓRICO

3. Em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário, Relatoria Augusto Sherman, exarado nos autos do TC 003.453/2005-0, foi convertida em tomada de contas especial a auditoria a cargo da Secex/TO, cujo objeto consistia na verificação da conformidade do Contrato 200/96, celebrado entre o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Tocantins e a empresa Egesa Engenharia S.A., com vistas à execução de obras rodoviárias na BR-230/TO, trecho Aguiarnópolis - Luzinópolis.

4. A Secex/TO, considerando necessária a inspeção *in loco* para obter mais informações sobre as parcelas do débito inicialmente apurado, consignou em relatório as seguintes conclusões e propostas de encaminhamento, peça 3, p. 14:

#### ‘III - Conclusão:

33. A execução do presente trabalho permite aferir que:

a) foram executados 2.169 m<sup>3</sup> de serviços de estabilização granulométrica e 4.820 m<sup>2</sup> de serviços de imprimação, em decorrência de superlarguras nos trechos com curvas e faixas de aceleração e desaceleração;

b) a ponte sobre o Rio Mumbuca e o trecho de 3,28 km, entre o entroncamento da variante e a referida ponte, são utilizados pela coletividade para acesso à reserva indígena e às cidades de Nazaré e Tocantinópolis, localizadas no Estado do Tocantins.

#### IV - Proposta:

34. Tendo em vista que esta inspeção teve como objetivo principal possibilitar o cumprimento de decisão desta Corte, consistente em quantificar os serviços de estabilização granulométrica e de imprimação efetivamente executados, considerando no cálculo, as superlarguras dos trechos com segmentos de curvas e as faixas de aceleração e desaceleração, propõe-se que a citação determinada no item 9.3 do Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário seja feita pelos valores encontrados nos demonstrativos de composição de débito, deduzindo-se das referidas quantias, os valores relativos ao superfaturamento constatado para esses serviços, conforme relatado no item 17 desta instrução.’

5. Acompanhando a proposta acima reproduzida, peça 3, p. 16, foram promovidas, além daquela determinada no item 9.3 do Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário, as citações indicadas nos itens 9.2, 9.4 e 9.5 da mencionada decisão.

6. Apresentadas as alegações de defesa, a unidade instrutiva, após analisá-las, propôs rejeitá-las, peça 9, p. 46-47. As propostas foram acolhidas pelo Ministro-Relator, que, em despacho, determinou a remessa do feito à então Secob, peça 9, p. 50-62, peça 10, p. 1-40.

7. A Secob, em cumprimento ao mencionado despacho, realizou parecer destinado à análise das seguintes irregularidades, peça 9, p. 56: superfaturamento decorrente de sobrepreço nos custos unitários dos serviços no contrato 200/96; e excedente de serviços cobrados até a 15ª medição, referente ao item 32.06.01 — Estabilização Granulométrica Sem Mistura (Sub-Base e Base) e referente ao item 32.08.00 — Imprimação.

8. A citada unidade instrutiva propôs julgar irregulares as contas dos responsáveis, imputando-lhes débito e multa, na forma esposada no encaminhamento proposto, peça 10, p. 40-41.

9. Após o prosseguimento regular do presente processo, tendo sido expedidas as comunicações processuais, e, após analisadas as alegações de defesa dos responsáveis, foi prolatado o Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, Relatoria Min. André Luis de Carvalho, peça 87, contendo a seguinte parte dispositiva:

‘9.1. considerar revel Rômulo Fontenelle Morbach, Procurador-Geral do DNER, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos seguintes membros do Conselho Administrativo do DNER: Srs. Maurício Hasenclever Borges (ex-diretor-geral), Dirceu Cezar Façanha, (chefe de assessoria técnica), Jesus de Brito Pinheiro (diretor de operações rodoviárias), José Gilvan Pires de Sá, (diretor de administração e finanças), Wolney Wagner de Siqueira (diretor de engenharia rodoviária), José Henrique Coelho Sadok de Sá (chefe de assessoria de planejamento), e empresa Egesa Engenharia S.A, em face do superfaturamento apurado no Contrato 200/96, celebrado entre a Secretaria de Infra Estrutura do Estado de Tocantins e a empresa Egesa Engenharia S.A.;

9.3. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, art. 12, § 3º, 16, inciso III, alínea ‘c’, e 19, **caput**, da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, as contas de Maurício Hasenclever Borges, Dirceu Cezar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, Wolney Wagner de Siqueira, José Henrique Coelho Sadok de Sá e Rômulo Fontenelle Morbach, para condená-los, solidariamente com a empresa Egesa Engenharia S.A., ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, desde as datas indicadas até a data da efetiva quitação dos débitos, fixando- lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’ da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU:

| <b>Data de referência</b> | <b>Débito</b>    |
|---------------------------|------------------|
| <b>20/1/1997</b>          | R\$ 320.620,63   |
| <b>31/1/1997</b>          | R\$ 183.002,64   |
| <b>17/3/1997</b>          | R\$ 156.516,06   |
| <b>2/4/1997</b>           | R\$ 451.567,22   |
| <b>16/5/1997</b>          | R\$ 350.033,65   |
| <b>23/9/1997</b>          | R\$ 681.575,22   |
| <b>26/12/1997</b>         | R\$ 129.280,87   |
| <b>13/1/1998</b>          | R\$ 362.746,35   |
| <b>15/7/1998</b>          | R\$ 40.305,15    |
| <b>30/7/1998</b>          | R\$ 871.328,06   |
| <b>31/7/1998</b>          | R\$ 96.814,23    |
| <b>18/9/1998</b>          | R\$ 236.979,79   |
| <b>25/9/1998</b>          | R\$ 26.331,09    |
| <b>25/11/1998</b>         | R\$ 349.075,93   |
| <b>7/12/1998</b>          | R\$ 29.909,50    |
| <b>8/12/1998</b>          | R\$ 108.884,61   |
| <b>16/12/1998</b>         | R\$ 113.836,65   |
| <b>9/11/1999</b>          | R\$ 1.001.432,64 |
| <b>17/12/1999</b>         | R\$ 608.809,39   |
| <b>28/1/2000</b>          | R\$ 348.462,73   |
| <b>23/3/2000</b>          | R\$ 298.626,86   |
| <b>25/4/2000</b>          | R\$ 330.040,70   |
| <b>6/11/2000</b>          | R\$ 79.745,22    |

6/11/2000

R\$ 417.557,88

9.4. aplicar aos responsáveis, Srs. Maurício Hasenclever Borges, Dirceu Cezar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, Wolney Wagner de Siqueira, José Henrique Coelho Sadok de Sá e Rômulo Fontenelle Morbach, bem como à empresa Egesa Engenharia S.A., individualmente, com base no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, multa no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.5. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Ataíde de Oliveira (ex-diretor-geral do Dertins); Adeuvaldo Pereira Jorge (ex-diretor de Construção e Fiscalização do Dertins); e da empresa Egesa Engenharia S.A., na pessoa de seu representante legal, em relação ao desvio de finalidade ocorrido no âmbito do Contrato 200/96, caracterizado pela implantação de uma cerca de vedação dentro de propriedade privada na pedreira do Mosquito;

9.6. julgar irregulares as contas de Ataíde de Oliveira e Adeuvaldo Pereira Jorge, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', 19 **caput**, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, para condená-los, solidariamente com a empresa Egesa Engenharia S.A., ao pagamento da importância de R\$ 48.358,69 (quarenta e oito mil, trezentos e cinquenta e oito reais e sessenta e nove centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados desde 17/12/1999 até a data da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento dos referidos valores aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU;

9.7. aplicar aos responsáveis, Srs. Ataíde de Oliveira e Adeuvaldo Pereira Jorge, bem como à empresa Egesa Engenharia S.A., individualmente, com base no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, multa no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.8. acolher as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. José Francisco dos Santos (ex-secretário dos transportes e obras do Estado do Tocantins) e Maurício Hasenclever Borges (ex-diretor-geral do DNER), quanto à construção de ponte sobre o rio Mumbuca e de 3,28 km de rodovia, em área de expansão de reserva indígena, uma vez que restou comprovada a utilidade dos serviços executados à comunidade interessada;

9.9. acolher as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. José Francisco dos Santos (ex-secretário dos transportes e obras do Estado do Tocantins) e José Edmar Brito Miranda (ex-secretário de infraestrutura do Estado do Tocantins) em relação ao suposto excedente de serviços de estabilização granulométrica sem mistura e de imprimação;

9.10. considerar afastada a responsabilidade de José Edmar Brito Miranda (ex-secretário de infraestrutura do Estado do Tocantins) no que diz respeito ao desvio de finalidade no Contrato 200/1996, consubstanciado em face da construção de cerca de vedação dentro de propriedade privada - Pedreira do Mosquito;

9.11. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443, de 1992, regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis identificados no item 3 deste Acórdão, dando-lhes quitação plena;

9.12. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.13. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e

9.14. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443, de 1992, para a adoção das medidas judiciais cabíveis.'

10. Em razão dos embargos de declaração opostos pelos Srs. José Henrique Coelho Sadock de Sá, Dirceu Cesar Façanha, José Gilvan Pires de Sá, Jesus de Brito Pinheiro, Wolney Wagner de Siqueira e pela empresa Egesa Engenharia S.A. em face do Acórdão 2.511/2015-Plenário, foi prolatado o Acórdão 726/2016-TCU-Plenário, peça 156, por meio do qual foram rejeitados.

11. Inconformado com a decisão que rejeitou os embargos opostos, consoante item anterior dessa instrução, Wolney Wagner de Siqueira opôs novos embargos de declaração em face do Acórdão 726/2016-



TCU-Plenário, peça 173. Esta Corte, nos termos do Acórdão 1.249/2016-TCU-Plenário, peça 179, decidiu pela sua rejeição.

12. Interpuseram recurso de reconsideração contra o Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, cujas razões serão analisadas na presente instrução: Adeuvaldo Pereira Jorge, peça 144, Ataíde de Oliveira, peça 148, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro; José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá, peça 172, Wolney Wagner de Siqueira, peça 182, Egesa Engenharia S.A., peça 183, Maurício Hasenclever Borges, peça 203.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

13. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 213 a 218), ratificados à peça 221 pelo Ministro Bruno Dantas, que, conhecendo-os, conferiu efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.4, 9.6, 9.7 e 9.13 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, porquanto preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

#### **EXAME TÉCNICO**

##### **14. Delimitação**

10.1. Constitui objeto do presente recurso definir:

10.1.1. Em relação a **Wolney Wagner de Siqueira**:

10.1.1.1. se, na condição de membro do Conselho de Administração do então DNER, lhe cabe responsabilidade na aprovação dos quantitativos que deram origem ao Contrato 200/96 (Convênio 61/95);

10.1.1.2. se houve concorrência de sua conduta sobre o débito que lhe foi solidariamente imputado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, considerando a data de sua exoneração no então DNER, 11/4/1997;

10.1.1.3. se o lapso temporal entre o evento danoso, 25/9/1996, e a citação, realizada em 13/8/2010, representou prejuízo à ampla defesa e ao contraditório;

10.1.1.4. se há nexo causal entre o débito apurado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário e os atos administrativos perpetrados pelo recorrente;

10.2.1. Em relação a **José Henrique Coelho Sadok de Sá, Dirceu Cesar Façanha, José Gilvan Pires de Sá e Jesus de Brito Pinheiro**:

10.2.1. se deve ser declarada prescrita a presente TCE, uma vez transcorridos mais de cinco anos entre o fato gerador e as citações;

10.1.3. Em relação a **Maurício Hasenclever Borges**:

10.1.3.1. se é procedente o suposto excludente de responsabilidade fundamentado em razão de o diretor de engenharia, à época relator do Processo 51100.007708/96-74 na reunião do Conselho Administrativo do DNER Sessão 36, de 25/9/1996, ter sido o voto condutor da aprovação do Contrato 200/96;

10.1.4. Em relação à **Egesa Engenharia S.A.**:

10.1.4.1. se existe o débito apurado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, considerando que os preços praticados no Contrato 200/96 foram aprovados pela SETO, DNER e pelo TCU;

10.1.4.2. se o Sicro 1 deveria ser adotado como referência para o cálculo do débito apurado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, considerando que, à época do fato gerador, em que pese ajustado às características e peculiaridades do empreendimento em questão, não era utilizado, formalmente, como teto para a aferição de preços unitários em certames públicos;

10.1.4.3. se o Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário está em contradição com os posicionamentos das unidades técnicas do TCU;

10.1.5. Em relação a **Ataíde de Oliveira**:

10.1.5.1. se lhe cabe responsabilidade sobre o desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/96, porque medições e pagamentos eram alheios às atribuições de seu cargo no Dertins à época dos fatos, Diretor Geral;

10.1.6. Em relação a **Adeuvaldo Pereira Jorge**:

10.1.6.1. se poderia ser responsabilizado pelo desvio de finalidade do Contrato 200/96, apurado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, considerando que, na qualidade de Diretor de Construção e Fiscalização do Dertins, não participava de medições *in loco* nem efetuava pagamentos.

#### **EXAME DAS RAZÕES RECURSAIS**

Recorrente: **Wolney Wagner de Siqueira**

**A planilha de preços dos itens ofertados pela empresa Egesa Engenharia S.A., vencedora do certame licitatório que deu origem ao Contrato 200/96, foi aprovada pela comissão de licitação da Secretaria de Infraestrutura/DETRINS, e não pelo Conselho de Administração do então DNER.**

#### **Razões Recursais**

15. O recorrente informa que, na condição de membro do Conselho de Administração do então DNER,





não foi responsável pela aprovação dos quantitativos contidos em planilha com sobrepreço oriunda da DCT/DNER e DERTINS.

16. Informa que o então Secretário de Obras de Tocantins, responsável pela execução do objeto, detinha toda a documentação e conhecimento de eventual falha desde a assinatura do Convênio de sua lavra (1995), até o término da obra por ele executada, uma vez que foi o responsável pelo processo licitatório, medições, pagamentos, aditivos, alteração do projeto inicial e alteração das planilhas.

17. Alega que o DNER não aprovou custos praticados na obra, BR/230, tampouco o projeto básico, uma vez que tais competências couberam ao gestor estadual. Ressalta que as planilhas orçamentárias, da lavra da secretaria estadual, foram submetidas à avaliação da diretoria técnica de Construção do DNER.

18. Revela que a planilha orçamentária e o cronograma físico-financeiro não constavam do processo administrativo que foi submetido à Sessão do Conselho realizada no dia 25/9/1996, ATA 25/9/1996.

19. Aludindo ao artigo 65 do Regimento Interno do então DNER, o recorrente informa que não lhe cabia a aprovação de preços unitários contidos em planilhas orçamentárias. A competência, consoante complementa, era da Diretoria de Construção.

20. Ressalta que a autarquia federal delegante dos recursos públicos necessários à realização das obras não examinou as planilhas de custos submetidas pelo DERTINS, porque foram aprovadas pela autarquia estadual.

21. Registra que o orçamento aprovado pelo DNER é o da proposta originária, que foi apresentada pela empresa EGESA, no valor de R\$ 20.540.139,09, enquanto que o débito imputado ao recorrente refere-se ao excedente nos custos unitários relativos ao Contrato 200/96, cobrados até a 15ª medição, todas, de acordo com o recorrente, de responsabilidade da Secretaria Estadual.

22. Lembra que, em razão dos fatos geradores do débito ter ocorrido em dezembro de 1997 e novembro de 1998, não seria possível a sua responsabilização, porque foi exonerado em 11/4/1994.

23. Ressalta que a Secretaria de Transportes e Obras do Estado de Tocantins (SETO) elaborou o edital de licitação, conduziu o processo licitatório e assinou o Contrato com a empresa vencedora do certame.

24. O orçamento-base do certame foi elaborado pela SETO, assim como as planilhas de preços ofertados pela Egesa, vencedora do certame licitatório, e aprovadas pela comissão de licitação da Secretaria de Infraestrutura/DERTINS, e não no DNER. Continua, afirmando que a Egesa ofereceu o menor preço dentre os concorrentes, posteriormente homologado pelo então Secretário de Obras do Estado do Tocantins.

25. Defende que débitos não alcançam membros dos Conselhos do DNER, a não ser que se prove a existência do dolo e/ou de gestão.

26. Expõe que para o caso concreto, membro do Conselho de Administração do DNER não podem responder em solidariedade com a empresa executora da obra e/ou irregularidades oriundas de manipulação de preços unitários contidos em planilhas executadas pela vencedora do certame licitatório.

27. Alega que não há nos autos informações de que os pagamentos feitos à contratada tenham se pautado em atos apreciados pelo Recorrente, ou que por imposição legal devesse apreciá-los.

#### **Análise**

28. Preliminarmente, insta, para esclarecimento da responsabilização do recorrente sobre o débito apurado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, refazer breve histórico processual, na forma que se segue.

29. A execução das obras de pavimentação da Rodovia Transamazônica (BR-230), no segmento tratado nos presentes autos, foi objeto de delegação ao Governo do Estado do Tocantins, mediante o Convênio PG 061/95 (Siafi 310353), firmado entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, DNER, e a Secretaria dos Transportes e Obras do Estado de Tocantins - SETO, peça 1, p. 3.

30. No Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário, Relatoria Min. Augusto Sherman, peça 1, p. 29, prolatado em razão do monitoramento de conformidade realizado no Departamento de Estradas de Rodagem do Tocantins (Dertins), e na 23ª Unidade de Infraestrutura Terrestre em Tocantins - Dnit/Unit/TO, houve as seguintes determinações:

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

9.1. converter, desde logo, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/92, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, o presente processo em Tomada de Contas Especial;

9.2. determinar a citação de José Francisco dos Santos, ex-Secretário dos Transportes e Obras do Estado de Tocantins,, solidariamente com a empresa EGESA Engenharia S. A, na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da citação, recolham aos cofres do

Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT os valores a serem quantificados pela Secex-TO, conforme as datas dos efetivos pagamentos das medições dos serviços relativos ao Contrato 200/96, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora desde as datas a serem indicadas, ou apresentem alegações de defesa, com relação ao dano causado ao extinto DNER em decorrência do superfaturamento constatado no aludido contrato;

9.3. determinar a citação dos responsáveis solidários Srs. José Francisco dos Santos, ex-Secretário dos Transportes e Obras do Estado de Tocantins, Adevaldo Pereira Jorge, ex-Diretor de Construção e Fiscalização do DERTINS, Adelmo Vendramini Campos, ex-Coordenador de Construção e Fiscalização do DERTINS, e a empresa EGESA Engenharia S.A., na pessoa de seu representante legal, pelos valores a serem quantificados pela Secex/TO, conforme as datas dos efetivos pagamentos das medições, relativos a excedente de serviços cobrados até a 15ª Medição, referente ao item 32.06.01 - Estabilização Granulométrica Sem Mistura (Sub-base e Base) e referente ao item 32.08.00 - Imprimação;

9.4. determinar a citação dos responsáveis solidários Srs. José Edimar Brito Miranda, Secretário da Infra-Estrutura do Estado de Tocantins, Ataíde de Oliveira, Diretor Geral do DERTINS, Adevaldo Pereira Jorge, ex-Diretor de Construção e Fiscalização do DERTINS, e a empresa EGESA Engenharia S.A., na pessoa de seu representante legal, pela importância de R\$ 48.358,69 (quarenta e oito mil trezentos e cinquenta e oito reais e sessenta e nove centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, contados a partir de 17/12/99, em decorrência do desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/96, caracterizado pela implantação de cerca de vedação dentro de propriedade privada onde se encontra localizada a Pedreira do Mosquito, então explorada pela contratada, e portanto fora da faixa de domínio da rodovia;

9.5. determinar a citação dos responsáveis Srs. José Francisco dos Santos, ex-Secretário dos Transportes e Obras do Estado do Tocantins, e de Mauricio Hasenclever Borges, ex-Diretor Geral do DNER, pelo valor a ser quantificado pela Secex/TO, conforme as datas dos efetivos pagamentos das medições, decorrente da construção de ponte sobre o Rio Mumbuca e de 3,28 km de rodovia, ambos localizados dentro de área de expansão de reserva indígena, obras que não cumpriram a finalidade de servir ao tráfego rodoviário e foram executadas devido ao fato de o licenciamento ambiental não ter sido regularmente procedido;

9.6. determinar à Secex/TO que:

9.6.1. calcule, com base nos pagamentos efetuados à empresa Egesa Engenharia S.A, os valores que compõem o débito relativo ao superfaturamento apurado no Contrato 200/96, conforme metodologia apontada pela Secob, promovendo em seguida a citação determinada no item 9.2. deste Acórdão; e

9.6.2. adote as medidas necessárias para quantificar o débito correspondente aos serviços excedentes de estabilização granulométrica e de imprimação, considerando no cálculo a extensão dos segmentos em curva, bem como daqueles que possuem faixas de aceleração e desaceleração nas proximidades de interseções, realizando, para esse fim, verificação *in loco* ou diligência ao DNIT ou à Justiça Federal, que detêm as informações necessárias, promovendo em seguida a citação determinada no item 9.3. deste Acórdão;

9.6.3. calcule com base nos pagamentos efetuados à empresa Egesa Engenharia S.A, os valores que compõem o débito relativo à construção de ponte sobre o Rio Mumbuca e de 3,28 km de rodovia, ambos localizados dentro de área de expansão de reserva indígena, promovendo em seguida a citação determinada no item 9.5 deste Acórdão;

9.7. remeter cópia deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-a de que o Contrato 200/96, tratado nestes autos, referente às obras de construção da Rodovia BR-230, trecho Aguiarnópolis - Luzinópolis, encontra-se encerrado e as obras a ele relativas estão concluídas, não constituindo, portanto, as irregularidades aqui tratadas óbices ao prosseguimento de outras obras da rodovia.'

31. Seguindo a parte dispositiva anteriormente reproduzida, foram realizadas as determinações, na forma dos Ofícios 1147, 1148, 1149, 1150, 1151, 1152, 1153, 1154, 1155, 1156, 1157, 1158/2007-TCU/Secex-TO, peça 3, p. 26, 28, 30, 32, 34, 36, 38, 40, 42, 44, 46 e 48, respectivamente.

32. No que se refere ao recorrente, José Francisco do Santos, ex-Secretário dos Transportes e Obras do Estado do Tocantins, em suas alegações, peça 11, p. 27, em suma, alegou que de posse do Contrato 200/96, os preços foram aprovados pelo DNER, sendo dessa autarquia a responsabilidade pela emissão de documentos aprovando os custos da obra em questão.

33. O Ministro-Substituto, André Luiz, por meio de despacho, peça 11, p. 45, considerando a argumentação de José Francisco do Santos sobre a aprovação o DNER dos custos praticados na obra da rodovia BR-230, trecho Aguiarnópolis-Luzinópolis/TO, determinou a confirmação do que relatou o ex-Secretário dos



Transportes e Obras do Estado do Tocantins, e, em caso positivo, a identificação e citação solidária do Conselho de Administração do DNER, que aprovou o Contrato 200/96, e a de Wolney Wagner de Siqueira, então diretor de Engenharia do DNER.

34. O recorrente, em solidariedade, foi citado, na forma do Ofício 258/2010-TCU/SECOB-2, de 25/5/2010, peça 13, p. 11. O recorrente apresentou as suas alegações de defesa à peça 15, p. 11, contendo, de forma resumida, o pedido de prorrogação de prazo em virtude do tempo decorrido entre a citação e o ato impugnado.

35. Atendendo ao pedido do recorrente, foi-lhe concedida prorrogação de prazo, na forma do Ofício 402/2010-TCU/Secob-2, peça 17, p. 37.

36. Da análise das alegações apresentadas pelo recorrente na peça 18, p. 6-19, a unidade instrutiva propôs, em relação a ele, rejeição de suas razões e a condenação solidária. A proposta foi acompanhada pelo MPTCU, peça 18, p. 21.

37. O Ministro-Relator da decisão *a quo*, André Luiz de Carvalho, discordando, em parte da proposta da unidade instrutiva, apresentou voto, no qual considerou prejudicada a defesa dos servidores do Dnit, em razão do interregno de 14 anos da data do fato, peça 90, p. 3.

38. Entretanto, o Ministro-Substituto, Augusto Sherman, por meio de Declaração de Voto, peça 88, discordando do prejuízo à defesa, na forma suscitada pelo Relator, ponderou pela condenação em débito dos responsáveis oriundos do extinto DNER.

39. Por sua vez, o Ministro-Relator, considerando percuientes as ponderações aduzidas pelo Ministro Augusto Sherman, concluiu pelo entendimento sustentado pela unidade técnica, peça 89.

40. Dessa forma, foi prolatado o Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, peça 87, na forma reproduzida no item 12 desta instrução.

41. Isso posto, passa-se aos fundamentos da condenação do recorrente, nos termos da instrução precedente à decisão atacada, peça 91.

42. Em suma, o recorrente foi solidariamente citado com os então componentes do Conselho Administrativo do DNER na Sessão 36, de 25 de setembro de 1996, porque, na condição de Diretor de Engenharia Rodoviária do DNER, submeteu ao colegiado a aprovação do Contrato 200/96.

43. A Ata da Sessão C.A. Nº 36, DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DO DNER, de 25/9/1996, peça 36, p. 4-14, trata da Sessão do Conselho Administrativo do DNER, na qual, entre outras coisas, foi aprovado o Contrato 200/96, firmado entre a Secretaria dos Transportes e Obras do Estado do Tocantins e a empresa Empreendimentos Gerais de Engenharia S/A-EGESA, para a execução de obras de terraplanagem, pavimentação asfáltica e OAE na rodovia BR-230/TO, trecho Macaúba/Estreito Divisa TO/MA, com extensão de 85 quilômetros, objeto do Convênio PG-061/95.

44. No que tange ao recorrente, consta que Wolney Wagner de Siqueira, na condição de Conselheiro relatou o processo 51100.007708/96-74, referente à aprovação do Contrato 200/96.

45. Em essência, o recorrente argumenta que o ato de aprovação do ajuste em questão decorreu de mera formalidade prevista, sob a qual o colegiado não tinha poderes deliberativos.

46. Verifica-se, portanto, a fim de centralizar a conduta do recorrente sobre a irregularidade que lhe foi imputada na decisão *a quo*, premente revisitar as normas disciplinadoras atinentes ao DNER.

47. A Norma CA/DNER 226/89, de 9/6/89, peça 37, p. 28, disciplina a descentralização da execução de atividades a cargo do DNER. A execução descentralizada, na forma descrita no art. 2º do mencionado normativo, pode ser efetivada mediante convênio celebrado pela autarquia com outras entidades da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal, do Distrito Federal e do Ministério do Exército.

48. Nos §§ 1º e 3º do art. 4º está que a descentralização, quando envolve execução de obra ou serviço de engenharia, é feita por meio do instituto da delegação, formalizada por instrumento contratual denominada Convênio.

49. No art. 5º está que os convênios obedecem as minutas elaboradas pela Procuradoria Geral do DNER, previamente aprovadas pelo Conselho de Administração.

50. Por sua vez, o Decreto 74.606, de 24/9/1974, que dispõe sobre a estrutura básica do Departamento de Estradas de Rodagem, consta a sua formação, peça 17, p. 28:

‘Art. 4º. O Conselho Administrativo (CA), órgão colegiado de deliberação final, é constituído pelo Diretor-Geral do DNER, como Presidente nato, pelo Vice-Diretor-Geral e pelos Diretores Setoriais.’

51. Voltando ao caso concreto, nas manifestações de Dirceu Cesar Façanha, Diretor de Concessões Rodoviárias, Jesus de Brito Pinheiro, Diretor de Operações Rodoviárias e de José Gilvan Pires de Sá, Diretor de



Administração e Finanças, consta o seguinte relato acerca do conteúdo do processo 51100.007708/96-74, peça 37, p. 48:

‘O DNER, no caso a Diretoria de Engenharia Rodoviária, que era a responsável pela área de convênios recebeu toda a documentação dos procedimentos adotados pela mencionada Secretaria de Infraestrutura, contendo as aprovações, homologações e publicações no D.O.U.

Cópias dessas documentações formaram o processo 51100.0077008/96-74, onde foram tratados os assuntos principais do Convênio PG-061/95.’

52. Consta da nota enviada pela Diretoria de Engenharia Rodoviária de que houve julgamento e homologação dos atos resultantes da licitação 178/96-DSU, com adjudicação dos serviços à EGESA pelo valor de R\$ 20.540.139,09, acrescente da seguinte informação, peça 37, p. 49:

‘Os preços foram analisados, sendo os mesmos considerados compatíveis com os praticados pelo DNER.

A Procuradoria analisou o instrumento contratual informando que o mesmo atende as exigências da legislação vigente.

Assim, sugerimos submeter o assunto para o conhecimento do Conselho Administrativo.’

53. Chega-se ao Relato ao CA Nº 376/96, assinado pelo recorrente, o qual para o deslinde da matéria se faz necessária a sua reprodução, peça 37, p. 50:

**‘RELATO AO CA Nº 376/96**

Processo Nº 511.00.007.708/96-74

Ao Presidente do Conselho Administrativo,

Trata-se do contrato 200/96, firmado entre a Secretaria dos Transportes e Obras do Estado do Tocantins e a firma EGESA para execução de obras de terraplanagem, pavimentação asfáltica e OAE na rodovia BR-230/TO, trecho: Macaúba-Estreito, com extensão de 85,0 Km, objeto do convênio PG-061/95.

Após o Relatório de julgamento, homologou-se os atos resultantes da licitação 178/96-DSU, adjudicando-se a execução dos serviços à empresa Empreendimentos Gerais de Engenharia S/A - EGESA pelo valor de R\$ 20.540.139,09 (vinte milhões, quinhentos e quarenta mil, cento e trinta e nove reais e nove centavos.

Os preços foram analisados, sendo os mesmos considerados compatíveis com os praticados pelo DNER.

A procuradoria analisou o instrumento contratual informando que o mesmo atende as exigências da legislação vigente.

**Assim, submetemos o assunto para conhecimento do Conselho Administrativo.** (grifos acrescentados)

Em, 20/09/96

Engº Wolney Wagner de Siqueira

Diretor de Engenharia Rodoviária – DNER’

54. Nota-se a assertiva da conformidade dos preços praticados na licitação 178/96-DSU com os valores praticados pelo DNER.

55. Além disso, no último parágrafo há a mensagem de submissão do assunto para o C.A., sem, no entanto, haver posicionamento acerca da aprovação ou não do contrato 200/96.

56. Revisitando os termos da Ata da Sessão C.A. Nº 36, DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DO DNER, de 25/9/1996, peça 36, p. 8, referente ao processo 51100.007708/96-74, consta a mesma redação daquela constante do Relato ao CA 376/96, na forma reproduzida no item 53 desta instrução.

57. Nota-se que, o recorrente, ao submeter o contrato 200/96, se posiciona, na forma ditada no parágrafo terceiro do RELATO AO CA Nº 376/96: ‘Os preços foram analisados, sendo os mesmos considerados compatíveis com os praticados pelo DNER’.

58. De se perceber que houve, por parte do documento, no qual o recorrente é signatário, juízo acerca da compatibilidade de preços constante do ajuste a ser submetido ao Conselho Administrativo do DNER.

59. Uma vez que o recorrente cientificou, em despacho encaminhado ao colegiado superior do DNER, a regularidade dos valores envolvidos no Contrato 200/96, verifica-se presente a conduta concorrente de quem tinha o domínio sobre a emissão de juízo envolvendo o débito apurado na decisão *a quo*.

60. Por sua vez, a responsabilização do membro do Conselho Administrativo do DNER signatários da Ata da Sessão C.A. Nº 36, de 25/9/1996, à luz da conduta de seus membros, deve ser analisada.

61. Os termos da Ata da Sessão C.A. Nº 36, DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DO DNER, de 25/9/1996, peça 36, p. 8, referentes ao processo 51100.007708/96-74, indicam a aprovação do Contrato 200/96, sobre o qual, na forma exposta no documento que submeteu ao mencionado colegiado, decidiram os membros do colegiado pela aprovação do ajuste.

62. Exsurge, para o desenlace da presente instrução, a manifestação dos Diretores de Concessões



Rodoviárias, Diretor de Operações Rodoviárias e do Diretor de Administração e Finanças, acerca do conteúdo do processo 51100.007708/96-74, peça 37, p. 48:

‘O DNER, no caso a Diretoria de Engenharia Rodoviária, que era a responsável pela área de convênios recebeu toda a documentação dos procedimentos adotados pela mencionada Secretaria de Infraestrutura, contendo as aprovações, homologações e publicações no D.O.U.

Cópias dessas documentações formaram o processo 51100.0077008/96-74, onde foram tratados os assuntos principais do Convênio PG-061/95.’

63. Voltando aos termos da Ata da Sessão C.A. Nº 36, DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DO DNER, de 25/9/1996, observa-se que a deliberação se pautou sobre o Contrato 200/96, cujas planilhas de preços, nos termos expostos pela Diretoria de Engenharia Rodoviária, estavam de acordo com os praticados pelo DNER.

64. De se observar, também, que o colegiado do DNER, ao decidir pela aprovação do ajuste, também estava respaldado pelo parecer da Procuradoria Geral do DNER acerca da regularidade do Contrato 200/96, peça 40, p. 29.

65. Ressalta-se que o Procurador-Chefe, Hélio Guimarães, signatário da manifestação da Procuradoria Geral do DNER, assevera que a análise se restringiu ao termo contratual, ‘pois o processo não é composto com todas as peças necessárias para um estudo completo’, peça 40, p. 29.

66. Ato contínuo, Rômulo Fontenelle Morbach, Procurador-Geral do DNER, de acordo com o posicionamento do Procurador-Chefe, encaminha o processo 51100.0077008/96-74 à Diretoria de Engenharia Rodoviária, para conhecimento e providências, peça 40, p. 29. Esse, por sua vez, na forma já descrita e reproduzida no item 53 da presente instrução, submete o assunto para deliberação do Conselho de Administração.

67. Dessa forma, o que se percebe é que o colegiado do DNER, na sessão de 25/9/1996, diante das deliberações de regularidade dos preços e do instrumento contratual, decidiram pela aprovação do Contrato 200/96. Em outras palavras, o Conselho se restringiu à aprovação do instrumento contratual, uma vez instruídos de sua regularidade pela Diretoria de Engenharia Rodoviária e pela Procuradoria-Geral.

68. Conforme já mencionado nesta instrução, os membros do Conselho Administrativo do DNER na época dos fatos apurados no presente processo foram citados pela aprovação do projeto básico relativo ao contrato 200/96, celebrado entre a Secretaria de Infraestrutura do Estado de Tocantins e a empresa Egesa Engenharia S.A.

69. Revisitando o relatório precedente à decisão recorrida, peça 91, p. 59-60, consta o seguinte fundamento para a responsabilização do Conselho Administrativo do DNER:

‘15. Ressalte-se que o Conselho contribuiu para a ocorrência do dano ao erário na execução do contrato no 200/96, quando o aprovou.

16. Com relação à ausência de assessoria jurídica alegada no item ‘b’, não foi demonstrado nexo causal com o cometimento da irregularidade em questão, que fora a aprovação, pelo Conselho, do projeto básico e consequentemente dos preços praticados no contrato, que originaram o presente débito. Assim, mesmo que o gestor não contasse com qualquer assessoria no ramo, o que não é o caso já que se contava com a atuação de procuradores autárquicos, não se avalia que o Diretor Geral/DNER não tivesse o discernimento necessário sobre a responsabilidade e possíveis implicações da aprovação de um projeto básico com preços superiores ao do Sicro à época. Dessa forma, não deve ser acolhida tal ilação.

17. Da mesma forma, não se deve abrigar o argumento de que a ausência de informações sobre o processo licitatório nos autos, que vinculariam o contrato, não permitiria que o DNER não o aprovasse. Ora, o colegiado deveria se afiançar de meios para subsidiar sua decisão acerca da aprovação de seus projetos, no mínimo, com relação à justeza dos preços orçados. O DNER, ademais, era um órgão deliberativo no âmbito do Sistema Rodoviário Nacional, conforme atesta o art. 7º do Decreto 1922/96. Ou seja, cabia ao colegiado a aprovação ou não dos preços praticados no contrato 200/96.

‘Art. 7º Ao Conselho Administrativo compete definir as políticas organizacionais e normas de funcionamento interno do DNER e deliberar sobre seus planos, programas e outras matérias relativas ao Sistema Rodoviário Nacional que lhe sejam submetidas.’

18. Assim sendo, o caráter deliberativo impõe a responsabilização do Conselho pelo superfaturamento apurado nos autos, mesmo sem a existência de quaisquer suspeitas sobre os preços praticados na ocasião, uma vez que era atribuição do órgão primar pela regularidade daquela contratação. Ademais, já havia sido publicado o Sicro1, ou seja, havia um referencial de preços que servia a tal controle.’





70. Referindo-se ao excerto anteriormente reproduzido, tem-se, em substância, que a responsabilização do Conselho: ‘contribuiu para a ocorrência do dano ao erário na execução do contrato no 200/96, quando o aprovou’.

71. Consoante anteriormente explicado, o órgão colegiado do DNER aprovou o instrumento contratual, do qual constavam pareceres da Procuradoria e da Diretoria de Engenharia sobre a sua regularidade.

72. Questiona-se o fundamento da responsabilização quando dele se extrai que haveria um dever de agir do conselho, que, à época dos fatos, imporia uma conduta esperada, em que pese, naquele momento, inexistir indício sobre as irregularidades apuradas na TCE recorrida.

73. Os procedimentos anteriores à deliberação do Conselho, na forma submetida pelo relator ao colegiado, foram realizados com o intuito de subsidiar a decisão colegiada com os posicionamentos técnico e jurídico do DNER.

74. Observa-se que a decisão que aprovou o contrato 200/96 foi precedida das necessárias instâncias dentro daquela autarquia. Entretanto, no que se extrai da decisão recorrida é que haveria, por parte dos integrantes do inquinado colegiado, o dever de questionar os pareceres e de reapreciar jurídica, técnica e orçamentariamente todo o processo 51100.0077008/96-74.

75. Percebe-se que a responsabilização do conselho de administração, nos termos eleitos na decisão *a quo*, derivou do ato de aprovação do Contrato 200/96, constante de sobrepreço, na forma calculada nas peças 61-65.

76. Questiona-se sobre a relevância da conduta do conselho no evento danoso. Isso porque, na forma esposada no Acórdão 750/2010-TCU-Plenário, a responsabilidade do conselho de administração não possui índole genérica, devendo ser analisada de forma restrita aos atos que são submetidos à apreciação daquele Colegiado e são por ele aprovados (Acórdãos 639/2005 - Plenário, 526/2001 - 1ª Câmara, 45/1994 - Plenário, 240/1997 - Plenário, 67/1997 - Plenário, 7/1999 - Segunda Câmara, 87/1996 - Segunda Câmara, 29/2000 - Segunda Câmara, 89/2000 - Plenário e Decisão 335/1994 - Plenário).

77. Consoante já esposado, o processo 51100.007708/96-74, ao ser submetido ao Colegiado do DNER, na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, contava com o parecer do então Relator, ora recorrente, acerca da regularidade dos valores envolvidos e do instrumento contratual.

78. Uma vez constituídos de pareceres indicando a regularidade do instrumento submetido à aprovação, questiona-se a expectativa de um dever de conduta, no sentido de olvidar de tais pareceres, para analisá-los novamente sobre os aspectos técnicos e jurídicos do tema em questão.

79. Trata-se do exame de plausibilidade da exigência, por parte dos membros do Conselho em questão, sobre todo o conhecimento fático e técnico sobre o Contrato 200/96 e de tudo que lhe foi pretérito. Seria, em essência, exigir que os componentes tivessem realizado o reexame de tudo o que foi produzido nas etapas do certame, sejam de natureza documental ou de natureza técnica dos pareceres promovidos pelas unidades especializadas daquela autarquia e do Dertins.

80. Observando que o Conselho, na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, limitou-se à aprovação do instrumento contratual, uma vez existentes no processo 51100.0077008/96-74 os fundamentos fáticos e periciais garantes da regularidade do Contrato 200/96, não se evidencia dever dos membros daquele colegiado obrigação de reexame de tudo que foi produzido nas instâncias técnicas do DNER e do Dertins.

81. Diante disso, é possível afirmar que os integrantes do Conselho Administrativo, acerca da aprovação do Contrato 200/96, Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, não podem ser responsabilizados sobre o débito do qual foram condenados na decisão *a quo*, porque seria imputar-lhes por atos de terceiros, que se posicionaram sobre a regularidade dos preços praticados na licitação 178/96-DSU.

82. De se observar que os conselheiros, sobre os quais foi imputado responsabilidade solidária acerca do sobrepreço nos custos unitários dos serviços no Contrato 200/96, se instrumentalizaram do Relato ao CA 376/96. Uma vez detentores de pareceres posicionando-se sobre a regularidade do que seria submetido na Sessão de 25/9/1996, avalia-se que não havia flagrante necessidade de reavaliação de todas as planilhas anteriores ao Contrato 200/96.

83. Considerando que a detecção do sobrepreço nos custos unitários dos serviços do Contrato 200/96 não se mostrava cabalmente detectável, tanto que foram, na unidade técnica especializada, realizados vários cálculos até a sua contabilização final, prima-se pela exclusão de responsabilidade quando a autoridade decide com base em parecer técnico eivado de vício de difícil detecção.

84. Nesse sentido, colaciona-se o Acórdão 62/2007-2ª Câmara, Relatoria Ubiratan Aguiar:

‘RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PROCESSUAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DE



PARECERISTA. DESCARACTERIZAÇÃO DE DOLO, CULPA OU NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A CONDUTA E O PREJUÍZO. PROVIMENTO.

1. Nos casos em que o parecer do profissional é de fundamental importância para embasar o posicionamento a ser adotado pelas instâncias decisórias, uma manifestação contaminada por erro técnico, de difícil detecção, acarreta a responsabilidade civil do parecerista pelos possíveis prejuízos daí advindos.

2. Descaracterizada a conduta dolosa ou culposa do agente público ou do nexo de causalidade entre a sua conduta e o prejuízo causado ao erário, impõe o provimento, no todo ou em parte, da peça recursal, com a exclusão da responsabilidade dos agentes envolvidos.’

85. Tendo agido com base em parecer eivado de vício de difícil percepção, verifica-se que deve ser afastada a responsabilização dos Conselheiros sobre o débito apurado na decisão *a quo*.

86. Entretanto, acerca do ora recorrente, cumpre delimitar a sua conduta sobre o ato gerador do superfaturamento apurado na execução do Contrato 200/96.

87. Relembra-se que o recorrente, em solidariedade com os demais membros do Conselho de Administração participantes da Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, foi citado, na forma do Ofício 258/2010-TCU/SECOB-2, de 25/5/2010, peça 13, p. 11.

88. Consoante presente instrução, considerou-se mitigada a responsabilização do conselho de administração do DNER, porque ausente de comprovação a ciência de seus membros sobre as planilhas de preços que antecederam o ajuste aprovado na da Sessão C.A. 36, de 25/9/1996. Isto é, uma vez destituídos do domínio sobre os preços envolvidos no Convênio PG-061/95, não havia como o conselho administrativo denegar a aprovação do ajuste, sobretudo quando munidos de atestes da regularidade orçamentária e legal do Contrato 200/96.

89. Em que pese o recorrente também ter feito parte do colegiado que integrou a Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, a análise de sua responsabilização deve levar em consideração duas condutas não compartilhadas pelos demais membros presentes na mencionada sessão: foi signatário do Relato 396/96 e atuou como relator da proposta que submeteu o Contrato 200/96 à aprovação daquele conselho.

90. O Relato 396/96, na forma reproduzida no item 53 da presente instrução, foi precedido pelo despacho no qual o recorrente foi signatário do encaminhando do Processo 511.00.007.708/96-74 à Procuradoria Geral, peça 40, p. 27.

91. Ciente do posicionamento da Procuradoria Geral sobre a regularidade do instrumento contratual, o recorrente, por meio do Relato 396/96, submete o Processo 511.00.007.708/96-74 ao Conselho Administrativo, posicionando-se sobre a compatibilidade dos preços com os praticados pelo DNER, peça 40, p. 32.

92. Reitera-se que o recorrente atuou administrativamente para garantir a regularidade do Processo 511.00.007.708/96-74 diante do colegiado superior do DNER.

93. Consoante relatado pelo Procurador-Geral, a procuradoria do DNER limitou-se ao que lhe competia: na falta de todos os elementos necessários para um estudo completo, a análise jurídica deteve-se ao instrumento do Contrato 200/96, sendo considerado apto às exigências da então legislação vigente, peça 40, p. 29.

94. Por sua vez, o recorrente, então Diretor de Engenharia Rodoviária, no Relato 396/96, se posiciona sobre a regularidade dos valores envolvidos no Contrato 200/96, peça 40, p. 32.

95. Veja-se que o recorrente, ao submeter ao Conselho Administrativo o Contrato 200/96, peça 33, p. 5, exerce, de forma ativa, o ateste sobre os valores envolvidos no instrumento que submeteu à aprovação daquele colegiado.

96. Considerando que o fato gerador do dano apurado na decisão *a quo*, decorre do superfaturamento por sobrepreço no Contrato 200/96, procede a análise da preponderância da conduta do recorrente sobre o desenvolvimento do evento danoso.

97. Ao atestar a regularidade dos preços constantes do ajuste que submeteu ao Conselho Administrativo da então autarquia, o recorrente atuou diretamente para a ocorrência do dano.

98. A sua conduta não se limita à assinatura do Relato 396/96, mas se estende à forma como submeteu, ao Conselho Administrativo, o Processo 511.00.007.708/96-74, no qual, sublinha-se, atuou na condição de Relator, peça 41, p. 4.

99. Dessa forma, a exclusão de responsabilidade sobre o débito gerado no Contrato 200/96 daqueles membros do Conselho de Administração, presentes na Sessão de 25/9/1996, decorre da responsabilização do ora recorrente, porque afiançou, em sua relatoria, sobre a compatibilidade dos preços envolvidos no citado ajuste com aqueles praticados no DNER.

100. Questiona-se se o caráter deliberativo, na forma descrita no art. 7º do Decreto 1922/1996, impõe, no



caso em análise, a responsabilização de todos os conselheiros que aprovaram o Contrato 200/96.

101. A existência de suspeitas sobre os preços praticados na ocasião, uma vez garantida a regularidade dos mesmos pelo Diretor de Engenharia Rodoviária, deu lugar à garantia necessária ao suporte sobre a deliberação do Conselho.

102. Dessa forma, a gestão do recorrente, ao afiançar ao Conselho de Administração sobre a regularidade dos preços praticados no Contrato 200/96, se mostra preponderante à geração do evento danoso, o qual, em razão da formalidade da aprovação do citado ajuste, exime de responsabilização os demais membros daquele colegiado.

103. Isto é, a inquinada deliberação do conselho administrativo da extinta autarquia, ao se fundamentar do posicionamento do voto condutor do Relator, se afiançou no que foi possível naquele momento, não sendo razoável exigir dos membros do colegiado o reexame de todas as peças envolvidas nos assuntos que lhes são submetidos.

104. Logo, a responsabilização sobre a aprovação do Contrato 200/96 deve recair apenas ao ora recorrente, em razão de sua gestão para a certificação da regularidade dos preços envolvidos no mencionado ajuste.

105. Trata-se do caso em que o parecerista técnico, então Diretor de Engenharia de Tráfego, subsidiou a tomada de decisão do colegiado superior de forma equivocada, na medida em que assegurou os membros sobre a compatibilidade dos valores com aqueles praticados pelo DNER.

106. Equivale dizer que o emissor do parecer de natureza técnica se responsabiliza perante esta Corte em razão da existência de vícios presentes em suas manifestações, os quais, consoante o presente caso, levaram ao evento danoso. Elege-se, como exemplo, a seguinte passagem do Acórdão 1.866/2016-TCU-Plenário, Relatoria José Múcio:

‘15. Ressalto que meu posicionamento está de acordo com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que agentes públicos que emitem parecer de natureza técnica podem ser responsabilizados perante o TCU em razão da existência de vícios na manifestação que conduzam à prática de atos irregulares, a exemplo dos Acórdãos 2.521/2012 e 1801/2007, ambos do Plenário, e 4.792/2011, da 2ª Câmara.’

107. Dessa forma, no que se refere à exclusão de responsabilidade do recorrente sobre a aprovação do Contrato 200/96, conclui-se pelo não provimento de suas razões. Entretanto, em relação aos demais membros do colegiado que atuaram na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, verificam-se elididas as suas responsabilidades sobre o evento danoso que lhes foi imputado na decisão recorrida.

108. Para fomentar a conclusão acerca da falta responsabilização dos membros do colegiado em face das suas condutas passivas sobre a aprovação do Contrato 200/96, e a do recorrente, que, na forma instruída, atuou ativamente ao emitir o Relato 396/96, elege-se a seguinte parte do Acórdão 2.004/2015-TCU-Plenário:

‘14. No que se refere à responsabilização dos envolvidos, acredito haver uma distinção clara entre as condutas individuais, de acordo com sua relevância para a concretização do ilícito, que deve se refletir no julgamento de mérito destas contas especiais. Em particular, observo que os servidores do DNER que participaram da cadeia de aprovação do contrato dividem-se entre os que efetivamente analisaram a proposta da Iter, atestando que se encontrava de acordo com o Sicro, sendo, portanto, determinantes para a aceitação dos preços, e aqueles que tiveram papel apenas homologatório das decisões tomadas no âmbito das instâncias regional e técnica, valendo-se das informações por elas fornecidas quanto à adequabilidade dos custos à realidade local.

15. Em face da menor culpabilidade desses últimos, entendo deva ser excluída a responsabilidade de Maurício Hasenclever Borges e Alfredo Soubihe Neto, respectivamente Diretor-Geral e Diretor de Engenharia Rodoviária do extinto DNER à época. Afinal, os despachos por eles exarados afirmam textualmente que *‘a planilha de preços e a planilha de composição de preços unitários da empresa convocada, que se encontram apensada às fls. 29 a 92 do presente, com o valor global de R\$ 1.996.491,97, foi submetida à revisão da D.Ct./DNER, que, ao analisar os preços unitários propostos achou os mesmos coerentes com os constantes no Sicro da Região Nordeste, que já leva em consideração as dificuldades encontradas.’* (peça 8, p. 4), sendo plausível que os órgãos superiores, localizados em Brasília, e responsáveis pela homologação dos procedimentos realizados em todos os distritos rodoviários do país, cujas realidades locais são diferenciadas, não revissem os custos unitários de todas as propostas, presumindo corretas as informações prestadas pelos técnicos, melhores conhecedores de suas realidades.

16. Informo que a mesma solução foi adotada pelo Acórdão 1.464/2013 - Plenário, também de minha relatoria, ao examinar questão em tudo similar ao dos presentes autos. Na ocasião, fiz os seguintes comentários:



‘(...) o prejuízo origina-se de inconsistências na orçamentação da obra, envolvendo um nível de detalhamento técnico alheio às atribuições das instâncias máximas da entidade. Além disso, havia, no processo submetido à deliberação do Diretor-Geral, parecer das chefias técnicas da entidade atestando a compatibilidade dos preços do contrato com os do Sicro, induzindo-o ao erro, conforme se depreende do seguinte excerto, retirado do documento à fl. 86 do vol. 3 do TC-004.034/2001-5:

‘A proposta apresentada pela construtora, no total de R\$ 2.439.277,88 (dois milhões, quatrocentos e trinta nove mil, duzentos e setenta e sete reais e oitenta e oito centavos) foi submetida à revisão da DCT/DNER que, ao analisar os preços unitários propostos, achou os mesmos coerentes com os constantes no Sicro, ratificando assim o despacho do Chefe de Serviço de Engenharia Rodoviária do 15º (folha 73), no qual o mesmo relata sobre a coerência dos preços ofertados, com os praticados na região.’”

109. A partir do excerto anteriormente reproduzido, ressalta-se que o Relator, ao estabelecer as responsabilidades dos membros do conselho de administração do DNER, delineou a cadeia de aprovação do ajuste em questão entre aqueles que analisaram o orçamento e aqueles que tiveram papel apenas homologatório das decisões tomadas no âmbito das instâncias regional e técnica, valendo-se das informações por elas fornecidas quanto à adequabilidade dos custos à realidade local.

110. Da mesma forma se individualizam as condutas na presente instrução: os membros do conselho de administração do DNER, que, apoiados no Relato 396/96, aprovaram o ajuste substanciados de parecer emitido pelo recorrente, devem ser eximidos da irregularidade orçamentária do Contrato 200/96, na forma apurada na decisão vergastada.

111. Entretanto, em que pese reconhecer a exclusão de responsabilidade dos membros do Conselho de Administração da Sessão C.A 36, firma-se pelo não alcance de tal excludente para o ora recorrente.

112. Por fim, insta analisar a alegação recursal de que houve, no caso da Refinaria de Pasadena, exclusão de responsabilidade dos membros do Conselho de Administração. O recorrente faz referência a parecer de titular da unidade técnica e a posicionamento do Ministro José Jorge, como fundamentadores de tal entendimento, peça 182, p. 26

113. Apesar de o recorrente não ser claro quanto ao precedente suscitado, seja ao acórdão ou ao parecer a que faz alusão, compulsando a jurisprudência desta Corte, encontram-se decisões contrárias ao que foi alegado nas presentes razões.

114. Consoante os termos do Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário, prolatado em 11/10/2017, alterado pelo Acórdão 2.572/2017-TCU-Plenário, contrariamente ao alegado pelo recorrente, houve, após a inclusão de novas informações, responsabilização dos membros do Conselho de Administração (CA) e da equipe de negociadores da estatal na aquisição da Refinaria de Pasadena.

115. Além disso, considerando a incógnita da origem da alegação recursal acerca da exclusão de responsabilidade dos membros do Conselho de Administração, no voto condutor do Acórdão 387/2018-TCU-Plenário, Relator Vital do Rêgo, prolatado em ocasião da representação sobre possíveis irregularidades na aquisição do mencionado ativo, extrai-se:

‘Nada obstante ser possível a inferência de uma atenuação da responsabilidade da DE conforme os trechos supracitados, a instrução concluiu pela citação dos membros da diretoria, retirando a responsabilidade do Conselho de Administração (CA). O titular da unidade técnica, por sua vez, divergindo da instrução, entendeu inclusive pela citação dos membros do CA (peça 552 do TC 025.551/2014-0), com argumentos calcados no dever de diligência dos administradores.

O MPTCU, por sua vez, opinou em junho/2017 no sentido de citar os membros da DE e do CA (peça 582 do TC 025.551/2014-0).

Finalmente, em 11/10/2017, o TCU, apreciou a referida instrução técnica, o despacho do titular da SecexEstataisRJ e o parecer do MP/TCU, todos exarados no TC 025.551/2014-0, por meio do Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário.

Ainda que se tenha mencionado não haver evidências de que algumas informações tivessem sido apresentadas à DE ou ao CA (itens 49-53 do voto condutor do Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário), entendeu o Tribunal que tanto os membros da DE quanto os do CA deveriam sim ser chamados em citação por conta dos prejuízos decorrentes da operação de compra da refinaria de Pasadena (item 9.3 do Acórdão 1.927/2014-TCU-Plenário). Vale ressaltar que o Ministro Relator, em seu Voto acolhido pelo Tribunal, destacou que ‘havia informações mínimas sobre as condições mais relevantes do contrato, inclusive com menção à possibilidade de retirada da sociedade pelo grupo Astra (*put option*), bem como omissões relevantes, como o valor As Is da refinaria, que, aliado a outras lacunas, mereceriam uma atenção maior por parte do Conselho’ (parágrafo 55 do





Voto). Nesse contexto, o TCU, inclusive, abriu nova oportunidade para que os membros da DE complementassem suas alegações de defesa anteriormente apresentadas, sinalizando que permanece o entendimento sobre a possibilidade de responsabilização dos membros da DE (subitem 9.1.4 do Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário).’

116. Veja-se que a mera alegação do que poderia ser um precedente positivo ao recorrente se fragiliza, uma vez que o fundamento recursal se resumiu a alusões desprendidas de sua origem jurisprudencial.

117. Entretanto, no que se refere ao trecho das razões recursais que fazem alusão a uma decisão do então Ministro José Jorge, peça 182, p. 26, é possível identificar a que acórdão o recorrente se ancora.

118. Trata-se do Acórdão 1.927/2014-TCU-Plenário, Relatoria Min. José Jorge, no qual, em síntese, deixou de responsabilizar, a princípio, o colegiado da Petróleo Brasileiro S.A., porque deliberaram munidos de apresentação falha da área especializada daquela estatal:

‘78. Não ignoro o fato de que **a aquisição de empresas é, por natureza, atividade que envolve riscos**. Maus negócios são, por vezes, realizados e impõem prejuízos a empresas que integram a Administração Indireta, sem que daí se possa cogitar da responsabilização de nenhum gestor. Em relação aos agentes acima arrolados, em avaliação inicial, não se pode falar apenas de mau negócio, ou invocar o risco inerente às transações comerciais para minimizar a grau de culpa de cada um deles. Exatamente porque a avaliação utilizada nessa aquisição partiu de **pressupostos flagrantemente inconsistentes**. Por esse motivo, o conhecimento que detinham ou deveriam deter sobre as operações impunha a eles o dever de se contrapor à aquisição daquela refinaria, nas condições em que se deu.

79. Em situação distinta, encontram-se os membros do *Conselho* de Administração que, com base em resumo elaborado pelo Diretor da Área Internacional, autorizaram a aquisição de 50% das ações da Refinaria de Pasadena. Considero, assim como Diretor e Secretário, que não se deva cogitar, ao menos por ora, de promover a audiência desses agentes. Cumpre destacar que constou da Ata da reunião 1.268 do *Conselho* de Administração, de 3/2/2006, que a **apresentação efetuada ao Conselho de Administração** pelo Gerente de Inteligência de Mercados da Unidade Internacional Desenvolvimento de Negócios deixou de mencionar a cláusula que garantia rentabilidade de 6,9% para o processamento do óleo de Marlim e também as condições para o exercício do *Put Option* que viriam a constar dos contratos. Omitiu ainda as informações sobre a existência do estudo da Muse que avaliou a refinaria em US\$ 126 milhões, no estado em que se encontrava. Além disso, forneceu as seguintes informações incorretas:

- i. ‘Mantido o compromisso com o ‘Revamp’ para processamento de 70% de petróleo pesado’;
- ii. ‘Mantido o direito da Petrobras, após o ‘Revamp’, de suprir a refinaria com até 70% de petróleo da Petrobras (Marlim ou outro)’.

80. Daí resulta a conclusão preliminar de que a formatação do negócio que constaria dos respectivos contratos era, em relação a aspectos essenciais, distinta daquela que foi apresentada ao *Conselho* de Administração. Entendo, por esse motivo, que o vínculo de causalidade entre a autorização de aquisição da refinaria e essa parcela do dano presumidamente incorrido pela Petrobras é muito tênue e distinto daquele que vincula outros agentes acima arrolados. Parece-me, pois, adequado apenas promover a citação dos gestores acima mencionados pelo prejuízo resultante dos contratos celebrados (US\$ 580.428.571,30) e também a audiência, em razão da inserção de cláusulas prejudiciais aos interesses da Petrobras, nos respectivos contratos (itens 67 e seguintes deste Voto). Nada impede, porém, que os elementos que vierem a ser apresentados em resposta a esses chamamentos imponham a realização de audiência dos membros do *Conselho* de Administração, caso venham a revelar vínculo importante entre indícios de graves irregularidades e a conduta desses últimos agentes, visto que a matéria foi submetida a esse *Conselho* e por ele aprovada.’

119. Relendo o excerto anteriormente reproduzido, chega-se à conclusão de que ela nada serve ao recorrente para reformar a decisão recorrida.

120. Isso se deve à identidade entre o caso em questão e aquele descrito no trecho do Acórdão 1.927/2014-TCU-Plenário em evidência: o CA não foi responsabilizado, porque decidiram uma operação munidos de informações deficientes, que lhes foram fornecidas por terceiro. Esse, por sua vez, foi responsabilizado.

121. Nesse sentido, possível enxergar semelhança com o presente caso. Conforme já demonstrado nesta instrução, o recorrente, o então Diretor de Engenharia de Tráfego, municiou os membros do colegiado presente na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, sobre regularidade das operações pautadas naquela reunião.

122. Na decisão eleita, Acórdão 1.927/2014-TCU-Plenário, como no presente caso, houve entendimento, mesmo que inicial no primeiro momento, de que os membros do CA não deveriam ser responsabilizados por





decisões tomadas com déficit ou erros de informações.

123. Independentemente do desfecho do Acórdão 1.927/2014-TCU-Plenário, o que importa no presente momento é analisar o paralelismo das situações, porém com efeito contrário ao pretendido pelo recorrente.

124. Salientando que houve entendimento, na decisão de cujo excerto foi extraído, de exclusão de responsabilidade dos membros da CA da Petrobras, porque municiados de informações deficientes na tomada de decisão, ressalta-se a mesma situação para os membros presentes na Sessão C.A. 36, qual seja, terem decidido o evento que deu origem ao dano, erroneamente instrumentalizados no Relato 396/96, de conteúdo deficitário.

125. Verifica-se, dessa forma, que as alusões jurisprudenciais não auxiliam o recorrente na reforma da decisão recorrida. Pelo contrário, confirma a sua responsabilização.

**Tendo em vista a data de sua exoneração do então DNER, 11/4/1997, não é possível responsabilizar o recorrente sobre débito que lhe foi solidariamente imputado no 2.511/2015-TCU-Plenário.**

#### **Razões Recursais**

126. Registra que o orçamento aprovado pelo DNER é o da proposta originária, que foi apresentada pela empresa Egesa no valor de R\$ 20.540.139,09, enquanto que o débito imputado decorre do excedente nos custos unitários relativos ao Contrato 200/96, cobrados até a 15ª medição.

127. Informa que tais excedentes se referem aos itens 32.06.01, estabilização granulométrica, e 32.08.00, imprimação, implicando débito no valor de R\$ 560.000,00, a preços de dezembro de 1997 e novembro de 1998.

128. Ressalta que não participou de nenhum desses eventos, porque foi exonerado do DNER em 11/4/1997.

129. Observa que o Relato 213/97, de 19/5/1997, foi aprovado pelo sucessor do recorrente no exercício do cargo de Diretor de Engenharia, Alfredo Soubihe Neto, com valores acrescidos do que foi originalmente aprovado na licitação original.

#### **Análise**

130. Preliminarmente, cabe lembrar a origem do débito ao qual o recorrente foi condenado, nos termos do item 9.3 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário: superfaturamento de 112,56 % - equivalente à importância de cerca de R\$ 8,5 milhões, à data base de julho de 1996 - decorrente de excedentes nos custos unitários relativos ao Contrato 200/1996.

131. Como já analisado na presente instrução, a responsabilização do recorrente deveu-se à sua conduta, Relator do Processo 511.00.007.708/96-74 na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, do Conselho Administrativo do DNER.

132. Verifica-se que o nexo entre o evento danoso, a aprovação orçamentária do Contrato 200/96 com sobrepreço, e a conduta do recorrente, membro do colegiado que aprovou o citado ajuste e emissor do Relato 396/96, não encontra relação com a excludente apresentada nas presentes razões recursais.

133. De fato, observando o anexo do pedido de reexame em apreço, está a exoneração, a pedido do recorrente, do cargo de Diretor de Engenharia Rodoviária do extinto DNER, peça 142, p. 41. Atenta-se para a data do despacho do Ministro dos Transportes, 10/4/1997.

134. Conforme esposado, o evento danoso decorreu da aprovação orçamentária do Contrato 200/96, na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, do Conselho Administrativo do DNER. Entretanto, o recorrente apresenta o ato administrativo de 10/4/1997.

135. De se perceber que o lapso temporal entre a exoneração, 10/4/1997, e a reunião da Sessão C.A., 25/9/1996, não guardam relação causal ou temporal.

136. Dessa forma, uma vez que a exoneração do recorrente do cargo de Diretor de Engenharia Rodoviária do extinto DNER foi em momento posterior à Sessão C.A. 36, conclui-se que as razões não devem ser providas.

**O lapso temporal entre o evento danoso, 25/9/1996, e a citação, realizada em 13/8/2010, representou obstáculo à ampla defesa e ao contraditório.**

#### **Razões Recursais**

137. Registra o tempo decorrido de 14 anos para ser citado como fundamentação de mácula no devido processo legal.

138. Reforça que o tempo entre o evento danoso, 25/9/1996, a sua citação, 13/8/2010, resultou na violação do princípio da segurança jurídica, que impede que o jurisdicionado se sujeite, sem limite de tempo, à ação do estado.

139. Defende que a ausência de citação prévia restringe os meios de defesa, impedindo o desenvolvimento válido e regular do processo, em face do longo decurso de tempo entre o fato gerador e a notificação do recorrente.



140. Afirmando a tese da força dos precedentes, constante no NCPC, apresenta jurisprudência deste Tribunal no sentido de considerar prejudicado o julgamento do mérito das contas em situações semelhantes: Acórdãos 515/2009 e 1489/2009 do Plenário; 790/2009, 1857/2009 e 2688/2009 da 2ª Câmara; e 1520/2009 da 1ª Câmara.

#### **Análise**

141. Por meio do Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário, peça 1, p. 29, o presente processo foi convertido em TCE, de cuja parte dispositiva se reproduz no que se refere às citações:

‘9.1. converter, desde logo, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/92, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, o presente processo em Tomada de Contas Especial;

9.2. determinar a citação de José Francisco dos Santos, ex-Secretário dos Transportes e Obras do Estado de Tocantins,, solidariamente com a empresa EGESA Engenharia S. A, na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da citação, recolham aos cofres do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT os valores a serem quantificados pela Secex-TO, conforme as datas dos efetivos pagamentos das medições dos serviços relativos ao Contrato 200/96, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora desde as datas a serem indicadas, ou apresentem alegações de defesa, com relação ao dano causado ao extinto DNER em decorrência do superfaturamento constatado no aludido contrato;

9.3. determinar a citação dos responsáveis solidários Srs. José Francisco dos Santos, ex-Secretário dos Transportes e Obras do Estado de Tocantins, Adevaldo Pereira Jorge, ex-Diretor de Construção e Fiscalização do DERTINS, Adelmo Vendramini Campos, ex-Coordenador de Construção e Fiscalização do DERTINS, e a empresa EGESA Engenharia S.A., na pessoa de seu representante legal, pelos valores a serem quantificados pela Secex/TO, conforme as datas dos efetivos pagamentos das medições, relativos a excedente de serviços cobrados até a 15ª Medição, referente ao item 32.06.01 - Estabilização Granulométrica Sem Mistura (Sub-base e Base) e referente ao item 32.08.00 - Imprimação;

9.4. determinar a citação dos responsáveis solidários Srs. José Edimar Brito Miranda, Secretário da Infra-Estrutura do Estado de Tocantins, Ataíde de Oliveira, Diretor Geral do DERTINS, Adevaldo Pereira Jorge, ex-Diretor de Construção e Fiscalização do DERTINS, e a empresa EGESA Engenharia S.A., na pessoa de seu representante legal, pela importância de R\$ 48.358,69 (quarenta e oito mil trezentos e cinquenta e oito reais e sessenta e nove centavos) , atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, contados a partir de 17/12/99, em decorrência do desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/96, caracterizado pela implantação de cerca de vedação dentro de propriedade privada onde se encontra localizada a Pedreira do Mosquito, então explorada pela contratada, e portanto fora da faixa de domínio da rodovia;

9.5. determinar a citação dos responsáveis Srs. José Francisco dos Santos, ex-Secretário dos Transportes e Obras do Estado do Tocantins, e de Mauricio Hasenclever Borges, ex-Diretor Geral do DNER, pelo valor a ser quantificado pela Secex/TO, conforme as datas dos efetivos pagamentos das medições, decorrente da construção de ponte sobre o Rio Mumbuca e de 3,28 km de rodovia, ambos localizados dentro de área de expansão de reserva indígena, obras que não cumpriram a finalidade de servir ao tráfego rodoviário e foram executadas devido ao fato de o licenciamento ambiental não ter sido regularmente procedido;’

142. Em suas razões, José Francisco dos Santos, ex-Secretário dos Transportes e Obras do Estado do Tocantins, peça 12, p. 42, em suma, alega, como excludente de sua responsabilidade sobre o dano ocorrido no Contrato 200/96, que houve aprovação dos custos praticados na obra da BR-230 pelo Conselho Administrativo do DNER.

143. Dessa forma, o recorrente, foi citado, de forma solidária, por meio do Ofício 258/2010-TCU/Secob-2, de 25/5/2010, peça 13, p. 11, porque constou da Ata da Sessão C.A. 36, de 25/9/1996.

144. No primeiro voto apresentado, o Ministro-Relator, considerando o lapso temporal da citação dos membros do conselho de administração do DNER, ponderou pela aplicação do art. 5º, § 4º, da IN TCU 56/2007 c/c o art. 169, II, do RITCU, peça 90, p. 3.

145. Entretanto, o Ministro-Substituto Augusto Sherman, sopesando a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, e, lembrando o Acórdão 2.709/2008 - Plenário, divergiu do Relator, no sentido de que deve ser demonstrado o prejuízo ao contraditório, peça 88, p. 2:

‘10. Referida norma editada por este Tribunal veio reconhecer a possibilidade de arquivamento de processos de tomada de contas especial nos quais o transcurso de tempo superior a dez anos entre o fato gerador e a citação dos responsáveis importassem em obstáculos intransponíveis ao exercício do seu direito à ampla



defesa. Entendo que, no caso de processos já instaurados, em tramitação neste Tribunal, ou, ainda, no caso de processos instaurados por determinação desta Corte, como é o caso, as partes devem demonstrar o real prejuízo para suas defesas, aduzindo os elementos objetivos que conduzem a tal conclusão. A simples consideração de requisito temporal (mais de dez anos) referido na IN/TCU 56/2007, implicaria fazer letra morta à imprescritibilidade dos ressarcimentos ao erário, querida pelo legislador constitucional e ratificada pela interpretação conferida pelo Pretório Excelso.

11. Citados, porém, os responsáveis no âmbito do extinto DNER sequer apontaram, nos textos das alegações apresentadas, impossibilidade de defesa pelo decurso do prazo de mais de dez anos. Alegaram sim a prescrição, porquanto transcorrido prazo de quatorze anos. A prescrição, todavia, não encontra amparo no texto constitucional e em precedentes jurisprudenciais do STF e deste TCU, conforme entendimentos já referidos.'

146. Considerando percutientes as ponderações aduzidas pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman, o Relator, em voto complementar, modificou parcialmente a sua proposta original, no sentido de julgar irregulares as contas dos membros do conselho de administração do DNER, condenando-os em débito alusivo ao sobrepreço apurado no Contrato 200/96, solidariamente com a empresa executora dos serviços, Egesa Engenharia S.A., peça 89, p. 1.

147. De fato, conforme asseverado, o recorrente foi chamado aos autos após quase 14 anos do evento que se considerou indutor do dano apurado no acórdão recorrido, qual seja, a Sessão C.A. 36, de 25/9/1996.

148. Ao se observar as manifestações inseridas nos votos anteriormente citados, verifica-se que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário serviu de fundamento para afastar o prejuízo ao contraditório por decurso de prazo.

149. Não se olvida da tese esculpida do art. 37 da Constituição Federal acerca do entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, consoante já manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, MS 26.210-9/DF.

150. Entretanto, o que se observa no primeiro voto apresentado é o reconhecimento da aplicação do art. 5º, § 4º, da IN TCU 56/2007 c/c o art. 169, II, do RITCU, 'porque a citação dos gestores delegantes do DNER, que efetivamente aprovaram a planilha de custos, só veio a ocorrer agora, em 2011, ou seja, depois de passados mais de 14 anos da data do fato'.

151. Não se está falando da imprescritibilidade da ação de ressarcimento do débito apurado na decisão *a quo*, mas do prejuízo à defesa decorrente do lapso temporal de 14 anos de evento considerado danoso.

152. Em que pese o recorrente ter apresentado documentos anexos às suas razões, tal fato não pode servir de exemplo negativo ao prejuízo de seu contraditório, uma vez que o tempo transcorrido entre o fato gerador e a citação guarda proporção à efetividade de sua defesa.

153. Além disso, deve-se ressaltar que a autarquia na qual o recorrente incorreu no evento danoso, DNER, foi extinta em 13/2/2002, por meio do Decreto 4128, o qual transferiu à União, durante o processo de inventariança, art. 4º, inciso I, a sua representação em toda e qualquer ação judicial, em curso em qualquer instância ou tribunal, em que houvesse interesse daquela autarquia federal.

154. Razoável ponderar a dificuldade em se instrumentalizar para o devido contraditório quando, na época da citação, a autarquia na qual se deu o fato gerador da responsabilização do recorrente já não mais existia há aproximadamente 8 anos.

155. Acerca do reconhecimento do prejuízo ao contraditório gerado por uma citação distante do evento danoso, exsurge o Voto do Ministro-Relator do Acórdão 1.929/2015-TCU-Plenário, Relatoria Min. José Múcio:

'6. O embargante alega, em preliminar, o prejuízo à ampla defesa, ante o lapso temporal entre a ocorrência do fato inquinado, consubstanciado na emissão de documento favorável à assinatura do Contrato PG 234/1996, até a sua citação.

7. Sobre esse ponto, registrei no voto que fundamentou a decisão vergastada que o Tribunal, ao proferir o Acórdão 2.948/2011 - Plenário, quando determinou a instauração de tomadas de contas especiais para apuração dos débitos referentes aos contratos fiscalizados, considerou não ter havido prejuízo às defesas, principalmente pelo fato de os responsáveis terem sido chamados em audiência no ano de 2002, ainda no âmbito daqueles autos que tratavam da auditoria. Desse modo, não teriam se completado os dez anos a que se referem os arts. 6º e 19 da IN TCU 71/2012, desde a primeira notificação dos responsáveis até a instauração do procedimento para apuração do débito.

8. Não obstante, reconheço que, de fato, houve omissão no Acórdão 2.662/2014 - Plenário, ora questionado, no momento em que não se observou que o embargante não foi ouvido em audiência naquela ocasião. Portanto, o ex-Diretor de Engenharia do DNER permaneceu sem receber qualquer notificação sobre as



irregularidades que ensejaram o débito desde a ocorrência dos fatos, em 16/12/1996, até sua citação, encaminhada em 7/3/2013 (peça 22). Com efeito, o decurso de mais de 16 anos é longo o bastante para prejudicar o pleno estabelecimento do contraditório, de forma que deve ser retirada a sua responsabilidade pelo débito apurado.’

156. O excerto anteriormente reproduzido trata de embargos de declaração apresentados pelo ora recorrente, Wolney Wagner de Siqueira, ex-diretor de Engenharia Rodoviária do extinto DNER, opostos contra o Acórdão 2.662/2014-TCU-Plenário, no qual havia sido condenado, de forma solidária, em débito.

157. Da mesma forma, verifica-se no ordenamento jurídico o entendimento de que, não obstante a imprescritibilidade do dano ao erário, o decurso considerável de prazo para a promoção de ações de ressarcimento possui o condão de inviabilizar o contraditório e a ampla defesa, consoante os termos do Resp 1480350/RS, Ministro Benedito Gonçalves, *in verbis*:

‘PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA. EXAME INCABÍVEL EM SEDE DE APELO ESPECIAL.

ARTS. 31 E 57 DA LEI 8.443/92, 471 DO CPC, 884 DO CC, 26, VI, E 27, § 1º, DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE IMPRESCRITIBILIDADE. LACUNA LEGISLATIVA.

NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL. DECURSO. OCORRÊNCIA.

1. As instruções normativas não integram o conceito de lei federal para fins de controle em sede de recurso especial. Precedentes.

2. O Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre os arts. 31 e 57 da Lei 8.443/92, 471 do CPC, 884 do CC, 26, VI, e 27, § 1º, da Lei 9.784/99, carecendo o recurso especial, no ponto, do requisito do prequestionamento. Incidência da súmula 282/STF.

3. ‘A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento’ (§ 5º do art. 37 da CF).

4. As ‘ações de ressarcimento’ são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário. No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, consequentemente, em imprescritibilidade.

5. Eventual desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo ao erário poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, eis que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento.

6. Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a prestação de contas. Nessas circunstâncias, **a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa.**

7. Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para julgar procedente o pedido



inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressaltando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento.’ **(grifo)**

158. A respeito da consideração do precedente suscitado, Acórdão 1.929/2015-TCU-Plenário, infere-se, não apenas a identidade do responsável envolvido, mas a semelhança atinente ao aspecto temporal do ato e da citação realizada com o presente processo.

159. Nesse sentido, considerando que o lapso temporal de 14 anos causou desequilíbrio na paridade de armas, e, observando o precedente desta Corte, queda-se pelo reconhecimento do prejuízo ao direito de defesa do recorrente, em face do obstáculo ao pleno estabelecimento do contraditório em relação a sua pessoa, pelo transcurso de mais de 14 anos entre os fatos e a sua notificação.

160. Por fim, conforme se verá adiante, o raciocínio sobre o prejuízo do lapso temporal da citação sobre o contraditório e a ampla defesa deve ser estendido aos demais responsáveis que foram citados em solidariedade com o ora recorrente.

**Os atos de expediente, da lavra do recorrente, uma vez desconstituídos de mérito, não deram causa a débito envolvido na aprovação do Contrato 200/96.**

#### **Razões Recursais**

161. O recorrente alega que não participou da implementação da licitação, homologação à empresa vencedora do certame, medições, pagamentos, planilhas de custos dos itens contidos no objeto e dos aditivos.

162. Inferindo que, em razão de tais atos terem sido de autoria do gestor estadual, não há entre a sua conduta e o débito levantado na decisão recorrida nexo de causalidade.

163. Defende que a Relatoria do Processo 511.00.007.708/96-74 na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, do Conselho Administrativo do DNER, não implica que tenha sido responsável pelo débito, uma vez que era seu ofício tal posição processual por força normativa.

164. Trazendo excerto do Voto do Acórdão 3.095/2014-TCU-Plenário, defende que encaminhou o Relato 396/96, porque era parte de suas funções regimentais.

165. Alude à defesa apresentada por José Francisco dos Santos, então Secretário de Obras de Infraestrutura do Estado do Tocantins, que o Diretor de Engenharia Rodoviária do DNER não propõe a aprovação do Contrato 200/96, apenas submete o Assunto ao Conhecimento do Conselho Administrativo.

166. Informa que toda documentação já estava decidida, pois a licitação das obras e o contrato já estavam aprovados e homologados pela Secretaria de Transportes e Obras de Tocantins, e que o Conselho Administrativo não aprovou os preços, mas o contrato.

#### **Análise**

167. Revolvendo o que já foi apontado nesta instrução, a responsabilização do recorrente deveu-se à sua conduta, Relator do Processo 511.00.007.708/96-74 na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, do Conselho Administrativo do DNER.

168. Mais precisamente, no que se refere ao recorrente, o nexo que se estabelece para a sua responsabilização sobre evento danoso decorreu da emissão do Relato 396/96, do qual se serviram os demais membros do Conselho Administrativo para deliberarem sobre a aprovação do Contrato 200/96.

169. Conforme já abordado, a conduta do recorrente na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, se imiscui de garantidor da regularidade orçamentária do ajuste que submeteu à aprovação do colegiado administrativo do DNER.

170. Isso porque, na forma reproduzida no item 53 deste texto, o recorrente, na qualidade de titular da diretoria especializada, emitiu opinião acerca da compatibilidade de preços envolvidos no Contrato 200/96 com aquele então praticados no DNER.

171. Dessa forma, não procede o argumento recursal de que a sua conduta foi desprovida de caráter meritório, porque atuou na forma de parecerista sobre a regularidade do que estava relatando para a aprovação do Conselho Administrativo.

172. Por isso que a alegação de que toda documentação já estava decidida desde o Dertins, com a licitação das obras e homologação pela Secretaria dos Transportes e Obras do Tocantins, não imprime formalidade à conduta de parecerista da qual o recorrente se imbuíu na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996.

173. Em outras palavras, em que pese todo o processo de licitação ter sido realizado no ente estadual, a conduta do recorrente em se posicionar sobre a regularidade orçamentária do Contrato 200/96 desnatura o argumento recursal de que atuou de expediente na insigne sessão.

174. Verifica-se, portanto, improcedente a alegação de mera formalidade de seus atos, em que pese se reconhecer o papel do Dertins e da SETO na homologação e aprovação do Contrato 200/96, uma vez patente o





caráter parecerista de sua conduta na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996.

**Recorrentes: José Henrique Coelho Sadok de Sá, Dirceu Cesar Façanha, José Gilvan Pires de Sá e Jesus de Brito Pinheiro.**

**Transcorridos 14 anos entre o fato gerador e as citações, o Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário deve ser anulado, porque prescrita a ação de ressarcimento.**

#### **Razões Recursais**

175. Os recorrentes alegam que, em julgados recentes dos Tribunais Superiores e do TCU, o prazo prescricional, nos casos em que a lei expressamente não tenha positivado exigência específica, passou a ser de cinco anos.

176. Cita as seguintes normas para embasar a tese de prescrição quinquenal: Decreto 20910/32, Lei 8112/90, Lei 8429/1992, Lei 9873/99, e Lei 12846/13.

177. Do Recurso Extraordinário 669.069/MG, destaca a tese: 'É prescritível a ação de reparação de danos à fazenda Pública decorrente de ilícito civil'.

#### **Análise**

178. Inicialmente, insta lembrar que Ministro-Relator do Recurso Extraordinário 669.069/MG, ao apresentar a tese acerca da prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, trouxe a seguinte ressalva em relação às TCEs tramitadas no TCU e aquelas oriundas das ações de improbidade:

**'5. No que toca ao pedido de modulação dos efeitos da tese firmada, deve-se reconhecer que, de fato, o Supremo Tribunal Federal havia firmado, no julgamento do MS 26.210 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, Dje de 10/10/2008), que o § 5º do art. 37 da CF/88 dispunha serem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento ao erário. Contudo, esse precedente tratava de processo de tomada de contas especial que tramitava perante o TCU, controvérsia pendente de apreciação no RE 636.886 (de minha relatoria, Tema 899) e não alcançada pela tese fixada pelo acórdão impugnado. De outra monta, a leitura dos precedentes prolatados por esta Corte que reproduziam o entendimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário diziam respeito, em sua maioria esmagadora, a atos de improbidade administrativa ou atos cometidos no âmbito de relações jurídicas de caráter administrativo. Essas discussões também não são abrangidas pela tese firmada no julgado embargado, que, conforme já esclarecido, aplica-se apenas a atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado.'** (grifo)

179. Dessa forma, tendo em vista a ressalva apontada no excerto anteriormente reproduzido, de que os débitos oriundos dos Tribunais de Contas e das ações de Improbidade não são alcançados pela tese plasmada no RE 669.069/MG, firma-se pelo não acolhimento da prescrição no presente recurso.

180. Além disso, no MS STF 32201/DF foi assentada a tese de que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei 9873/1999, referente apenas à aplicação de multas, *in verbis*:

**'20. A aplicação de multas pelo TCU se insere evidentemente no exercício da competência sancionadora da Administração Pública Federal - como, aliás, já expressamente afirmado pelo STF (RE 190985, Rel. Min. Néri da Silveira) -, de sorte que a prescrição da respectiva pretensão punitiva deve ser regida pela Lei 9.873/1999.**

**21. Portanto, não há necessidade de aplicação analógica da Lei 9.873/1999 à ação punitiva do TCU, sendo suficiente para a resolução do caso concreto a sua simples interpretação e aplicação direta.'**

181. Ressalta-se o RE 636886 RG/AL, por meio do qual o STF deu repercussão geral à controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

182. Na decisão monocrática que reputou constitucional a matéria, o Ministro-Relator, Teori Zavascki, em substância, determinou a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas exclusivamente aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas.

183. Dessa forma, considerando que a discussão administrativa, até a formação do título, não foi alcançada pelo sobrestamento determinado pelo Relator, verifica-se escorreito o prosseguimento do feito.

**À época do Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, não havia, por parte dos convênios de delegação firmados pelo DNER, obrigatoriedade de compatibilidade com o Sicro.**

#### **Razões Recursais**

184. Lembra que a celebração do convênio de delegação não implicava, imediata e automaticamente, transferência financeira, porque somente com a realização dos atos licitatórios e contratuais pelo ente federado,



seguido do encaminhamento aos setores competentes para análise e apreciação técnica, pelo DNER, é que redundaria na possibilidade da inclusão no Orçamento Geral da União.

185. Cita dispositivo do Acórdão 1.217/2002-TCU-Plenário, Relatoria Min. Marcos Vilaça, para alegar que na área de convênios do DNER não havia autonomia necessária para obrigar os convenientes à observância das disposições regularmente aplicáveis.

186. Considerando que o Sicro 1, criado em 1980, foi revisado e atualizado a partir de 1998, defende que só a partir dessa data é que houve confiabilidade do sistema. Cita o Acórdão 1.484/2003-TCU-Plenário, Relatoria Min. Adylson Motta, para ressaltar que entre 1996 e 1998 foi o período de transição do Sicro.

187. Citando o Acórdão 487/2000-TCU-Plenário, Relatoria Min. Humberto Souto, defende que só a partir de 2000 houve obrigatoriedade de análise de compatibilidade de preços contratuais adotados pelos entes federados em convênio de delegação.

#### **Análise**

188. A Norma CA/DNER 226/89, peça 37, p. 28-45, trata da descentralização da execução de atividades a cargo do DNER, mediante convênio com outros órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal, do Distrito Federal e do Ministério do Exército.

189. Trata o art. 4º, § 1º, do citado normativo, que, quando a descentralização envolver a execução de obra ou serviço de engenharia, será promovida através do instituto de delegação.

190. Por sua vez, está no art. 5º, alínea 'a' a seguinte definição de convênio de Delegação: em que o DNER delega a execução de atividades de estudos e projetos, construção, conservação, melhoramento, restauração, pavimentação e obras de arte especiais integrantes de rodovia federal do 'Plano Nacional de Viação' (PNV - Setor Rodoviário)

191. Do art. 7º se observa que o convênio e os seus aditivos somente poderão ser celebrados com prévia manifestação das unidades técnicas responsáveis pela execução do programa sobre o Plano de Trabalho ou a sua reformulação e pela Procuradoria Geral do DNER.

192. No art. 34 consta a competência do Conselho de Administração do DNER, quando da prestação de contas.

193. Compilando os artigos anteriormente citados da Norma CA/DNER 226/89, verifica-se o dever do DNER, nos convênios por delegação, em exercer o controle e a fiscalização dos ajustes de tal natureza.

194. Extrai-se que o dever de conduta do DNER sobre os convênios contratados era significativo e amplo, ao ponto de que ao DNER cabia o veto em razão de alguma irregularidade havida.

195. Um sobrepreço, por exemplo, poderia ser aferido a partir da análise dos orçamentos integrantes dos convênios.

196. Observando a prerrogativa de controle daquela autarquia, lúdima a expectativa acerca de sua análise sobre os custos envolvidos em tais ajustes.

197. E por isso se faz interessante analisar a procedência acerca da obrigatoriedade, por parte do DNER, da observância do Sicro à época dos fatos.

198. De fato, consoante alegado nas razões recursais, consta a Decisão 487/2000-Plenário, item 8.1.2, por meio do qual se determinou a obrigatoriedade de observância do Sicro nas delegações analisados pelo DNER:

‘O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. determinar ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, DNER que:

(...)

8.1.2. previamente ao repasse de recursos para obras rodoviárias realizadas por entes estaduais ou municipais, mediante delegação de competência, bem como à assunção de obras anteriormente delegadas sem ônus para o DNER, efetue análise da compatibilidade dos preços contratuais com os de mercado;’

199. Nesse sentido, poder-se-ia inferir sobre o dever de alinhamento ao Sicro das obras rodoviárias que estivessem a cargo ou sob responsabilidade do DNER, somente após a decisão anteriormente reproduzida.

200. Entretanto, anteriormente às decisões citadas, já havia o dever de observância da proposta mais vantajosa, menor preço, na forma determinada no art. 2º c/c art. 45, §1º, inciso I da Lei 8.666/1993.

201. Depreende-se que o DNER, precursor do sistema de referência Sicro, se instrumentaria de paradigma de sua própria lavra para processar o julgamento das licitações nas quais estivesse envolvido.

202. Dessa forma, conforme asseverado nas razões recursais, a existência do Sicro quando da análise do contrato 200/96 pelo DNER, e, considerando teor da Norma CA/DNER 226/89 acerca do dever de fiscalização, reputa-se a obrigatoriedade de alinhamento ao citado referencial na época do evento danoso.

203. No presente caso, a razoabilidade de aplicação do Sicro se insere no próprio exame de



compatibilidade inserto no Relato 396/96, no qual o então Diretor de Engenharia Rodoviária, ao se posicionar sobre a compatibilidade orçamentária do Contrato 200/96, o faz se referenciando aos preços praticados no DNER, isto é, o Sicro.

204. Além disso, acerca do emprego do Sicro nas obras geridas pelo DNER, de forma contemporânea ao evento danoso, exsurge, por exemplo, o Acórdão 20/1996-TCU-Plenário, Relatoria min. Carlos Átila, no qual, a partir de auditoria realizada pela Ciset Ministério dos Transportes, utilizou-se o Sicro como paradigma para analisar licitações ocorridas na extinta autarquia.

205. No mencionado acórdão, consta, em suma, que Ministro de Estado dos Transportes, por meio da Portaria 684, de 27/12/94, determinou a instauração de Comissão de Inquérito Administrativo para apuração do custo real das obras contratadas em relação aos preços de mercado e aos preços constantes do SICRO (Sistema de Custos Rodoviários).

206. Portanto, observando um ato normativo, emitido pelo então dirigente máximo do Ministério dos Transportes em tempo anterior ao evento danoso, no qual consta a determinação de apuração do custo real de obra tendo como referencial o Sicro, conclui-se pela refutação de que o dever de adoção de que tal paradigma só seria exigível após a Decisão 487/2000-Plenário.

**De acordo com as atribuições normativas, os membros do Conselho de Administração do DNER não são responsáveis pelo dano apurado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário.**

#### **Razões Recursais**

207. Uma vez que os atos licitatórios de julgamento, homologação e adjudicação da Licitação 178/96-DV foram praticados pelos agentes da SETO, não cabe responsabilização dos membros do Conselho de Administração presentes na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996.

208. Ressaltam que os preços foram analisados pelos setores técnicos do DNER, o controle de legalidade foi exercido pela Procuradoria e o assunto foi submetido ao colegiado sob a forma de parecer emitido pela Diretoria de Engenharia Rodoviária do DNER.

209. Alegam que, à época dos fatos, cabia ao DNER apenas e tão somente duas atuações: aprovação dos projetos e de suas revisões concebidos pelos entes federados, mediante pronunciamento técnico da Procuradoria e das Diretorias especializadas.

210. Defendem que a deliberação do Conselho de Administração possui valor de consentimento institucional para a inclusão das obras pretendidas no Orçamento Geral da União.

211. Alegam que o Conselho de Administração, previamente, não aprova, vincula, ratifica, concorda ou produz análises e pareceres sobre projetos, orçamentos, porque, quando submetidos ao DNER já foram adotados e praticados por outro ente.

212. Elencam o art. 7º do Decreto 1991/96, com as modificações do Decreto 2204, de 9/4/1997, para reafirmar o caráter estratégico e normativo do mencionado órgão colegiado.

#### **Análise**

213. Preliminarmente, insta mencionar que, às presentes razões recursais, se incorporam a análise perpetradas nos itens 28-111 da presente instrução, sem prejuízo das seguintes considerações.

214. O Decreto 2204/97, em razão de sua edição em data posterior à Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, não se mostra adequado ao deslinde das atribuições do Conselho de Administração quando do evento danoso.

215. Por sua vez, seguindo a contemporaneidade com a data da citada sessão do conselho administrativo, ao Decreto 61, de 15/3/1991, se reputa mais adequado para a presente análise.

216. Disciplinava o art. 7º do Decreto 61/1991 sobre as atribuições do colegiado do DNER:

‘Art. 7º Ao Conselho Administrativo compete definir as políticas organizacionais e normas de funcionamento interno do DNER, deliberar sobre seus planos, programas e outras matérias relativas ao Sistema Rodoviário Nacional, que lhe sejam submetidas.’

217. Por sua vez, o Decreto 1991, de 21/5/1996, que revogou o Decreto 61/91, descreve as competências do Conselho Administrativo do DNER, na forma do art. 7º do Anexo II:

‘Art. 7º Ao Conselho Administrativo compete definir as políticas organizacionais e normas de funcionamento interno do DNER e deliberar sobre seus planos, programas e outras matérias relativas ao Sistema Rodoviário Nacional que lhe sejam submetidas.’

Art. 8º O Conselho Administrativo é constituído pelo Diretor-Geral, que o preside, pelos demais Diretores, pelo Chefe da Assessoria Técnica, pelo Chefe da Assessoria de Planejamento e pelo Procurador-Geral.

Parágrafo único. O diretor-Executivo substitui o Presidente do Conselho Administrativo em suas



ausências e impedimentos.’

218. De se perceber que o Conselho Administrativo, em razão de seu caráter deliberativo, não produz pareceres ou estudos técnicos, mas, com base neles, decide sobre o que lhes era submetido.

219. Trata-se as razões recursais pertinentes ao assunto verificar a razoabilidade de atribuição de responsabilidade do Conselho que se reunião Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, sobre o sobrepreço envolvendo o orçamento do Contrato 200/96.

220. Para melhor análise da conduta dos dirigentes em questão, faz-se a releitura o seguinte excerto constante da Ata da Sessão C.A. 36, de 25/9/1996:

‘Os preços foram analisados, sendo os mesmos considerados compatíveis com os praticados pelo DNER. A Procuradoria examinou o instrumento contratual informando que o mesmo atende às exigências da legislação vigente. Assim, o relator submete o assunto ao conhecimento do Conselho Administrativo. APROVADO.’

221. Em substância, o colegiado, munido de pareceres jurídico e técnico aprovou, na forma submetida pelo Relator do Processo 51100.007708/96-74, o Contrato 200/96.

222. O nexa entre a conduta do colegiado e o dano apurado na decisão recorrida, qual seja, a aprovação do ajuste e o débito decorrente do sobrepreço no orçamento precedente ao instrumento contratual, se estabeleceu a partir leitura da Ata da Sessão C.A. 36, de 25/9/1996.

223. A esse respeito, importa relembrar os termos do Relato 396/96, que ao submeter o Processo 51100.007708/96-74, se posicionou acerca dos valores envolvidos no Contrato 200/96: ‘compatíveis com os praticados no DNER’.

224. É relevante o fato de os dirigentes responsáveis pela aludida decisão terem à sua disposição o posicionamento emitido pela Diretoria de Engenharia Rodoviária acerca da regularidade orçamentária do que lhes foi submetido.

225. Não se observa se havia, por parte dos responsáveis, dever de revisão das planilhas envolvendo os Contrato 200/96, ou, na falta de norma determinante de tal conduta, a razoabilidade sobre o surgimento de dúvida envolvendo o parecer confeccionado e assinado pelo dirigente da unidade técnica da extinta autarquia.

226. Em outras palavras, não se evidencia descumprimento de dever legal por parte dos responsáveis presentes na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, nem conduta que pudesse ser caracterizada por desarrazoada ou negligente, tendo em vista que a deliberação foi antecedida de posicionamentos das áreas técnicas atinentes à aprovação do Contrato 200/96, a Procuradoria-Geral e a Diretoria de Engenharia Rodoviária.

227. Dessa forma, considerando os procedimentos anteriores à mencionada deliberação, se observa que a responsabilização dos integrantes do conselho de administração, signatários da Ata da Sessão C.A. 36, esteja associada a condutas omissas ou negligentes, sobretudo quando subsidiados por atos garantidores da regularidade do que a eles foi submetido, mesmo que o posicionamento sobre a parte orçamentária estivesse errado.

228. Acerca da responsabilização dos membros do Conselho Administrativo, quando supridos de pareceres incompletos ou falhos, novamente se elege o excerto do voto condutor do Acórdão 1.927/2014-TCU-Plenário, Relatoria Min. José Jorge, no qual, em síntese, deixou de responsabilizar, a princípio, o colegiado da Petróleo Brasileiro S.A., porque deliberaram munidos de apresentação falha da área especializada daquela estatal.

229. Da passagem do Acórdão 1.927/2014-TCU-Plenário, reproduzida no item 118 deste trabalho, em essência, é possível traçar um paralelo com o caso das presentes razões recursais: naquela assentada, o Ministro-Relator, deixou, em princípio, de responsabilizar os membros do conselho de administração porque verificou omissão na informação que lhes foi repassada acerca do que deliberaram.

230. Por sua vez, quanto à responsabilização do colegiado do DNER em apreço, se verifica que houve falha no parecer que a eles foi disponibilizado acerca da compatibilidade dos valores envolvidos no Contrato 200/96 com aqueles então praticados na extinta autarquia.

231. Nesse sentido, uma vez que, consoante constatado na decisão recorrida, o orçamento envolvido no Contrato 200/96 estava com sobrepreço, o vínculo de causalidade entre a aprovação do ajuste e o evento danoso não dever ser reputado à conduta dos membros do conselho de administração do DNER, porque levados a erro, pela área especializada, sobre a regularidade dos valores contratados.

**Em relação às irregularidades encontradas no Contrato 200/96, a responsabilidade cabe ao então Diretor de Engenharia, porque relator do Processo 51100.007708/96-74 na reunião do Conselho Administrativo do DNER Sessão 36, de 25/9/1996.**

232. Afirma que à época da Sessão 36, de 25/9/1996, o diretor de engenharia rodoviária do extinto DNER



era Wolney Wagner de Siqueira, que, por ter sido condutor do voto na reunião do Conselho de Administração, dever ser responsabilizado pelas irregularidades encontradas no Contrato 200/96.

233. Elege os art. 52 e seguintes do regimento interno do DNER, da Portaria 257, de 21/11/1991, para fundamentar as prerrogativas do diretor de engenharia.

234. Afirma que, por não ter sido notificado pessoalmente para recorrer da decisão *a quo*, deve o presente processo ser considerado absolutamente nulo.

235. Afirma que a tabela Sicro, em princípio adotada pelo extinto DNER e depois pelo DNIT, à época da inquinada sessão, servia apenas como mera referência, sem caráter cogente.

236. Defende que o sobrepreço do Contrato 200/96 deveu-se à distância entre as chamadas jazidas e o local da obra, porquanto existir legislação estadual proibitiva de retirada de materiais em jazidas da grande São Paulo, o que, na sua visão, elevou o preço do objeto licitado.

237. Apresenta voto constante do TC 009.666/2007-3, para fundamentar que, quando o gestor dos recursos não participa dos fatos, não deve ser punido.

#### **Análise**

238. Acerca da excludente de responsabilidade fundamentada na relatoria do então diretor de engenharia rodoviária condutor do voto da reunião do Conselho de Administração Sessão 36, de 25/9/1996, ressalta-se que tal alegação já foi enfrentada na análise das razões interpostas por Wolney Wagner de Siqueira.

239. Sobre a nulidade alegada, observa-se que, por meio do Ofício 0983/2015-TCU/SeinfraRodovia, de 10/11/2015, a notificação do ora recorrente acerca do acórdão recorrido foi enviada ao seu procurador, Bernardo Menicucci Grossi, OAB/MG 97.774, peça 96. O AR consta da peça 120.

240. Ademais, uma vez conhecido o presente recurso de reconsideração por ele interposto à peça 203, com efeito suspensivo, peça 221, não se observa prejuízo ao recorrente, na forma por ele alegado.

241. De fato, do ponto de vista legal, a LDO apenas dispôs dever de observância ao Sicro a partir de 2010, Lei 12.017, de 12/8/2009, no art. 112.

242. Entretanto, consoante já esposado na presente instrução, a imposição do Sicro como sistema de referência de obras rodoviárias já havia sido determinada no Acórdão 20/1996-TCU-Plenário.

243. Ou ainda, a jurisprudência desta Corte indica que o Sicro 1 é considerado referência de custos rodoviários à época, útil à elaboração de orçamentos para projetos rodoviários e à análise de preços praticados nas obras rodoviárias em geral (Acórdão 296/2004-Plenário, Acórdão 1.321/2005-Plenário, Acórdão 11/2006 - Plenário e Acórdão 2.068/2006 -Plenário), peça 1, p. 25.

244. Em relação à DMT, as alegações do recorrente, assim como aquelas que se valem do TC 009.666/2007-3 são conjecturas desacompanhadas de razões mínimas e espaçadas, sem estabelecimento de nexo com os fatos nos quais se embasaram a decisão recorrida.

#### **Recorrente: Egesa Engenharia Ltda.**

**Não se sustenta o débito apurado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, uma vez que os preços praticados no Contrato 200/96 foram aprovados pela SETO, DNER e pelo TCU.**

#### **Razões Recursais**

245. Relata que a proposta em atendimento da Concorrência 178.96-DSV foi objeto de consulta do Dertins ao DNER previamente à emissão da Autorização para o início dos Serviços, no referente à adequação dos preços propostos pela Contratada, tendo encontrado aprovação do DNER.

246. Aponta que os preços praticados no Contrato 200/96 foram também aprovados pela SETO/Dertins e pelo TCE/TO, além do DNER. Lembra que em 1997 a obra foi auditada por esta Corte sem que se tenha apontado qualquer sobrepreço.

247. Alega que não havia outra alternativa senão executar o Contrato firmado em consonância com sua proposta vencedora, que foi aprovada pelo Dertins e pelo DNER. Elegendo julgados dessa Corte, defende que o caso concreto se trata de inexigibilidade de conduta diversa.

248. Reforça tal tese reproduzindo excerto no Relato ao CA 376/96, de 20/9/1996.

249. Aponta a seguinte divergência de análise acerca do sobrepreço realizada entre a Secex/TO e a Secob: segundo a Secex/TO, não houve indício de sobrepreço, mas desconto de até 3,27% em relação à proposta da recorrente; por sua vez, a Secob calculou sobrepreço na ordem de 112,56% do superfaturamento em relação ao Sicro.

250. Apontando peças do presente processo, alega que houve inferências divergentes acerca da metodologia de cálculo utilizada, bem como dos parâmetros e referências para tal, tendo-se, de um lado, a SETO atestando inexistência de indício de sobrepreço, e, de outro, a Secob variando conforme a eleição distinta





de parâmetros e referenciais.

251. Trazendo novo comparativo, realizado entre o Sicro 2 e os preços históricos contratuais, devidamente atualizados segundo os mesmos critérios utilizados por esta Corte, chega a um desconto de 20,81%.

252. Em suma, informa as seguintes omissões na metodologia aplicada no acórdão recorrido:

- inclusão do fator amazônico, que gerou aumento de 15% nos preços de referência;
- aplicação da taxa de encargos sociais de 236,99% ao custo da mão de obra, incidência de BDI de 48,04%;
- inclusão na curva ABC dos serviços de hidrossemeadura e fornecimento de aço, utilização das composições de custos unitários constantes do Sicro 2 com os custos unitários dos equipamentos, mão de obra e materiais constantes da tabela Sicro 1, de julho de 1996;
- conversão de m<sup>2</sup> para m<sup>3</sup> concernentes ao serviço auxiliar de hidrossemeadura, utilização de composições de custos unitários de terraplenagem que contemplem carregadeira de pneus em suas patrulhas, aplicação desse adicional sobre o valor da mão de obra acrescida dos encargos sociais, conforme metodologia do Sicro 2;

#### **Análise**

253. No Relatório precedente ao Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário, peça 1, p. 3, consta que o Contrato 200/96, no valor originalmente contratado de R\$ 20.540.139,09, com data base de julho de 1996, foi ulteriormente aditado para R\$ 23.641.840,77.

254. Em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 1.777/2004-TCU-Plenário, Relatoria Min. Augusto Sherman, realizou-se monitoramento de conformidade no Dertins e na 23ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre em Tocantins-DNIT/UNIT/TO. Realizada pela Secex/TO, com relação aos preços contratados, foi realizada a comparação com os do Sicro 2, do qual se concluiu que, peça 1, p. 4, ‘as variações médias dos preços contratados com a empresa Egesa Engenharia S.A., em cotejo com os preços do Sicro 2, ajustado às peculiaridades das obras da rodovia BR 230/TO, situam-se dentro dos critérios de aceitabilidade praticados no mercado, elidindo os indícios de sobrepreço e/ou superfaturamento’.

255. Entretanto, considerando divergências existentes entre as propostas dos analistas e de Secretário da Secex/TO, bem como a previsão contida no subitem 9.5.1 do Acórdão 1.777/2004-TCU-Plenário no sentido de que os trabalhos relativos ao Contrato 200/96 fossem efetuados sob a supervisão da Secob, os autos foram encaminhados àquela unidade especializada para pronunciamento.

256. Em suma, a Secob, inicialmente, ao efetuar a comparação dos preços contratados com os do sistema Sicro 1, na data-base de julho de 1996, apontou para o superfaturamento na ordem de R\$ 8.478.510,23.

257. Conforme explica o Ministro-Relator no voto condutor do Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário, peça 1, p. 26, a análise da Secob preponderou sobre aquela inicialmente realizada pela Secex/TO, porque essa foi realizada com paradigma inadequado:

‘11. Faço essas considerações porque entendo que a apuração realizada pela Secex/TO, tomando como parâmetro o Sicro de agosto de 2004, não foi apropriada. A metodologia adotada, com a correção dos valores do contrato a partir da data-base de julho/1996, até 2004, utilizando o Índice Nacional de Custos da Construção — INCC da Fundação Getúlio Vargas, não garante a confiabilidade dos resultados.

12. Esse tipo de comparação, em períodos longos, como no caso em tela, pode ocasionar graves distorções nos resultados. Além disso, como observou a Secob, ‘o INCC/FGV não parece ser o mais adequado a ser aplicado indistintamente para os serviços de obras rodoviárias, tendo em vista tal índice ser concebido com a finalidade de aferir a evolução dos custos para construção civil - habitações. Portanto, caso tal comparação, por meio de retroação, seja viável (para pequenos períodos de diferimento), deve ser feita com a utilização de índices específicos para obras rodoviárias’.

13. A apuração realizada pela Secob utilizou para o cálculo do sobrepreço o Sicro relativo à época do contrato, com ajustes relacionados à exclusão dos serviços que não possuem similaridade com serviços do Sicro e dos serviços não especificados no contrato. Ainda assim, foram abrangidos 68% do total medido (R\$ 16.010.644,07).

14. Utilizando esses parâmetros, a Secob apurou, no total avaliado, um superfaturamento de R\$ 8.478.510,23, correspondendo a 112,56% de superfaturamento em relação ao Sicro. Na realidade, esse cálculo foi bastante conservador e o valor obtido representa o valor mínimo do superfaturamento ocorrido no contrato. Assim, considerando as dificuldades de apuração para os itens restantes, em razão de não constarem do Sicro e em razão de as outras fontes de consulta de preços da época não terem o detalhamento requerido para a



exatidão dos cálculos, entendo que o cálculo conservador da Secob deva ser adotado para a quantificação do débito.’

258. Vê-se, assim, o embasamento do débito apurado na decisão que determinou a conversão dos presentes autos em TCE, Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário, peça 1, p. 29-30, se firmou pelo superfaturamento na ordem de R\$ 8.478.510,23, correspondendo a 112,56% de superfaturamento em relação ao Sicro.

259. Dessa forma, descabe a alegação de que houve, por parte desta Corte, julgado acerca da regularidade das planilhas envolvidas no Contrato 200/96. Isso porque o primeiro posicionamento por parte da Secex/TO, acerca da regularidade dos valores envolvidos ao referido ajuste, foi, de forma fundamentada, refutada pela então Secob e pelo Ministro-Relator do Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário.

260. Acerca da alegação de que houve manifestações da SETO/Dertins e do TCE/TO, além do DNER, sobre a regularidade dos valores envolvidos no Contrato 200/96, insta lembrar que esta Corte, na forma prevista no art. 70 e seguintes da Constituição Federal, goza de independência na sua missão institucional. Exemplo disso, está no Enunciado do Acórdão 1.445/2015-2ª Câmara, Relatoria Ana Arraes:

‘A aprovação das contas do gestor no âmbito do controle externo estadual não gera qualquer impacto sobre o juízo do TCU, em razão da divergência entre as matérias examinadas em cada esfera federativa e da independência de atuação do TCU e sua jurisdição sobre os recursos de origem federal.’

261. Ou, ainda, na forma exarada no Voto condutor do Acórdão 1.424/2017-TCU-Plenário, Relatoria Min. Vital do Rêgo, a independência do TCU em sua missão constitucional foi assim explicada:

‘15. Também não prospera o argumento de que a apuração de sua responsabilidade já transitou em julgado no âmbito administrativo. O princípio da independência das instâncias possibilita que o TCU decida de forma autônoma sobre as questões que lhes são afetas, sem a necessária vinculação às eventuais manifestações administrativas e judiciais, salvo sentença penal transitada em julgado que negue a existência do fato ou sua autoria.’

262. Verifica-se, dessa forma, que as alegações de regularidade emanadas por outros entes da administração pública não vinculam as decisões dessa Corte, sobretudo quando, na forma reproduzida no item 242 do presente texto, houve o firme entendimento acerca do débito ocorrido no Contrato 200/96.

263. No que tange à utilização do Sicro 2, defendida pelo recorrente como o correto paradigma para analisar as planilhas envolvendo o Contrato 200/96, insta reproduzir a seguinte passagem presente no Memo. 1.307/2006 CGCONT/DIT, peça 2, p. 1:

‘A Coordenação-Geral de Construção Rodoviária, no uso das atribuições que lhe confere o Artigo 32 do Regimento Interno do DNIT, esclarece que o SICRO 2 foi efetivamente implantado em 2003. Em junho de 2003, foi criado o Manual do SICRO 2 e em Dezembro de 2003, foi efetivada a sua implantação com um acréscimo de mais de 600 composições que antes não estavam contempladas. A evolução desta implantação pode ser comprovada pelo acompanhamento das publicações do Manual de Custo Rodoviário e das tabelas mensais disponíveis na internet.’

264. Isso posto, questiona-se o cabimento do Sicro 2, mesmo que com preços históricos, uma vez que tal paradigma só foi implantado em 2003, aproximadamente 7 anos após o evento danoso.

265. Contudo, uma vez que no Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário foi utilizado o Sicro 1, com data-base de julho/1996, a análise realizada pela Secob se mostra mais próxima da realidade.

266. Ademais, voltando ao texto do Memo. 1.307/2006 CGCONT/DIT, peça 2, p. 3, veja-se que o Sicro 1 e o Sicro 2 não possuem tantas discrepâncias, o que faz da metodologia da Secob se posicionar pela correção de seus cálculos:

‘SICRO 2 só existe, de fato, a partir de Dezembro de 2003.

As tabelas calculadas e divulgadas entre outubro de 2000 e Dezembro de 2003, se aproximam mais do SICRO 1, sendo que a única alteração foi o deslocamento dos transportes dos insumos das composições auxiliares para as composições principais.’

267. Portanto, a utilização do Sicro 1, na forma elaborada pela unidade técnica e acolhida no Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário, além de mais contemporâneo ao evento danoso, também se mostra adequado quando se observa a manifestação do Dnit acerca de sua proximidade com o Sicro 2.

**A utilização do Sicro 1 como paradigma do débito apurado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, em que pese ajustado às características e peculiaridades do empreendimento em questão, não era utilizado, formalmente, como teto para a aferição de preços unitários em certames públicos, à época do fato gerador, ano 1996.**

**Razões Recursais**



268. O recorrente relata que, uma vez que não havia obrigatoriedade de utilização do Sicro 1 para os certames licitatórios, a prática normal, à época do fato gerador do débito em questão, era que o projetista elaborasse as composições de preços para as condições e particularidades de cada obra.

269. Afirma que, apenas com a determinação de que o Sicro passaria a ser referência para fins de comparação, foi que se criou o Sicro 2 e se procedeu à elaboração de processos mais apurados de cotações e elaboração de composição de custo, que só foi implantado no final de 2003.

270. Cita excerto do voto condutor do Acórdão 166/2004-TCU-Plenário, Relatoria Min. Adylson Motta.

#### **Análise**

271. Acerca da obrigatoriedade do Sicro nas licitações promovidas pelo extinto DNER, exsurge a seguinte passagem constante do Relatório precedente ao Voto do Acórdão 20/1996-TCU-Plenário, Relatoria Min. Carlos Átila:

‘O Diretor-Geral da Autarquia, em sua manifestação (Volume II, fls. 208/209), acatou as conclusões da referida Comissão, determinando a suspensão do contrato até o término das investigações realizadas pelo Ministério, ressaltando que ‘o trecho estradal, objeto do Contrato sob investigação, se encontra incluído no Edital de Licitação da Concessão da Rodovia Presidente Dutra, 0291-93 fase III que está sendo lançado nesta data - 08/12/94. Em sendo assim não vemos por que continuar mantendo o referido Contrato, fazendo a duplicação com recursos financeiros oriundos do Orçamento da União, uma vez que será executado com recursos da iniciativa privada.

Diante da divergência entre o relatório da Ciset e o da Comissão de Inquérito do DNER, Ministro de Estado dos Transportes, por meio da Portaria 684, de 27/12/94 (Volume II, fls. 270), determinou a instauração de Comissão de Inquérito Administrativo para apuração do custo real das obras contratadas em relação aos preços de mercado e aos preços constantes do SICRO (Sistema de Custos Rodoviários).’

272. Chama atenção, da passagem acima reproduzida, que o Sicro, anteriormente à época do evento danoso, já era mencionado como o paradigma para apuração do custo real de obras contratadas no DNER.

273. Tanto que houve, por parte do Ministro dos Transportes, a determinação, por meio da Portaria 684, de 27/12/94, conforme já mencionado, menção do Sicro como referência de apuração do custo real das obras contratadas em relação aos preços de mercado.

274. Veja-se que a alegação recursal que se utiliza da tese da discricionariedade da aplicação do Sicro como referencial para obras rodoviárias, quando da licitação do objeto do Contrato 200/96, não se sustenta quando, por exemplo, anterior ao inquinado certame, se constata um ato normativo, cujo conteúdo se refere ao mencionado paradigma para apuração do custo real de obras contratadas no DNER.

275. No que se refere ao Acórdão 166/2004-TCU-Plenário, Relatoria Min. Adylson Motta, não se observa nele passagem acerca da discricionariedade de emprego do Sicro 1. Pelo contrário. Trata-se de caso concreto de um orçamento elaborado em 1989, quando se iniciou a atualização e complementação do mencionado referencial, que passou a se chamar Sicro 2, tendo sido introduzidos novos equipamentos e acrescentadas novas composições de custos, com a revisão daquelas já existentes.

276. Dessa forma, entendeu o Ministro-Relator que, à época das licitações então analisadas naquela decisão, editais nos 990/96, 216/96 e 001/96, não deveria o Sicro 1 ser adotado como único parâmetro.

277. Em suma, o Ministro-Relator, considerando que somente a partir de out/2000 é que o sistema passou a emitir relatórios de custos com periodicidade mensal, referenciados aos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gêrias, Rio Grande do Sul e às regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, ponderou pela falta de confiança do Sicro 1, como único parâmetro para avaliar licitações durante período de atualização e complementação do mencionado referencial, *in verbis*:

‘A partir de 1998, iniciou-se, então, nova atualização e complementação do Sicro 1, que passou a se chamar Sicro 2, tendo sido introduzidos novos equipamentos e acrescentadas novas composições de custos, com a revisão daquelas já existentes. Tal atualização e reestruturação não foi possível de serem feitos instantaneamente, ficaram pendentes de implantação e operacionalização por cerca de 2 anos. Somente a partir de out/2000 é que o sistema passou a emitir relatórios de custos com periodicidade mensal, referenciados aos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gêrias, Rio Grande do Sul e às regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul.

Ante essa nova realidade, este Tribunal vem determinando ao DNIT que busque a compatibilidade dos preços a serem contratados com aqueles constantes no Sicro 2, utilizando-o, inclusive, para apuração de eventual sobrepreço. Este Plenário, na época que apreciou a auditoria operacional (Acórdão 267/2003, Ata 10/2003), entendeu por bem recomendar ao DNIT, dentre outras, que regulamentasse, para as licitações de obras



rodoviárias, a obrigatoriedade de utilização dos preços referenciados pelo Sicro 2 na elaboração dos orçamentos; bem assim a obrigatoriedade de justificação dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e global adotados, em confronto com os preços referenciados pelo Sicro 2.

Ainda assim, tem este TCU deixado assente que os valores constantes na tabela Sicro 2 não devem ser entendidos como imutáveis, podendo ser admitidas circunstâncias que justifiquem a adoção de valores diferentes daqueles lançados no Sistema. Entretanto, também tem alertado esta Corte de Contas, que tais circunstâncias devem ser devidamente explicitadas, observando-se exatamente o princípio da motivação dos atos administrativos, que, aliás, deve ser resguardado na prática de qualquer ato administrativo (TCs 003.416/1999-2, Acórdão 335/2003-P; 005.070/2001-6, Decisão 1088/2001-P; 003. 719/2001-2, Decisão 417/2002-P; TC 003.719/2001-2 Decisão 417/2002 - P).

Destarte, considerando-se a época da realização das licitações em pauta, entendo não ser razoável que se alegue a ocorrência de sobrepreço, quando são adotados, unicamente, os valores do Sicro 1 como parâmetro. Assim, com as vênias de estilo por discordar do entendimento da Unidade Técnica, penso que, com os dados constantes dos autos, não se pode indicar com desejável segurança qual o percentual de eventual sobrepreço nas licitações realizadas.’

278. A princípio, o sobrepreço apurado na decisão *a quo* seria alcançado pelo entendimento anteriormente reproduzido acerca da confiabilidade do Sicro 1 durante o seu período de atualização e complementação.

279. Entretanto, uma vez que tal fundamentação, qual seja, a falta de segurança para utilização do Sicro 1, no período do débito apurado na decisão *a quo*, já havia sido empregada em outro momento processual, exsurge a análise elaborada pela unidade técnica, peça 91, p. 35-36:

‘2.9 O trecho do voto condutor do Acórdão 166/2004-Plenário, bem como do relatório que embasou o Acórdão 1.438/2005-Plenário - mencionados pela equipe - citando a falta de confiabilidade nos preços do Sicro 1 como critério de apontamento de sobrepreço, não parecem transparecer o pensamento dominante a respeito do tema neste Tribunal. Em sentido contrário, diversas têm sido as manifestações positivas em relação à utilização da referência de preços do DNER (hoje DNIT). Cabe citar o voto do Ministro Relator Humberto Guimarães Souto no Acórdão 1.050/2003 - Plenário:

(...) ‘Assim, o presente levantamento de auditoria, que atendeu ao subitem da retrocitada decisão, confirmou os indícios de sobrepreço, que variaram de 63% da 83% nos contratos analisados, tomando-se como referência o Sistema Sicro. Acrescente-se que, no âmbito desta Corte, eventuais dúvidas quanto à utilização do referido sistema para efeito de quantificação de eventuais sobrepreços em obras públicas foram superadas, razão pela qual este Tribunal o tem utilizado como referencial em diversas decisões (Acórdãos 198/2000 - Plenário, 67/2002 - Plenário e 40/2003 - Plenário, entre outros).’(...)’ (grifos nossos).

280. Também ressalta-se que a unidade técnica especializada, diante da assertiva sobre a incompatibilidade entre o Sicro 1 e o Sicro 2, realizou composições desse último com preços unitários do Sicro 1, concluindo por pequena discrepância nos valores obtidos, quando comparados com a composição Sicro 1/julho/96, peça 91, p. 21:

‘2.11 Além disso, parece não ser correta a assertiva de que o Sicro 1 e o Sicro 2 são incompatíveis. Conforme pode ser verificado, ao se utilizar composições do Sicro 2, mas com preços unitários do Sicro 1, são verificadas discrepâncias relativamente pequenas nos preços obtidos, decorrentes das pequenas alterações de produtividade e inclusão de equipamentos que o Sicro 2 adota.’

281. Logo, uma vez mínimas as diferenças entre o Sicro 1 e o Sicro 2, consoante resumo dos resultados obtidos à peça 64, a alegação da falta de confiabilidade do Sicro 1, durante o período da orçamentação do Contrato 200/96, não deve ser acolhida.

**Diante da similaridade entre a TCE recorrida e o TC 006.653/2000-4, afigura-se razoável a reforma do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário à luz do Acórdão 1.438/2005-TCU-Plenário, Relatoria Marcos Bemquerer.**

#### **Razões Recursais**

282. Alude ao TC 006.653/2000-4, para alegar que os critérios para os estudos elaborados pela Secex/TO são os mesmos para os estudos presentes nos autos da decisão recorrida.

283. Alegando que grande parte das obras do contrato 200/96 foram executadas entre os anos 1998 e 1999, relembra que neste período se encontravam vigentes os dois contratos tratados no TC 006.653/2000-4. Defende que, em razão de os preços desses dois contratos serem os mesmos quando comparados na mesma data, não há razões que se justifiquem os apontamentos de irregularidades nos preços do contrato 200/96, posto serem os mesmos praticados nos contratos 002, 003, 004, 005 e 006/99, tratados naquele TC.



284. Observa que, na decisão recorrida, não houve manifestação do Diretor da Secob, e que o auditor daquela unidade instrutiva, na alegação de indícios de sobrepreço, anotou serem necessários ajustes e adequação do Sicro 1 às particularidades da obra.

#### **Análise**

285. Inicia-se pela alegação de que na decisão recorrida, não houve manifestação do Diretor da Secob, e que o auditor da Secob, na alegação de indícios de sobrepreço, anotou serem necessários ajustes e adequações do Sicro 1 às particularidades da obra.

286. Quando a TCE recorrida foi pautada, Sessão Plenária de 1/6/2011, houve, com base no art. 119 do RITCU, suspensão da votação, em razão do pedido de vista do Ministro Augusto Nardes.

287. Na condição de Revisor, o Ministro Augusto Nardes solicitou novo cálculo do débito até então apurado, peça 49.

288. Em cumprimento, a unidade especializada realizou o recálculo do débito em relação ao Contrato 200/96, peça 66, do qual, de forma contrária ao alegado pelo recorrente, constou da anuência de Diretor da então SecobRodov, peça 67, e do Secretário, peça 68.

289. Além disso, no que se refere à metodologia empregada para o recálculo, ressalta-se que a unidade técnica, para compor as planilhas de cálculos de débito, peças 62 a 65, realizou os seguintes procedimentos: comparação de preços; composição do Sicro2 com custos do Sicro1 de julho/1996; composição do Sicro2 de novembro/2013; e composição do Sicro1 de julho/1996.

290. Refeitos os cálculos, a unidade técnica firmou pelo débito de R\$ 4.395.796,78, peça 66, p. 4, o qual foi adotado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, peça 87.

291. Acerca do TC 006.653/2000-4, anota-se a deliberação constante da parte dispositiva do Acórdão 1.438/2005-TCU-Plenário, Relatoria Min. Marcos Bemquerer:

‘9.2. comunicar à Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, enviando-lhe cópia deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, que foram elididos os indícios de sobrepreço que pesavam sobre os contratos 02/99, 03/99, 04/99, 05/99 e 06/99, celebrados entre a Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Tocantins e as Empresas Egesa Engenharia S.A., CCM - Construtora Centro Minas Ltda., Construmil - Construtora e terraplenagem Ltda., EIT - Empresa Industrial Técnica S.A., Via Engenharia S.A., respectivamente, referentes às obras de construção da Rodovia BR-242, trecho Peixe-Paraná-Taguatinga, objeto das comunicações feitas à referida Comissão por meio dos Acórdãos 1.777/2004 - Plenário e 923/2005 - Plenário, inexistindo, dessa forma, quaisquer óbices, por parte desta Corte, ao imediato desbloqueio dos recursos orçamentários que forem destinados às referidas obras;’

292. Para melhor entendimento sobre os fundamentos que levaram à deliberação acima reproduzida, revela-se importante revisitar os seguintes termos do Acórdão 1.777/2004-TCU-Planário:

‘9.4. determinar ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - Dnit que:

9.4.1. realize orçamento detalhado das obras rodoviárias referentes aos contratos 002, 003, 004, 005 e 006/99, executados por meio do convênio DNER PG-040/98, celebrado com a Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Tocantins - Seinf, no prazo de noventa dias, observando as seguintes diretrizes:

9.4.1.1. o orçamento deverá utilizar a estrutura e composições de preços do Sicro;

9.4.1.2. os preços a serem utilizados para comparação deverão ser os estabelecidos no Sicro para a data-base dos contratos, Novembro/99;

9.4.1.3. para eventuais itens ou subitens que não possuam referência de preço no Sicro, deverá ser demonstrada a compatibilidade dos preços contratados com os de mercado. No caso de preços de insumos deverá ser indicada além da cotação, a procedência e a fonte de consulta de preços;

9.4.1.4. Na ocorrência de preços unitários que sejam superiores ao referencial estabelecido na alínea (b), decorrentes de alteração na composição de seus insumos, estes deverão ser devidamente justificados e demonstrados por meio de planilhas;

9.4.1.5. deverão ser informadas e justificadas eventuais distâncias de transporte adotadas que não atendam às indicações de projeto;

9.4.2. após concluída a elaboração dos orçamentos determinada no item 9.4.1, e com o concurso formal da Gerência de Custos Rodoviários - GRC, verifique a adequação dos preços contratados com tais orçamentos;

9.4.3. após a análise estabelecida no subitem 9.4.2, caso verifique discrepância entre os preços contratados e os preços orçados, imponha, como condição para o repasse de recursos pelo convênio DNER PG-040/98, Siafi 380.564, que a Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Tocantins - Seinf adote, no prazo de noventa dias, as medidas necessárias junto às empresas contratadas para a revisão dos preços dos contratos, bem





como adote as medidas cabíveis para ressarcimento dos pagamentos já efetuados, mediante o desconto das quantias pagas a maior das medições posteriores, devidamente corrigidas monetariamente;

9.4.4 encaminhe ao TCU ao final do prazo de noventa dias estabelecido no subitem anterior, todo o estudo de preços realizado, incluindo as composições de custos unitários, cálculos de produções de equipes mecânicas e todas as justificativas técnicas que deram suporte à análise, inclusive as justificativas mencionadas no subitem 9.4.1;

(...)

9.5. determinar à Secex/TO que:

(...)

9.5.4. Avalie a adequação dos orçamentos determinados no subitem 9.4.1, a serem elaborados pelo Dnit, referentes aos contratos 002, 003, 004, 005 e 006/99, bem como adote as providências necessárias ao saneamento das irregularidades relacionadas a sobrepreço, caso sejam confirmadas.'

293. Sobre as determinações feitas ao Dnit, no sentido da elaboração de orçamento detalhado das obras previstas nos Contratos 002, 003, 004, 005 e 006/99, a autarquia encaminhou à Secex/TO o atendimento dos item 9.4 e subitens.

294. Além disso, as contratadas enviaram estudos sobre o assunto, sendo que um deles foi realizado pela consultora pertencente ao Sistema Pini - Pini Serviços de Engenharia.

295. Essencialmente, na elaboração desses orçamentos de referência, a Pini considerou que os custos referentes aos Equipamentos de Proteção Individual - EPI deveriam ser incluídos, bem assim os de mobilização e desmobilização, que não constavam da versão anterior do Sicro (Sicro 1). As condições climáticas consideradas adversas para as obras em comento também foram levadas em conta no estudo da Pini.

296. Por sua vez, as contratadas apresentaram os seus estudos com base no Sicro, data-base 08/2004, sem qualquer adaptação, a não ser as que o próprio Dnit efetuou no referido sistema de modo a torná-lo mais conforme à realidade das obras rodoviárias.

297. A Secex/TO, anuindo com o uso das composições do Sicro 2, considerou válido o primeiro dos estudos elaborados pelas empresas contratadas, consistente na aplicação das tabelas do Sicro, apenas com as alterações nele introduzidas pelo Dnit em julho de 2004.

298. Além disso, a mencionada unidade técnica elaborou algumas planilhas comparativas, nos mesmos moldes em que foram elaboradas as daquele primeiro estudo das contratadas. O estudo comparou 88% dos serviços contratuais, resultando que o valor global de cada contrato é inferior ao obtido pelo Sicro, embora alguns preços unitários se mostrem bastante elevados em relação ao apontado por aquele sistema.

299. Em resumo, a Secex/TO, no relatório que precede o Acórdão 1.438/2005-TCU-Plenário, assim fundamentou a desconstituição do sobrepreço, que até então se firmava nos contratos em questão:

'21. Analisando os documentos encaminhados pelo Dnit, a unidade técnica entende que 'a partir da devida adaptação dos preços unitários constantes do sistema Sicro 2 à realidade das obras, não se observam preços unitários sobremaneira elevados', concluindo, em síntese, que os indícios de sobrepreço não foram confirmados neste processo.'

300. Veja-se que a unidade especializada considerou a aplicação do Sicro 2 à realidade das obras, para refazer os cálculos e chegar à conclusão sobre a inexistência de sobrepreços nos cinco contratos em questão.

301. Consoante já exposto na presente instrução, a unidade instrutiva, em cumprimento à determinação do Ministro-Revisor, ao recalcular o débito referente ao Contrato 200/96, compôs custos com base nas seguintes metodologia: comparação de preços; composição do Sicro2 com custos do Sicro1 de julho/1996; composição do Sicro2 de novembro/2013; e composição do Sicro1 de julho/1996.

302. Verifica-se que, no presente caso, houve, de forma similar ao que se procedeu no Acórdão 1.438/2005-TCU-Plenário, composição com o Sicro 2, seja com custos do Sicro 1 de julho/1996, seja com a composição do Sicro2 de novembro/2013.

303. Entretanto, no caso da decisão *a quo*, de nenhuma dessas metodologias resultou o desmanche do débito, que até então se vinha firmando.

304. Pelo contrário, houve a confirmação, porque comparado com outros paradigmas e suas respectivas modificações, peça 66, p. 3-4:

'11. Adotando-se as composições do Sicro2 e a respectiva metodologia de cálculo de preços unitários aos custos do Sicro1, Região Norte, julho/1996 (peça 62, p. 3-180), acrescentando-se 3,5% aos custos operativos dos equipamentos em face do preço dos combustíveis já adotado na instrução de mérito (peça 10, p. 11-12), o recálculo do débito apurou o valor de R\$ 4.695.763,90 (peça 62, p. 2), julho/1996, e de R\$ 5.086.176,66



(peça 62, p. 1), com os reajustes contratuais.

(...)

16. Sabe-se que a metodologia adotada pelo Sicro2, em que pese haja uma incidência indevida do adicional sobre os encargos sociais, o valor indevido compensa o fato de esse mesmo adicional não ser contabilizado no custo operacional dos equipamentos.

17. Sendo assim, fez-se o recálculo do débito considerando o adicional sobre a mão de obra sem os encargos sociais (peça 63, p. 3-180), para fins de comparação, tanto para o custo da mão de obra quanto para o custo operacional dos equipamentos, obtendo-se o débito de R\$ 4.586.427,03 (peça 63, p. 2), julho/1996, e de R\$ 4.963.987,44 (peça 63, p. 1), com os reajustes contratuais.

18. Conforme se nota, esse valor de R\$ 4.586.427,03 (peça 63, p. 2), é próximo do valor de R\$ 4.695.763,90 (peça 62, p. 2), razão pela qual a metodologia adotada pelo Sicro2 não se mostra inadequada para fins de elaboração de orçamento paradigma.

19. No entanto, conforme solicitado (peça 49), efetuou-se o recálculo considerando-se a incidência do referido adicional sobre o custo da mão de obra com os encargos sociais (peça 64, p. 3-180), tanto para o custo total dos equipamentos quanto para o custo total da mão de obra, obtendo-se os valores para o débito de R\$ 4.069.772,88 (peça 64, p. 2), julho/1996, e de R\$ 4.395.796,78 (peça 64, p. 1), com os reajustes contratuais, utilizando os insumos brita e areia produzidos.

20. Sendo assim, o valor do recálculo do débito, conforme solicitado por meio do Despacho (peça 49), considerando brita e areia produzidos, totaliza R\$ 4.395.796,78 (peça 64, p. 1-180), discriminado nas seguintes datas, conforme tabela a seguir:'

305. Dessa forma, considerando que houve, por parte do acórdão recorrido, o recálculo do débito a partir do Sicro 2, como se fez no Acórdão 1.438/2005-TCU-Plenário, a alegação de que se deveria aplicar ao presente caso o que se fez na mencionada decisão se mostra equivocada, quando se observa que houve, por parte da unidade instrutiva, análise comparativa de caráter semelhante ao que pretende o recorrente.

**O Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário está em contradição com os posicionamentos das unidades técnicas do TCU.**

306. O recorrente alega haver contradição entre os posicionamentos acerca do sobrepreço do Contrato 200/96, sob o fundamento de que, não obstante a Secex/TO ter apontado a inexistência de irregularidades nas planilhas orçamentárias do mencionado ajuste, a Secob, de forma contrária, concluiu pela incidência de valores acima do Sicro nos valores constantes daquele contrato.

307. O recorrente questiona qual a análise deve prevalecer: se a realizada pelo Dner à luz da aprovação consultiva do Dertins, a análise conclusiva da Secex/TO ou a concluída pelo Secob.

308. Insurge-se contra o que chama de 'liberalidade infundada', que, a seu ver, se caracteriza pela prevalência da tese da Secob sobre o entendimento do DNER o do Dertins a respeito das considerações e circunstâncias de utilização do Sicro 1 e do Sicro 2.

#### **Análise**

309. Em parecer emitido pela unidade técnica, peça 66, p. 1, realizado para emissão de novo cálculo de débito, houve, entre outras, as seguintes premissas:

'Consideração do preço de referência dos materiais betuminosos do SICRO/Norte/jul/1996/Belém (item I-f);

Consideração do preço do aço igual ao do SICRO/Norte/jul/1996, somado à distância de transporte até Belém (item I-j);

utilizou-se como custos dos equipamentos, mão de obra e insumos os valores constantes das respectivas tabelas do Sicro1, Região Norte, julho/1996 (peças 60 e 61);

considerou-se como custo de alguns equipamentos e alguns insumos o custo constante da tabela Sicro2, Região Norte, outubro/2000, retroagindo-se esses custos para julho/1996 com base nos Índices de Reajustamento de Obras Rodoviárias específicos, publicados pela FGV, em razão de não constarem das tabelas do Sicro1, Região Norte, julho/1996;'

310. As planilhas de débito foram assim agrupadas, peça 66, p. 3: comparação de preços; composição do Sicro2 com custos do Sicro1 de julho/1996; composição do Sicro2 de novembro/2013; composição do Sicro1 de julho/1996; e planilhas de individualização dos débitos por medição.

311. De se perceber que, contrariamente ao afirmado pelo recorrente, não houve liberalidade de escolha nos critérios utilizados para o cálculo de sobrepreço do Contrato 200/96, porque realizadas composições variadas e plurais no que diz respeito aos paradigmas, justamente para identificar a coerência das metodologias



utilizadas.

312. Acerca do questionamento do que se deve prevalecer, se a análise da Secex/TO ou da unidade instrutiva, relembra-se que as instruções emitidas pelas unidades técnicas do TCU não têm carácter vinculativo frente às decisões do pleno deste Tribunal.

313. Ademais, a prolação da decisão recorrida foi instrumentalizada na correta acepção do débito calculado, quando, em acolhimento ao pedido de revisão do Ministro Augusto Nardes, procederam-se novos cálculos de certificação do *quantum* imputado aos recorrentes.

314. Dessa forma, descabida a reforma da decisão recorrida sob o fundamento de divergência de pareceres das unidades técnicas deste Tribunal, dada a soberania do Colegiado frente ao posicionamento das secretarias especializadas, sobretudo quando se verifica que a decisão recorrida foi permeada de estudos e conclusões fundamentadas.

**A aplicação do Sicro, que não prevê interferência das chuvas, na forma utilizada no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, significou erro no sobrepreço calculado, porque os seus reais efeitos não foram devidamente considerados.**

315. O recorrente questiona como é possível que o Sicro, que não prevê qualquer interferência de chuva, pode sofrer um acréscimo tão pequeno nos custos de execução dos serviços, ao se considerar os tais efeitos da chuva, como a paralisação de serviços de pavimentação e aplicação de matérias betuminosas.

316. Alega que os reais efeitos nos custos dos serviços decorrentes das chuvas ficam prejudicados no comparativo elaborado pela unidade técnica, porque foram aplicados apenas parte do método indicado pela Centran, caracterizando.

317. Apresenta gráfico dos impactos decorrentes das paralisações de obra no cronograma originalmente contratado, peça 183, p. 21.

#### **Análise**

318. Inicialmente, acerca da chuva, como fator de improdutividade nas obras rodoviárias, impõe reproduzir o seguinte excerto constante do relatório precedente ao acórdão recorrido, peça 91, p. 48-49:

‘170. Em uma interpretação mais imediata, a chuva constaria como evento da natureza a impedir - ou atrasar - a execução de alguns serviços. A consequente dilatação do prazo da obra se enquadraria, portanto, como força maior e o contratado faria jus à remuneração proporcional ao seu aumento de encargos com a administração local.

171. Mas em uma análise mais cuidadosa, no caso de chuvas ordinárias, não se trata de eventos imprevisíveis e, assim, não são passíveis de enquadramento nos ditames do art. 65, II, d). Veja-se entendimento do renomado Marçal Justen Filho:

‘O evento deverá ser excepcional e imprevisível. Quando se trate de ocorrências usuais, comuns e previsíveis, não há força maior. Os envolvidos podem, de antemão, estimar a superveniência do evento, preparando-se para tanto. Se o evento era costumeiro e previsível, presume-se que o particular teve em vista sua concretização ao formular a proposta. Assem, por exemplo, a estação de chuvas, em determinados locais do país, inviabiliza a execução de certas atividades. Porém, a ocorrência de chuvas intensas é plenamente previsível e estimável de antemão(...) Apenas se configura esse caso de previsibilidade se configurar após formulada a proposta. Se o evento for previsível antes de formulada a proposta, não se configura força maior. (força maior)’

319. De se observar, a partir da parte do relatório anteriormente reproduzido, que o fator chuva, em que pese a sua potencialidade paralisadora, deve possuir, para as devidas considerações orçamentárias, carácter excepcional.

320. No presente caso, o recorrente se vale de argumento genérico sem, contudo, demonstrar a excepcionalidade do regime chuvoso durante a execução dos serviços previstos no Contrato 200/96.

321. Acerca do gráfico no qual o recorrente indica impactos decorrentes das paralisações de obra no cronograma originalmente contratado, impõe-se a sua refutação, uma vez desconexo de demonstração entre a precipitação pluviométrica e o elastecimento do tempo de execução dos serviços objeto do Contrato 200/96.

322. Ademais, sobre o efeito chuva, no que tange ao impacto orçamentário nas obras contratadas, ressalta-se que, ‘de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 580/2002 - 2ª Câmara e 1.199/2004 - Plenário, os efeitos das chuvas só devem ser considerados em situações de pluviometria comprovadamente extraordinária, ou seja, muito acima da média’, peça 91, p. 45.

323. Dessa forma, a alegação do fator amazônico nas obras do Contrato 200/96, para que pudesse ser acatada, deveria ser acompanhada da prova de sua excepcionalidade ou imprevisibilidade, além do nexo entre a sua ocorrência e a produtividade dos serviços contratados.



324. Sobre a alegação de boa-fé, não se observa, compulsando os presentes autos, a conduta do recorrente no sentido de arrefecer ou expurgar o débito ao qual, nos termos do acórdão recorrido, foi responsabilizado de forma solidária.

325. Por fim, acerca do pedido de perícia, impõe-se a sua refutação, uma vez, segundo a jurisprudência deste Tribunal, ser do responsável a iniciativa de produção de provas, laudos e perícias, consoante enunciado do Acórdão 4.843/2017-1ª Câmara, Relatoria José Múcio Monteiro:

‘O processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não prevê ao Tribunal competência para determinar a realização de perícia para a obtenção de provas. É da iniciativa do responsável trazer aos autos as provas de sua defesa, inclusive laudos periciais, prescindindo de autorização do Tribunal para tanto.’

**Recorrente: Ataíde de Oliveira.**

**O Sr. Ataíde de Oliveira, alegando que à época do evento danoso apurado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, exercia o cargo de Diretor Geral do Dertins, afirma que não lhe cabe responsabilidade sobre o desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/96, porque medições e pagamentos eram alheios às suas atribuições.**

**Razões Recursais**

326. No mérito, o recorrente alega que não possuía autonomia para realizar nenhuma das condutas que lhe foram atribuídas no acórdão vergastado, uma vez não ter realizado medições ou pagamentos no Contrato 200/96.

327. Indicando que à época dos fatos ocupava o cargo de Diretor Geral do Dertins, por ser uma função estritamente administrativa e burocrática, não era de sua competência aprovar ou desaprovar medições.

328. Ressaltando que não era ordenador de despesas, não lhe cabia participação em processos licitatórios, nem realização de convênios e pagamentos.

329. Alega que na condição de Diretor Geral do Dertins, assinava relatórios de aprovações de ordens de serviços, que já se apresentavam com as assinaturas dos engenheiros responsáveis e todo o corpo técnico que trabalhava *in loco*.

330. Asseverando que a sua assinatura consistia num ato meramente formal, defende que os atos administrativos por ele perpetrados não podem ser tipificados como ilegais, uma vez ausente o elemento subjetivo do tipo, dolo.

331. Trazendo doutrina e julgados da justiça federal, afirma que não havendo dolo na sua atitude, não há o que falar em dano ao erário ou responsabilidade do servidor.

332. Descrevendo a dinâmica de funcionamento do Dertins, defende ausência de conduta potencial lesiva de sua parte, pois não realizou as medições nem mesmo pagamentos referentes à construção da cerca da Pedreira do Mosquito.

**Análise**

333. Revisitando o relatório precedente ao acórdão recorrido, peça 91, p. 17, o recorrente, em suma, foi citado ‘por meio do Ofício 1156/2007-TCU/Secex-TO, peça 3, p. 44-45, de 13/4/2007, a apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - MT, em virtude de desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/96, decorrente da implantação de cerca de vedação dentro de propriedade privada onde se encontra localizada a Pedreira Mosquito, então explorada pela empresa contratada, e portanto, fora da faixa de domínio da rodovia.’

334. A questão alusiva ao desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/1996, caracterizado pela implantação de cerca de vedação dentro de propriedade privada onde se encontra a Pedreira Mosquito, então explorada pela contratada, e, portanto, fora da faixa de domínio da rodovia, começou a ser discutido no âmbito do TC 005.171/2001-9.

335. Por ocasião do Acórdão 40/2003-TCU-Plenário, Relatoria Min. Marcos Bemquerer, foi reconhecido um excedente de pouco mais de 17 mil metros de cerca de vedação da faixa de domínio nos Contratos 200/1996 e 86/2000.

336. Por se referir ao Contrato 200/96, em razão da negativa de acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelo recorrente, tal irregularidade foi remetida aos autos da decisão recorrida.

337. Na análise da mencionada citação, o recorrente alegou, naquela oportunidade, que a cerca de isolamento da Pedreira do Mosquito jamais foi objeto de medição por parte do contratante, peça 9, p. 41.

338. Por sua vez, a equipe de fiscalização consignou que o Dertins informou que foram medidos os serviços da cerca de vedação da Pedreira do Mosquito, no âmbito do Contrato 200/1996, peça 9, p. 41.



339. Infere-se que, constatado o desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/96, o recorrente foi responsabilizado porque, à época do inquinado fato, ocupava o cargo de Diretor Geral do Dertins, consoante Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário, peça 1, p. 29.

340. Conforme instrução à peça 1, p. 5, acerca da irregularidade referente à cobrança indevida de 15.600 metros de cerca de vedação estranhos ao objeto do contratual, as justificativas, até então apresentadas no TC 005.171/2001-9, deixaram de ser analisadas à época, uma vez se referirem à execução do contrato 200/96, na forma consignada no relatório à peça 1 p. 20:

‘3.5 Da construção de 15.600m de cerca de vedação estranhos ao objeto do contrato 3.5.1. Ao analisar este ponto — fis. 711/713, Vol. 3 —, a equipe traz inicialmente em seu relatório um histórico do assunto, que procuramos resumir a seguir.

3.5.2 O tema começou a ser discutido no âmbito do TC-005.171/2001-9, tendo sido levantado um excedente de pouco mais de 17 mil metros de cerca de vedação da faixa de domínio nos contratos 200/96 e 086/00. Por ocasião do Acórdão no 040/2003-Plenário, foi determinada a audiência dos responsáveis. No entanto, conforme registra a equipe, as razões de justificativa não foram analisadas à época, sendo remetidas aos presentes autos, por se referirem ao Contrato no 200/96. A respeito das referidas razões de justificativa, a equipe atesta que foram construídos trechos estranhos ao objeto do Contrato 200/96 por determinação de órgãos de controle ambiental, conforme detalhado pela equipe (fls. 712):

- 6.000 m no trecho de 3,00 km da rodovia TO-126, entre a BR-226 e a estaca 0 da BR-230;
- 3.000 m no segmento entre a ponte do Rio Mumbucá e o entroncamento com a TO-210 (acesso p/Tocantinópolis);
- 6.660 m no acesso e isolamento da Pedreira do Mosquito;
- Total = 6.000 + 3.000 + 6.660 = 15.660 m.’

341. Nesse sentido, foi determinada a citação solidária de Adeuvaldo Pereira Jorge, ex-diretor de Construção e Fiscalização do Dertins, com o recorrente, então diretor Geral do Dertins pela importância de R\$ 48.358,69 contados a partir de 17/12/99, em decorrência do desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/96, caracterizado pela implantação de cerca de vedação dentro de propriedade privada onde se encontra localizada a Pedreira do Mosquito, então explorada pela contratada, e portanto fora da faixa de domínio da rodovia, peça 1, p. 29.

342. No parecer emitido pelo MPTCU, peça 11, p. 14, consta, em suma, alusão de que a remuneração da cerca da Pedreira do Mosquito no âmbito do Contrato 200/96, foi informada pela Egesa nos autos do TC 005.171/2001-9.

343. No relatório precedente à decisão recorrida, consta que, no âmbito do TC 003.453/2005-0, peça 15, p. 11, o Dertins informou sobre a medição e pagamento dos serviços de vedação da Pedreira do Mosquito. Isto é, foi medido e pago com recursos do Contrato 200/96, objeto que lhe era estranho.

344. Nos termos do Relatório à peça 15, p. 34, do TC 003.453/2005-0, consta que o desvio de finalidade do objeto contratual, entendida a partir do serviço de cerca de vedação da Pedreira do Mosquito, resultou no débito de R\$ 48.358,69, cobrado a partir de 17/12/1999, data do pagamento da 17ª Medição, conforme movimentação da Conta Corrente 20.074-3, Agência 1505-9, consoante extrato à peça 10, p. 51-52.

345. Em substância, o desvio de finalidade contratual decorreu da implantação de cerca no acesso e isolamento da Pedreira do Mosquito localizada fora da faixa de domínio da BR-226 e dentro da propriedade privada, que, à época dos fatos, era explorada comercialmente pela própria contratada, EGESA Engenharia S.A., peça 15, p. 33.

346. Sendo que tal desvio de finalidade se caracteriza pela sua natureza factual, questiona-se o liame entre a conduta do recorrente e o evento danoso, uma vez que as medições dos serviços não correspondiam aos deveres funcionais do ex-Diretor Geral do Dertins.

347. Trata-se de responsabilização realizada a partir do pagamento da 17ª medição, a qual, de acordo com o relatório de aprovação, peça 54, p. 16, TC 003.453/2005-0, foi assinada pelo recorrente, após constatação de execução dos serviços de terraplanagem, pavimentação asfáltica e obras de artes especiais da rodovia BR-230.

348. Ao se analisar os relatórios da 17ª medição, peça 54, p. 20-26, não se visualiza a assinatura do recorrente nos atestes de execução dos serviços fiscalizados. Além disso, no documento intitulado ‘Obras em Andamento 17ª Medição Parcial’, peça 54, p. 27, em que se atesta a execução referente a 5,91% do total executado, também não se verifica a assinatura do então Diretor Geral do Dertins.

349. Nessa esteira, considerando que o débito se refere ao desvio de finalidade na execução do objeto, torna-se questionável a imputação de responsabilidade sobre quem não participou da fiscalização dos serviços





executados.

350. Em outras palavras, a assinatura do relatório de aprovação referente a 17ª medição parcial, porque ancorada no ateste da comissão responsável pela fiscalização da execução contratual, dirime a responsabilidade o recorrente, de cuja conduta esperada não poderia ser outra que não a de confiar na certificação, por parte dos fiscais, dos serviços de terraplanagem, pavimentação asfáltica e obras de artes especiais da BR-230.

351. Reforçando: ao responsabilizar o recorrente sobre o pagamento de serviços excedentes, na forma indicada na 17ª medição, esta Corte presume o dever do então Diretor Geral do Dertins em revisar o relatório de medição que lhe foi apresentado.

352. Entretanto, não se observa na decisão recorrida menção normativa acerca de tal dever.

353. Ademais, ao se responsabilizar o então dirigente máximo do Dertins na irregularidade em questão, esta Corte sugere que, a cada relatório de medição que lhe era apresentado, deveria o recorrente, não apenas ter duvidado, mas submetido tais documentos à prova, que seria, considerando a natureza da irregularidade, visitas *in loco*.

354. Logo, diante da inexistência de nexo entre a irregularidade e a conduta do recorrente, sobretudo a esperada, e, diante da falta de normativo fundamentador de sua responsabilização, no qual se albergue o dever de suspeição das medições que lhes eram apresentadas, mostra-se cabível a insubsistência de sua condenação no acórdão combatido.

355. Diferente se mostra a responsabilização de Adeuvaldo Pereira Jorge, então Diretor de Construção e Fiscalização do Dertins, conforme se demonstrará no próximo tópico desta instrução.

**Recorrente: Adeuvaldo Pereira Jorge.**

**O Sr. Adeuvaldo Pereira Jorge, então Diretor de Construção e Fiscalização do Dertins, uma vez que não participou das medições nem efetuou pagamentos, não pode ser responsabilizado pelo desvio de finalidade do Contrato 200/96, apurado no Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário.**

**Razões Recursais**

356. No mérito, peça 144, o recorrente alega que, por não ter realizado medições ou efetuado pagamentos no Contrato 200/96, não lhe cabe responsabilidade sobre o desvio de finalidade ocorrido na cerca de vedação da Pedreira do Mosquito.

357. Relata que, considerando o seu cargo à época dos fatos, Diretor de Construção e Fiscalização, como de natureza estritamente administrativa e burocrática, não lhe cabia visitas *in loco* nem aprovar ou desaprovar medições.

358. Indicando que as fiscalizações das obras eram incumbência do extinto DNER, cabia àquela autarquia acompanhar as medições *in loco*, a execução contratual, o recebimento dos serviços e o zelo pela manutenção da obra.

359. Em suma, faz o seguinte relato acerca da dinâmica do Dertins: as obras eram fiscalizadas em conjunto com o DNER e Secretaria de Infra Estrutura - Diretoria de Obra, representado pelo engenheiro coordenador de obras, o qual era responsável por acompanhar *in loco* a execução do contrato, recebimento dos serviços e principalmente zelar pela sua manutenção; *in loco* havia um corpo de servidores do DERTINS que 'atuava em conjunto com um engenheiro fiscal da empresa contratada, cuja principal atribuição era aferir e avaliar o serviço realizado.

360. Afirmando que não há comprovação de dolo em suas condutas, mas mero exercício de atribuições, defende que, na condição de Diretor de Construção e Fiscalização, a sua conduta limitava-se à formalidade de assinalar as ordens de serviços e medições.

361. Apresentando excerto do Processo 4563-19.2013.4.01.4300, da Seção Judiciária do Estado de Tocantins, peça 144, p. 11-20, defende que ficou comprovado que sua função era meramente administrativa, e não tinha o condão de macular ou intervir em qualquer serviço a fim de ocasionar desvio de finalidade, posto que quando as medições chegavam a sua Diretoria, todo um corpo técnico já havia avaliado os serviços.

362. Sustenta que ficou comprovada a ausência de conduta potencial lesiva do recorrente no caso em tela apta a causar dano ao erário, pois não realizou as medições referente à cerca da Pedreira do Mosquito, tendo apenas assinado os relatórios de medições que fez em todas as inúmeras obras que foram realizadas no Estado naquele período de 1994-1998.

363. Alegando prescrição da pretensão punitiva, alega que processo apenas foi instaurado no TCU em 04/03/2005, decorridos 09 anos do fato ocorrido, 1996, tendo o TCU tomado conhecimento dos fatos apenas nesta data. Isto posto, defende que, pela Lei de Improbidade, já está caracterizada a prescrição, que se concretiza com o decurso de 05 anos da ocorrência do fato.



364. Trazendo excerto do TC 000.284/2009-5, indica que neste Tribunal há o entendimento sobre a dispensa de instauração de tomada de contas especial, nos termos do §4º do art. 5º da IN TCU 56/2007 quando ultrapassados 10 anos da data do fato gerador.

365. Por fim, entende ser desproporcional a sanção que lhe foi atribuída no acórdão recorrido, por não ter este contribuído para o evento irregular, e mesmo que tivesse, este encontra-se equiparado com o Presidente do Órgão (DERTINS) que possuía autonomia e participação em todos os eventos do contrato.

#### **Análise**

366. Na forma exposta no relatório anterior à decisão combatida, peça 91, p. 16, Adeuvaldo Pereira Jorge (ex-Diretor de Construção e Fiscalização do DERTINS), foi citado em razão das seguintes irregularidades: (i) desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/96, decorrente da implantação de cerca de vedação dentro de propriedade privada onde se encontra localizada a Pedreira Mosquito, então explorada pela empresa contratada, e portanto, fora da faixa de domínio da rodovia (por meio do Ofício 1151/2007 - TCU/Secex-TO, de 12/04/2007); (ii) superfaturamento de serviços realizados e cobrados na 8ª medição das obras relativas ao Contrato 200/96, celebrado entre a Secretaria de Infra- Estrutura do Estado do Tocantins e a Empresa Egesa Engenharia S.A., relativos aos itens 32.06.01 - Estabilização Granulométrica Sem-Mistura (Sub-base e Base) e 32.08.00 - Imprimação (Ofício 1158/2007-TCU/Secex-TO, de 13/04/2007).

367. No voto, o Ministro-Relator, acompanhando a análise provida pela unidade técnica, acolher as razões de justificativa apresentadas acerca da segunda irregularidade, peça 90, p. 5.

368. Entretanto, consoante se observa na parte dispositiva do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, peça 87, p. 2-3, o recorrente, em solidariedade, foi condenado em débito e multa, em relação ao desvio de finalidade ocorrido no âmbito do Contrato 200/96, caracterizado pela implantação de uma cerca de vedação dentro de propriedade privada na pedreira do Mosquito.

369. Conforme já esposado na presente instrução, o desvio de finalidade contratual decorreu da implantação de cerca no acesso e isolamento da Pedreira do Mosquito localizada fora da faixa de domínio da BR -226 e dentro da propriedade privada, que, à época dos fatos, era explorada comercialmente pela própria contratada, EGESA Engenharia S.A., peça 15, p. 33

370. O débito imputado, de forma solidária ao então Diretor Geral do Dertins, representa R\$ 48.358,69, cobrado a partir de 17/12/1999, data do pagamento da 17ª Medição, conforme movimentação da Conta Corrente 20.074-3, Agência 1505-9, consoante extrato à peça 10, p. 51-52.

371. O recorrente, em suma, inicia as suas razões alegando que não lhe cabe responsabilidade sobre a inquinada irregularidade porque o seu cargo à época dos fatos, Diretor de Construção e Fiscalização, por ser de natureza estritamente administrativa e burocrática, não lhe determinava visitas *in loco* nem aprovar ou desaprovar medições.

372. No Relatório de Aprovação da 17ª medição parcial e da 17ª medição de reajustamento parcial, peça 54, p. 16, TC 003.453/2005-0, consta que o recorrente, então de Diretor de Construção e Fiscalização do Dertins, foi signatário do ateste dos serviços.

373. Na 17ª medição parcial, peça 54, p. 19-24, e na 17ª medição de reajustamento parcial, peça 54, p. 24-26, TC 003.453/2005-0, consta a assinatura do recorrente, sob a mesma função daquela constante do relatório de Aprovação da 17ª medição parcial e da 17ª medição de reajustamento parcial.

374. Percebe-se, a partir dos documentos anteriormente listados, que a atuação do recorrente, diferente daquela constatada do ex-diretor geral do Dertins, não se limitou ao mero preenchimento de um dever de caráter protocolar.

375. O recorrente era, à época dos fatos, Diretor de Construção e Fiscalização do Dertins, cargo que, diante da natureza da irregularidade do débito que lhe foi imputado na decisão recorrida, se mostra mais próximo à conduta concorrente ao evento danoso, qual seja, a deficiência na fiscalização.

376. Destaca a conduta do recorrente na causa de sua responsabilização, qual seja, a fiscalização deficiente, o seu ateste no documento intitulado 'obras em andamento', peça 54, p. 27, TC 003.453/2005-0, cujo conteúdo, em suma, refere-se à 17ª medição parcial dos serviços de execução de terraplenagem, pavimentação asfáltica e obras de Artes Especiais da Rodovia BR-230, trecho: Macaúba / Estreito - Divisa com o Estado do Maranhão, com extensão aproximada de 85,00 Km.

377. Dessa forma, não se observa o alegado caráter meramente formal do cargo até então ocupado pelo recorrente na gestão do acompanhamento das obras objeto do Contrato 200/96, porquanto presentes nos atestes dos serviços realizados a sua outorga na qualidade de Diretor de Construção e Fiscalização.

378. Nesse sentido, não se firma a alegação recursal de que não houve, de sua parte, conduta potencial



lesiva, uma vez que, ao assinar os relatórios de medição, na qualidade de Diretor de Construção e Fiscalização, se tornou corresponsável pelo ateste dos serviços executados no Contrato 200/96.

379. Por fim, resta a análise acerca da dispensa de instauração de tomada de contas especial, nos termos do §4º do art. 5º da IN TCU 56/2007 quando ultrapassados 10 anos da data do fato gerador, na forma aludida nas presentes razões recursais.

380. Ressalta-se que, a propósito, que o lapso temporal superior a 10 anos não se constitui, por si só, em elemento suficiente para se proceder ao arquivamento dos autos, com base na IN/TCU 56/2007, consoante voto condutor do Acórdão 2.285/2017-TCU-Plenário, Relatoria Min. José Múcio Monteiro.

381. Impõe-se avaliar, no caso em análise, o cabimento do §4º do art. 5º da IN TCU 56/2007.

382. Conforme já esposado na presente análise, o desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/1996, caracterizado pela implantação de cerca de vedação dentro de propriedade privada onde se encontra a Pedreira Mosquito, começou a ser discutido no âmbito do TC 005.171/2001-9.

383. Entretanto, em razão de que a referida irregularidade se trata do Contrato 200/96, tal questão foi remetida para o TC 002.222/2007-5, em cumprimento ao item 9.5.1 e 9.5.1.2.2 do Acórdão 1.777/2004-TCU-Plenário.

384. A citação do recorrente foi determinada em cumprimento ao Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário, peça 1, p. 29.

385. Considerando que o evento danoso, caracterizado pelo débito imputado, de forma solidária, data de 17/12/1999, coincidente ao pagamento da 17ª Medição dos serviços do Contrato 200/96, não se verifica o lapso temporal imposto como requisito para a aplicação do §4º do art. 5º da IN TCU 56/2007.

386. Dessa forma, não procedem as razões recursais alusivas ao cabimento da §4º do art. 5º da IN TCU 56/2007, para o ora recorrente.

387. Acerca do Processo 4563-19.2013.4.01.4300, da Seção Judiciária do Estado de Tocantins, peça 144, p. 11-20, verifica-se a necessidade de reanalisar o excerto da decisão judicial ora apresentada para o devido e escoreito impacto dele na decisão recorrida.

388. De início, chama a atenção de que a insigne decisão se refere a perícias da Polícia Federal, em que se apontaram deficiências construtivas na Ponte São José.

389. Em seguida, em que pese ter sido reconhecido que o recorrente foi responsável por atestar a regular execução das obras sem que essas tivessem de fato cumprido as especificações do projeto, Adeuvaldo Pereira Jorge teve a sua punibilidade declarada extinta do crime do art. 312, § 2º, do Código Penal, com fundamento no art. 107, inciso IV, c/c art. 109, incisos V, ambos do Código Penal.

390. Na fundamentação, o magistrado, não obstante considerar que o recorrente agiu de forma negligente ao não fiscalizar a obra, desclassificou o tipo penal, em razão da insuficiência de provas, *in verbis*, peça 144, p. 12:

‘Da mesma forma, ADEUVALDO PEREIRA JORGE, apesar de ter atestado que a obra foi executada a contento, com assinatura de medições que possibilitaram o pagamento da empresa, como bem destacado por ele e pelo corréu, não era o único responsável pela fiscalização, o que era feito por um grupo de engenheiros. Ademais, não há provas de que ele, em conluio com os demais denunciados, tenha agido no intuito de beneficiar a empresa S.C. Construtora, com o consequente desvio dos recursos públicos a seu favor. Entendo que o acusado também agiu de forma negligente, ao não fiscalizar a obra de maneira correta, não tendo intenção de praticar o crime em tela.’

391. A partir da leitura da sentença apresentada, verifica-se que as razões nela contida não guardam conexão com os fundamentos da decisão recorrida. Isso porque a decisão se refere a deficiências construtivas na Ponte São José, enquanto que, no acórdão vergastado, a irregularidade se relaciona ao desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/96, decorrente da implantação de cerca de vedação dentro de propriedade privada onde se encontra localizada a Pedreira Mosquito, então explorada pela empresa contratada, e portanto, fora da faixa de domínio da rodovia.

392. No que tange à extinção de punibilidade sentenciada na esfera penal, o tipo indicado na sentença em comento, peculato, também não possui o condão de reformar a decisão *a quo*, porque divergente da irregularidade a que o recorrente foi responsabilizado pelo débito apurado, qual seja, o ateste no documento intitulado ‘obras em andamento’, peça 54, p. 27, TC 003.453/2005-0, cujo conteúdo refere-se à 17ª medição parcial dos serviços de execução de terraplenagem, pavimentação asfáltica e obras de Artes Especiais da Rodovia BR - 230, trecho: Macaúba / Estreito - Divisa com o Estado do Maranhão.

393. Ademais, importa lembrar que as decisões na esfera judicial só vinculam o TCU quando



originarem de processo penal e, ainda assim, quando houver sido categoricamente registrado no dispositivo da sentença a inexistência do fato ou a negativa da autoria (Acórdão 2.082/2014-Plenário, Acórdão 4.851/2010 e 4060/2010, ambos 1ª Câmara).

394. Nesse sentido, considerando a falta de identidade entre a sentença anexada às presentes razões recursais e os fundamentos do acórdão recorrido, e, diante da falta dos requisitos de influência das decisões judiciais nesta Corte, refuta-se, para fins de provimento, o teor do Processo 4563-19.2013.4.01.4300, da Seção Judiciária do Estado de Tocantins, no que se limita ao ora recorrente.

### CONCLUSÃO

395. Dos recursos de reconsideração interpostos por Adeuvaldo Pereira Jorge, Ataíde de Oliveira, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro; José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Wolney Wagner de Siqueira, Egesa Engenharia S.A., e Maurício Hasenclever Borges, contra o Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, propõe-se, a partir da análise das razões recursais analisadas, o provimento parcial para os membros do Conselho de Administração signatários da Ata da Sessão C.A. Nº 36, de 25/9/1996, e a negativa de provimento para as razões interpostas pela pessoa jurídica.

396. Wolney Wagner de Siqueira, relator do processo 51100.007708/96-74, na Sessão C.A. 36, do Conselho Administrativo do DNER, ao ser signatário do Relato ao CA 376/96, por meio do qual garantiu a correção jurídica e orçamentária do referido ajuste, se tornou responsável pelo dano causado na execução do referido ajuste com sobrepreço.

397. O lapso temporal entre a exoneração, 10/4/1997, e a reunião da Sessão C.A., 25/9/1996, não guardam relação causal ou temporal, que pudesse ser caracterizada como excludente de responsabilidade de Wolney Wagner de Siqueira.

398. No que se refere à responsabilização dos demais membros do Conselho de Administração do DNER presentes na Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, uma vez lastreados no posicionamento emitido pela Diretoria de Engenharia Rodoviária acerca da regularidade orçamentária do Contrato 200/96, não se observa conduta lesiva ou displicente no julgamento do feito.

399. O tempo decorrido entre o evento danoso e a citação dos responsáveis presentes Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, não obstante o reconhecimento constitucional sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, representou violação do princípio da segurança jurídica, que impede que o jurisdicionado se sujeite, sem limite de tempo, à ação do estado.

400. Dessa forma, impõe-se a reforma do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, no sentido de torna-lo insubsistente para Wolney Wagner de Siqueira, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Dirceu Cesar Façanha, José Gilvan Pires de Sá e Jesus de Brito Pinheiro, porque patente prejuízo à defesa decorrente do lapso temporal de 14 anos de evento considerado danoso, sobretudo quando se relembra que a Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, se passou em autarquia há oito anos extinta quando de suas citações.

401. À época da Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, havia, para a celebração do convênio pelo DNER, o dever de alinhamento ao Sicro das obras rodoviárias que estivessem a cargo ou sob responsabilidade daquela autarquia.

402. Acerca da alegação de que houve manifestações da SETO/Dertins e pelo TCE/TO, além do DNER, sobre a regularidade dos valores envolvidos no Contrato 200/96, insta lembrar que esta Corte, na forma prevista no art. 70 e seguintes da Constituição Federal, goza de independência na sua missão institucional.

403. Ademais, o primeiro posicionamento por parte da Secex/TO, acerca da regularidade dos valores envolvendo o referido ajuste, foi, de forma fundamentada, refutada pela então Secob e pelo Ministro-Relator do Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário.

404. Portanto, a utilização do Sicro 1, na forma elaborada pela unidade técnica e acolhida no Acórdão 2.127/2006-TCU-Plenário, além de mais contemporâneo ao evento danoso, também se mostra adequado quando se observa a que a utilização do Sicro de agosto de 2004, Sicro 2, não garante a realidade dos resultados, tendo em vista o lapso temporal com a do evento danos, julho de 1996.

405. Ressalta-se que o Sicro 1, da época da geração do dano, já era utilizado no âmbito do DNER, como referência de apuração do custo real das obras contratadas em relação aos preços de mercado, consoante se determinava na Portaria 684, de 27/12/94, do Ministério dos Transportes.

406. Ao se realizar a análise da metodologia empregada para o cálculo do débito apurado na decisão recorrida, chama a atenção que a unidade técnica, para compor as planilhas de cálculos de débito, realizou os seguintes procedimentos: comparação de preços; composição do Sicro2 com custos do Sicro1 de julho/1996; composição do Sicro2 de novembro/2013; e composição do Sicro1 de julho/1996.



407. Entretanto, quando se considera a incidência do referido adicional sobre o custo da mão de obra com os encargos sociais, tanto para o custo total dos equipamentos quanto para o custo total da mão de obra, chegou-se aos valores para o débito de R\$ 4.069.772,88, julho/1996, e R\$ 4.395.796,78, com os reajustes contratuais, utilizando os insumos brita e areia produzidos.

408. No que se refere ao ‘efeito chuva’, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, as consequências das chuvas só devem ser consideradas em situações de pluviometria comprovadamente extraordinária, ou seja, muito acima da média. Uma vez que as alegações recursais não inovam, por não apresentar a prova de sua ocorrência e o impacto na produtividade, refuta-se a mera ligação da ocorrência pluviométrica na execução do Contrato 200/96.

409. Observando que o desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/96, decorrente da implantação de cerca de vedação dentro de propriedade privada onde se encontra localizada a Pedreira Mosquito, se caracteriza por deficiência fiscalizatória *in loco*, não se mostra razoável responsabilizar quem, à época dos fatos, detinha função de Diretor Geral do Dertins, Ataíde de Oliveira, em que pese a sua anuência ao pagamento realizado.

410. Entretanto, no que tange à responsabilização de Adeualdo Pereira Jorge, considerando que o seu cargo à época dos fatos, Diretor de Construção e Fiscalização, inseria-se na gestão da regular execução contratual, revela-se escorreito o estabelecimento de nexos entre a sua conduta e a falha de fiscalização, da qual decorreu a irregularidade causadora do débito a ele imputado no item 9.6 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário.

411. Relembrando que somente é cabível a influência de decisão criminal no âmbito do TCU caso haja comprovação da ocorrência de absolvição penal ocorrida em face de negativa de autoria ou inexistência de fato, o Processo 4563-19.2013.4.01.4300, da Seção Judiciária do Estado de Tocantins, no que se limita ao excerto apresentado nas razões recursais interpostas por Adeualdo Pereira Jorge, não possui o condão de reformar o acórdão recorrido.

412. Uma vez que a citação do ex-Diretor de Construção e Fiscalização decorreu em período inferior a 10 anos, não procedem as razões recursais alusivas ao cabimento da §4º do art. 5º da IN TCU 56/2007.

413. Conclui-se, portanto, pelo acatamento das seguintes razões recursais fundamentadas no prejuízo ao contraditório e à ampla defesa: Wolney Wagner de Siquira, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Dirceu Cesar Façanha, José Gilvan Pires de Sá e Jesus de Brito Pinheiro.

414. Por fim, deve-se ser afastada a responsabilidade de Ataíde de Oliveria, em razão da falta de demonstração de nexos entre a conduta e o evento danoso do qual foi apurado o débito do item 9.6 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

415. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, da Lei 8.443/1992:

I) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Maurício Hasenclever Borges, Adeualdo Pereira Jorge, Ataíde de Oliveira, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro; José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Wolney Wagner de Siqueira, Egesa Engenharia S.A. e, no mérito, dar provimento parcial, no sentido de:

a) tornar insubsistentes os itens 9.2 e 9.3 para os Srs. Maurício Hasenclever Borges, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, Wolney Wagner de Siqueira, e José Henrique Coelho Sadok de Sá.

b) tornar insubsistente o item 9.6 em relação a Ataíde de Oliveira;

II) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes e aos demais interessados no processo.”

2. O secretário da unidade instrutora, por sua vez, discordou parcialmente do posicionamento do auditor, nos seguintes termos (peça 250):

“Divirjo parcialmente da instrução precedente, o que fazemos pelos motivos de fato e de direito a seguir delineados.

2. Desde logo concordamos com o conhecimento e desprovimento do recurso da Egesa Engenharia S.A., o que fazemos ao concordamos com os fundamentos de não provimento detalhados nos itens 253 a 267, 271 a 281, 285 a 305, 309 a 314 e 318 a 325 da instrução desta Serur.

3. Da mesma forma, concordamos com o conhecimento e desprovimento do recurso de Adeualdo Pereira Jorge, porquanto perfilhamos da instrução desta Secretaria, notadamente os itens 366 a 394.





4. De outra, concordamos com o conhecimento e provimento do recurso de Ataíde de Oliveira, pelos exatos motivos elencados na instrução desta Secretaria de Recursos, delineados na essência em seus itens 345 a 352, isso porque a conduta esperada de um Diretor Geral não seria a de refazer medição subscrita por técnico habilitado, em especial o item implantação de cerca de acesso.

5. Concordamos, ainda, com o conhecimento e provimento dos recursos dos membros do Conselho de Administração do órgão federal, exceto quanto a Wolney Wagner de Siqueira. O que fazemos exclusivamente pela inexigibilidade de conduta diversa desses mesmos membros frente um homem médio e as atribuições do referido Conselho. Como se observa dos autos, o Conselheiro Relator, então Diretor de Engenharia Rodoviária (itens 52 e 53 da instrução) opinou de forma objetiva no sentido de que ‘os preços foram analisados, sendo os mesmos considerados compatíveis com os praticados pelo DNER’. Uma declaração clara de que os preços foram objeto de escrutínio e, após, tidos como compatíveis. Não havia naquele momento nada que indicasse a errônea do Relato. Nesse sentido, aderíamos tão somente e no essencial ao contido nos itens 67 a 76, 83 e 84 e 108, nos quais a instrução elenca para além de seus argumentos, a jurisprudência desta Casa. Note-se, que os membros do Conselho de Administração não são apenas os diretores do DNER, conforme rol constante, por exemplo, às fls. 43 da peça 12.

6. Por fim, discordamos da solução posta de provimento do recurso de Wolney Wagner Siqueira, porquanto dissentimos do que posto nos itens 137 a 160 da instrução desta Secretaria, notadamente, quanto a esse responsável, seus itens 152 a 154 e 159. Para além da questão do lapso temporal superior a 10 anos entre o evento danoso e a citação do responsável ter sido objeto de decisão pretérita deste Tribunal, o fato é que os elementos bastantes para a defesa (o ato praticado por Wolney – vide itens 52 e 53 da instrução), bem como todo o conjunto probatório acerca da não aderência dos preços analisado com os praticados pelo DNER estão nos autos. Não vislumbramos o prejuízo concreto ao contraditório e à ampla defesa, ao menos dentro dos argumentos recursais do responsável. Como se sabe, o período de 10 anos não é de prescrição, pelo que há necessidade de prova do prejuízo em concreto, o que é do dever do recorrente, pois caracteriza-se classicamente como típico fato impeditivo do exercício de seu direito. Ao contrário, a própria análise posta em prática por esta Secretaria (itens 28 a 125, 130 a 136 e 167 a 174 da instrução), com a qual perfilhamos, demonstra que houve elementos suficientes para o efetivo contraditório e para o recurso, sem apresentarem, contudo, suficiência para reverter a decisão recorrida.

Por essas razões, divergindo parcialmente da instrução desta Secretaria, propomos:

a) nos termos dos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.444/1992, conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Adeuvaldo Pereira Jorge (095.367.871-72); Ataíde de Oliveira (258.528.506-59); Dirceu Cesar Façanha (178.409.617-20); Egesa Engenharia S.A. (17.186.461/0001-01); Jesus de Brito Pinheiro (003.449.313-15); José Gilvan Pires de Sá (003.449.313-15); José Henrique Coelho Sadok de Sá (160.199.387-00); Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34) e Wolney Wagner de Siqueira (020.432.201- 44) em face do Acórdão 2.511/2015 - Plenário;

b) no mérito, negar provimento aos recursos interpostos por Adeuvaldo Pereira Jorge, Wolney Wagner de Siqueira e Egesa Engenharia S.A.;

c) no mérito, dar provimento aos recursos interpostos pelos Srs. Maurício Hasenclever Borges, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá e José Henrique Coelho Sadok de Sá, tornando, quanto a eles, insubsistentes os itens 9.2 e 9.3 do Acórdão recorrido, estendendo seus efeitos, por razões objetivas, a Rômulo Fontenelle Morbach (falecido - peça 247), porquanto, quanto a este, não se vislumbra contribuição, quer como membro do Conselho de Administração ou de parecer jurídico a questão técnica de engenharia/orçamentação, móvel causal do superfaturamento;

d) no mérito, dar provimento ao recurso interposto por Ataíde de Oliveira, tornando insubsistente o item 9.6 do Acórdão recorrido;

e) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes e aos demais interessados no processo.”

3. Por fim, o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se conforme o seguinte trecho do parecer emitido à peça 252:

#### “II

O Ministério Público de Contas, com as devidas vênias, entende que encaminhamento diverso deve ser dado aos presentes autos.

#### III

Inicialmente, no tocante aos srs. Maurício Hasenclever Borges, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito

Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá e José Henrique Coelho Sadok de Sá, memora-se que sua responsabilização decorreu de terem aprovado, enquanto membros do Conselho Administrativo do extinto DNER, o projeto básico relativo ao Contrato 200/96. Esse fato foi assim sintetizado pela Secob 2, (peça 18, fls. 782/793), *in verbis*:

‘13. Todos os membros do Conselho Administrativo do DNER na época dos fatos apurados no presente processo **foram citados pela aprovação do projeto básico relativo ao contrato nº 200/96, celebrado entre a Secretaria de Infra Estrutura do Estado de Tocantins e a empresa Egesa Engenharia S.A.** (fls. 592/595, v.2). Dessa forma, a subordinação da Diretoria-Geral ao Conselho à época, reputada no item ‘a’, não se afigura argumento válido, em face da responsabilização de todos os membros daquele colegiado, indistintamente.

[...]

15. Ressalte-se que o Conselho contribuiu para a ocorrência do dano ao erário na execução do contrato 200/96, quando o aprovou.

16. Com relação à ausência de assessoria jurídica alegada no item ‘b’, não foi demonstrado nexo causal com o cometimento da irregularidade em questão, que fora a aprovação, pelo Conselho, do projeto básico e consequentemente dos preços praticados no contrato, que originaram o presente débito. Assim, mesmo que o gestor não contasse com qualquer assessoria no ramo, o que não é o caso, já que se contava com a atuação de procuradores autárquicos, não se avalia que o Diretor Geral/DNER não tivesse o discernimento necessário sobre a responsabilidade e possíveis implicações da aprovação de um projeto básico com preços superiores ao do Sicro à época. Dessa forma, não deve ser acolhida tal ilação.

17. Da mesma forma, não se deve abrigar o argumento de que a ausência de informações sobre o processo licitatório nos autos, que vinculariam o contrato, não permitiria que o DNER não o aprovasse. Ora, **o colegiado deveria se afiançar de meios para subsidiar sua decisão acerca da aprovação de seus projetos, no mínimo, com relação à justeza dos preços orçados.** O DNER, ademais, era um órgão deliberativo no âmbito do Sistema Rodoviário Nacional, conforme atesta o art. 7º do Decreto 1922/96. Ou seja, cabia ao colegiado a aprovação ou não dos preços praticados no contrato 200/96.

**‘Art. 7º Ao Conselho Administrativo compete definir as políticas organizacionais e normas de funcionamento interno do DNER e deliberar sobre seus planos, programas e outras matérias relativas ao Sistema Rodoviário Nacional que lhe sejam submetidas.’**

18. Assim sendo, o caráter deliberativo impõe a responsabilização do Conselho pelo superfaturamento apurado nos autos, mesmo sem a existência de quaisquer suspeitas sobre os preços praticados na ocasião, uma vez que era atribuição do órgão primar pela regularidade daquela contratação. Ademais, já havia sido publicado o Sicro1, ou seja, havia um referencial de preços que servia a tal controle.’ (grifos acrescidos)

O Ministério Público de Contas entende que a deliberação vergastada deve, nesse particular, ser mantida incólume em virtude de a conduta dos recorrentes efetivamente ter contribuído para a materialização do dano ao erário retratado nesses autos.

Nesse sentido, convém repisar que os membros do citado Conselho Administrativo do extinto DNER possuíam a competência expressa de deliberar sobre todas as matérias relativas ao Sistema Rodoviário Nacional que lhes fossem submetidas, conforme dispõe o art. 7º do Decreto 1922/1996, acima transcrito.

E essa competência não pode, ao contrário do que registra a Secretaria de Recursos, se restringir à avaliação meramente formal dos processos administrativos submetidos ao crivo daquele Conselho. Em sentido diametralmente oposto, os demais integrantes daquele Conselho Administrativo possuíam o poder-dever de examinar aspectos materiais dos processos submetidos à deliberação, neles incluídos a conveniência e a oportunidade das contratações, bem como a adequação dos preços contratados.

Acontece que, no caso em concreto, não há evidências de que os demais membros do Conselho Administrativo tenham realizado indagações sobre o processo administrativo 51100.007708/96-74 ou mesmo solicitado vistas do mesmo para compulsar, ao menos, suas peças principais, oportunidade na qual poderiam avaliar as planilhas de preços e identificar que o pronunciamento realizado pela Procuradoria Geral do DNER - favorável à celebração do ajuste - havia se restringido ao termo contratual em virtude de **o processo não ser ‘composto com todas as peças necessárias para um estudo completo’** (peça 40, p.29).

Desse modo, considerando que os recorrentes não foram diligentes, assumiram o risco de endossar a avaliação do relator e aprovaram, sem ressalvas, o processo administrativo 51100.007708/96-74, forçoso concluir que contribuíram para a materialização do dano identificado nos autos, motivo pelo qual não deve ser dado provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelos srs. Maurício Hasenclever Borges, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá e José Henrique Coelho Sadok de Sá. Não se há de imaginar que as decisões mais importantes caibam ao Conselho Administrativo para que seus membros



possam deliberar displicentemente, sem estudar as matérias que decidem. Esse argumento é contrassenso puro.

#### IV

Passando ao recurso manejado por Wolney Wagner de Siqueira, afigura-se correta a análise empreendida no âmbito da Serur, no sentido de que o recorrente, na condição de relator do processo administrativo submetido ao Conselho do DNER, possuía a obrigação de avaliar, de maneira pormenorizada, todos documentos e planilhas que integravam aqueles autos. Não o fazendo, ou o realizando de maneira negligente ou incorreta, emitiu parecer falho e, ativamente, contribuiu para formar convicção errada dos demais membros do colegiado. Fomentou, portanto, o dano ao erário vislumbrado nesses autos.

Nesse sentido, destaca-se excerto da análise empreendida pelo auditor instrutor, no qual é evidenciado o nexo de causalidade entre o dano observado e a conduta do recorrente. Veja-se:

‘(...)

89. Em que pese o recorrente também ter feito parte do colegiado que integrou a Sessão C.A. 36, de 25/9/1996, a análise de sua responsabilização deve levar em consideração duas condutas não compartilhadas pelos demais membros presentes na mencionada sessão: foi signatário do Relato 396/96 e atuou como relator da proposta que submeteu o Contrato 200/96 à aprovação daquele conselho.

90. O Relato 396/96, na forma reproduzida no item 53 da presente instrução, foi precedido pelo despacho no qual o recorrente foi signatário do encaminhando do Processo 511.00.007.708/96-74 à Procuradoria Geral, peça 40, p. 27.

91. Ciente do posicionamento da Procuradoria Geral sobre a regularidade do instrumento contratual, o recorrente, por meio do Relato 396/96, submete o Processo 511.00.007.708/96-74 ao Conselho Administrativo, posicionando-se sobre a compatibilidade dos preços com os praticados pelo DNER, peça 40, p. 32.

92. Reitera-se que o recorrente atuou administrativamente para garantir a regularidade do Processo 511.00.007.708/96-74 diante do colegiado superior do DNER.

93. Consoante relatado pelo Procurador-Geral, a procuradoria do DNER limitou-se ao que lhe competia: na falta de todos os elementos necessários para um estudo completo, a análise jurídica deteve-se ao instrumento do Contrato 200/96, sendo considerado apto às exigências da então legislação vigente, peça 40, p. 29.

94. Por sua vez, o recorrente, então Diretor de Engenharia Rodoviária, no Relato 396/96, se posiciona sobre a regularidade dos valores envolvidos no Contrato 200/96, peça 40, p. 32.

95. Veja-se que o recorrente, ao submeter ao Conselho Administrativo o Contrato 200/96, peça 33, p. 5, exerce, de forma ativa, o ateste sobre os valores envolvidos no instrumento que submeteu à aprovação daquele colegiado.

96. Considerando que o fato gerador do dano apurado na decisão *a quo*, decorre do superfaturamento por sobrepreço no Contrato 200/96, procede a análise da preponderância da conduta do recorrente sobre o desenvolvimento do evento danoso.

97. Ao atestar a regularidade dos preços constantes do ajuste que submeteu ao Conselho Administrativo da então autarquia, o recorrente atuou diretamente para a ocorrência do dano.

98. A sua conduta não se limita à assinatura do Relato 396/96, mas se estende à forma como submeteu, ao Conselho Administrativo, o Processo 511.00.007.708/96-74, no qual, sublinha-se, atuou na condição de Relator, peça 41, p. 4.

99. Dessa forma, a exclusão de responsabilidade sobre o débito gerado no Contrato 200/96 daqueles membros do Conselho de Administração, presentes na Sessão de 25/9/1996, decorre da responsabilização do ora recorrente, porque afiançou, em sua relatoria, sobre a compatibilidade dos preços envolvidos no citado ajuste com aqueles praticados no DNER.’

Caracterizada a responsabilidade do recorrente pelo dano ao erário, imperioso se faz que seja mantida sua condenação em débito.

E, nesse particular, o Ministério Público de Contas, divergindo do entendimento consignado pelo auditor instrutor no sentido de que o prazo transcorrido, superior a 10 anos, fomentaria o arquivamento dos autos sem julgamento de mérito, alinha-se às ponderações do dirigente da Serur, em virtude de não ter sido observado qualquer prejuízo efetivo ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

Nesse sentido, inclusive, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti exarou declaração de voto ao tempo da deliberação ora impugnada, deixando assente que os responsáveis não alegaram prejuízo ao exercício de sua defesa e tampouco o evidenciaram. Veja-se o seguinte trecho da manifestação de Sua Excelência:

‘11. Citados, porém, os responsáveis no âmbito do extinto DNER sequer apontaram, nos textos das



alegações apresentadas, impossibilidade de defesa pelo decurso do prazo de mais de dez anos. Alegaram sim a prescrição, porquanto transcorrido prazo de quatorze anos. A prescrição, todavia, não encontra amparo no texto constitucional e em precedentes jurisprudenciais do STF e deste TCU, conforme entendimentos já referidos.

12. Entrementes, parece-me também evidente que os preços praticados à época poderiam ser aferidos pelos defendentes até mesmo passados os quatorze anos apontados; tanto assim que as unidades técnicas deste Tribunal fizeram levantamentos e obtiveram dados e documentos que dessem suporte ao débito apontado nestes autos.

13. Ademais, no caso concreto, não há nenhum indício de que houve dificuldade ou prejuízo ao exercício da ampla defesa, não cabendo ao Tribunal presumir tal prejuízo.

14. Portanto, mesmo que, por hipótese, fosse alegado algum prejuízo à defesa, esse prejuízo haveria que ser objetivamente demonstrado, pois, assim, genericamente argumentando, não me parece razoável crer na existência de qualquer prejuízo, uma vez que constam dos autos os elementos necessários à apuração do real custo das obras, como planilhas, projetos e valores de referência (Sicro 1 e II).’

Assim, muito embora o art. 5º, § 4º, da IN/TCU 56/2007 autorize o arquivamento de processos quando transcorrido o interregno de mais de dez anos entre os fatos geradores do dano e a citação dos responsáveis, deve preponderar a deliberação do TCU no sentido de o débito continuar a ser perseguido.

Dito isso, considerando ainda o disposto na Constituição Federal acerca da imprescritibilidade das ações ressarcimento ao erário (cf. §5º do art. 37), o Ministério Público de Contas entende que deve ser negado provimento ao recurso de reconsideração interposto por Wolney Wagner de Siqueira.

#### V

Em relação aos recursos interpostos pelos srs. Ataíde de Oliveira e Adeuvaldo Pereira Jorge, os exames empreendidos no âmbito da Serur adequadamente afastam a responsabilização do primeiro pelo desvio de finalidade do objeto do Contrato 200/96, relacionado à implantação de cerca de vedação dentro de propriedade privada, em virtude de o responsável, o qual ocupava a função de Diretor-Geral do Dertins, não possuir a competência de promover a fiscalização *in loco* do ajuste. Quanto a Adeuvaldo Pereira Jorge, que ocupava a função de Diretor de Construção e Fiscalização, os argumentos recursais não afastam a impropriedade verificada e tampouco o nexo de causalidade existente entre suas ações e o dano verificado, pois aquele responsável possuía o poder-dever de fiscalizar a correta aplicação dos recursos oriundos do Contrato 200/96.

Desse modo, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o provimento do recurso interposto por Ataíde de Oliveira, bem como pela negativa de provimento ao apelo manejado por Adeuvaldo Pereira Jorge.

#### VI

Por fim, no tocante ao recurso interposto pela empresa Egesa, o MP de Contas entende que os exames empreendidos pela Serur evidenciam, à saciedade, que as alegações recursais não merecem prosperar, devendo a deliberação recorrida, portanto, em relação à recorrente, permanecer inalterada.

#### VII

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se no sentido de o Tribunal de Contas da União:

a) nos termos dos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.444/1992, conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Adeuvaldo Pereira Jorge (095.367.871-72), Ataíde de Oliveira (258.528.506-59), Dirceu Cesar Façanha (178.409.617-20), Egesa Engenharia S.A. (17.186.461/0001-01), Jesus de Brito Pinheiro (003.449.313-15), José Gilvan Pires de Sá (003.449.313-15), José Henrique Coelho Sadok de Sá (160.199.387-00), Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34) e Wolney Wagner de Siqueira (020.432.201- 44) em face do Acórdão 2.511/2015 - Plenário;

b) no mérito, negar provimento aos recursos interpostos por Adeuvaldo Pereira Jorge, Wolney Wagner de Siqueira, Maurício Hasenclever Borges, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá e Egesa Engenharia S.A.;

c) no mérito, dar provimento ao recurso interposto por Ataíde de Oliveira, tornando insubsistente o item 9.6 do acórdão recorrido quanto a esse responsável; e

d) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes e aos demais interessados no processo.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Adeuvaldo Pereira Jorge, Ataíde de Oliveira, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Wolney Wagner de Siqueira, Maurício Hasenclever Borges e Egesa Engenharia S.A. contra o Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, por meio do qual foram julgadas irregulares suas contas e condenados ao pagamento de débito e multa, em razão de irregularidades identificadas na execução do Contrato 200/96.

2. A avença em questão foi firmada entre a Secretaria de Infraestrutura do estado de Tocantins (Seinfra-TO) e a empresa Egesa Engenharia S.A. para a execução de obras rodoviárias na BR-230/TO, no trecho compreendido entre Aguiarnópolis e Luzinópolis, pelo valor aproximado de R\$ 20,5 milhões. A obra foi custeada por meio do Convênio GP-061/95, pactuado entre o então Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e a Seinfra-TO.

3. As irregularidades que ensejaram a condenação dos responsáveis foram o superfaturamento decorrente de sobrepreço e o desvio de finalidade do contrato.

4. Pelo superfaturamento decorrente de sobrepreço, o qual totalizou R\$ 7.593.483,07 (valores originais), foram condenados: i) a empresa Egesa Engenharia S.A., beneficiária dos valores indevidamente pagos; e ii) os membros do Conselho de Administração do DNER presentes na Sessão 36/96 (Rômulo Fontenelle Morbach, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Maurício Hasenclever Borges e Wolney Wagner de Siqueira), em razão de terem aprovado a continuidade dos trâmites relativos ao Contrato 200/96. Vale ressaltar que o relator do processo submetido ao Conselho foi Wolney Wagner de Siqueira.

5. O desvio de finalidade do contrato, por sua vez, consistiu na utilização inadequada do instrumento para pagamento de cerca de proteção em propriedade privada explorada pela contratada e fora da faixa de domínio da rodovia, no total de R\$ 48.258,69 (valores originais). Em razão dessa irregularidade, foram condenados: i) Adeuvaldo Pereira Jorge, ex-Diretor de Construção e Fiscalização do Departamento de Estradas de Rodagem do Tocantins – Dertins; ii) Ataíde de Oliveira, ex-Diretor Geral do Dertins; e iii) a empresa Egesa Engenharia S.A..

6. Inconformados, os responsáveis (à exceção de Rômulo Fontenelle Morbach) interpuseram os presentes recursos de reconsideração, que foram conhecidos por meio de despacho à peça 221. No que diz respeito ao mérito, os recursos foram integralmente analisados por auditor da Secretaria de Recursos (Serur). Em resumo, a proposta do auditor, corroborada pelo diretor da subunidade, foi no sentido de:

6.1. dar provimento aos recursos de Wolney Wagner de Siqueira, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Dirceu Cesar Façanha, José Gilvan Pires de Sá, Jesus de Brito Pinheiro e Maurício Hasenclever Borges, por considerar que houve prejuízo à defesa decorrente do lapso temporal de catorze anos transcorrido desde suas condutas até as citações;

6.2. negar provimento ao recurso da Egesa Engenharia S.A., pela ausência de argumentos aptos a descaracterizar os superfaturamentos e o desvio de finalidade do contrato;

6.3. dar provimento ao recurso de Ataíde de Oliveira, por não ter sido ele o responsável pela fiscalização *in loco* das obras, na condição de Diretor Geral do Dertins à época; e

6.4. negar provimento ao recurso de Adeuvaldo Pereira Jorge, pois caberia a ele, na condição de Diretor de Construção e Fiscalização do Dertins, zelar pela regular execução contratual.

7. O secretário da Serur, por sua vez, discordou parcialmente da proposta do auditor.

8. Segundo o dirigente da unidade instrutora, não restou comprovado que o lapso temporal entre a conduta irregular e a citação teria efetivamente prejudicado o contraditório e a ampla defesa.

9. No que diz respeito ao recorrente Wolney Wagner de Siqueira, o secretário entende que, na condição de Conselheiro Relator do processo 51100.007708/96-74 na Sessão 36/96, ele teria opinado de forma objetiva quanto à compatibilidade dos preços analisados com aqueles praticados no DNER. Por esse motivo, posiciona-se pelo não provimento do recurso desse responsável.





10. Ademais, embora concorde com a proposta de dar provimento aos recursos de José Henrique Coelho Sadok de Sá, Dirceu Cesar Façanha, José Gilvan Pires de Sá, Jesus de Brito Pinheiro e Maurício Hasenclever Borges, entende que o fundamento dessa conclusão consiste na inexigibilidade de conduta diversa dos membros do Conselho de Administração presentes na Sessão 36/96, já que não haveria indício de falha no relato do processo a eles submetido que ensejasse postura diversa da que foi adotada.

11. O Ministério Público junto ao TCU, em seu parecer, corroborou o entendimento do secretário da Serur no sentido de que não houve prejuízo ao contraditório e à ampla defesa decorrente do longo transcurso de tempo entre as condutas e as citações dos membros do Conselho.

12. Entretanto, divergiu do dirigente da unidade instrutora quanto à responsabilidade dos membros desse Conselho. Em seu parecer, manifestou-se no sentido de que a conduta do Conselho teria contribuído para ocorrência do dano ao erário. Segundo o *Parquet*, o Conselho teria competência expressa para deliberar sobre todas as matérias referentes ao Sistema Rodoviário Nacional que lhes fossem submetidas, e essa competência não poderia se restringir à avaliação meramente formal dessas matérias.

13. Assim, considerando que não há evidências de que o Conselho tenha realizado indagações sobre o processo administrativo referente ao contrato, o MPTCU entende que, ao aprovar o prosseguimento dos trâmites relativos ao Contrato, o Conselho teria assumido o risco de endossar a avaliação do relator, motivo pelo qual pugna pela negativa de provimento aos recursos interpostos pelos seus membros.

14. No que tange a Wolney Wagner de Siqueira, o MPTCU pronunciou-se de acordo com análise empreendida pelo secretário da Serur.

15. Quanto aos demais recorrentes (Egesa Engenharia S.A., Adeuvaldo Pereira Jorge e Ataíde de Oliveira), o *Parquet* corroborou os posicionamentos uniformes do auditor e do dirigente da Serur, no sentido de negar provimento aos recursos dos dois primeiros e dar provimento ao recurso do último.

16. Passo a tratar da matéria.

## II

17. Preliminarmente, por ser matéria de ordem pública, inicio pela avaliação de possível prescrição da pretensão punitiva, dado o longo tempo transcorrido desde as ocorrências.

18. Sobre o assunto, o paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário estabeleceu que, para os processos que tramitam neste Tribunal, incide a regra dos arts. 202 e 205 do Código Civil, ou seja, a prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos e a interrupção do prazo prescricional pelo ato que ordena a citação no âmbito do TCU. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.

19. Ocorre que, no que tange aos membros do Conselho de Administração do DNER, a conduta que ensejou sua responsabilização (aprovar o prosseguimento do Contrato 200/96) deu-se na Sessão 36/96, em 25/9/1996. Considerando a vigência do novo Código Civil a partir de 11/1/2003 e, como transcorrido pouco mais de seis anos da origem das ocorrências até a entrada em vigor do novo Código Civil, menos, pois, da metade do prazo prescricional de 20 anos do Código anterior, entende-se ser aplicável ao caso a regra intertemporal do artigo 2.028 da referida lei, com prazo decenal contado a partir de 11/1/2003, para que fosse promovida a comunicação válida a interromper a prescrição ou ser efetivamente exercida a pretensão punitiva da Administração.

20. As citações, por sua vez, foram autorizadas em 30/4/2010 (peça 12, p. 42-45). Sendo assim, não restou prescrita a pretensão punitiva quanto a Maurício Hasenclever Borges, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, Wolney Wagner de Siqueira, José Henrique Coelho Sadok de Sá e Rômulo Fontenelle Morbach.

21. No que diz respeito à empresa Egesa, registro que as condutas pelas quais foi responsabilizada consistem nos recebimentos por valores aos quais não fazia jus, o que se aplica tanto à irregularidade de superfaturamento por sobrepreço, quanto à irregularidade de desvio de finalidade



do contrato. Assim, as datas que deverão ser levadas em consideração para início da contagem do prazo prescricional coincidem com as datas das parcelas dos débitos correspondentes.

22. Para ambas as irregularidades, o ato que ordenou a citação da contratada deu-se em 11/4/2007 (peça 3, p. 16-17). Portanto, de acordo com a regra intertemporal já mencionada no item 19 deste voto, não restaram prescritas as multas a que se referem os itens 9.3 e 9.7 do acórdão recorrido quanto à empresa.

23. Por fim, no que tange a Ataíde de Oliveira e Adeuvaldo Pereira Jorge, sua conduta consumou-se no ato do pagamento indevido, ou seja, em 17/12/1999. O ato que ordenou sua citação, por sua vez, foi exarado em 11/4/2007 (peça 3, p. 16-17). Portanto, não restou prescrita a pretensão punitiva desta Corte quanto a esses responsáveis, motivo pelo qual, em análise preliminar, devem ser mantidas as multas a eles aplicadas por meio do item 9.7 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário.

### III

24. Ainda sobre questões preliminares, observo que alguns argumentos referentes ao longo transcurso de tempo entre os fatos e as citações foram, repetidamente, apresentados pelos recorrentes, quais sejam: i) estaria prescrita a ação de ressarcimento, com fundamento, especialmente, nas Leis 9.873/1999, 8.429/1992, 8.112/1990 e 12.846/2013, no Decreto 20.910/1932, no que decidiu o STF no âmbito do Recurso Extraordinário 669.069 e na IN-TCU 56/2007; ii) teria ocorrido prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

25. Acerca das Leis 9.873/1999 e 8.429/1992, importante destacar que elas versam sobre prescrição da pretensão punitiva; a 8.112/1990, no que tange à prescrição, sobre ação disciplinar contra servidores públicos; a 12.846/2013, sobre responsabilização de pessoas jurídicas para fins sancionatórios; e o Decreto 20.910/1932, sobre dívida passiva dos entes federativos. Nenhum dos normativos mencionados cuida das ações de ressarcimento ao erário, que, segundo o art. 37 da Constituição Federal de 1988, e de acordo com a jurisprudência do TCU e do Supremo Tribunal Federal (STF), são imprescritíveis.

26. No que tange à tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos – que, repita-se, são imprescritíveis, conforme os Acórdãos 232/2017-TCU-Primeira Câmara, 2.910/2016-TCU-Plenário, 5.939/2016-TCU-Segunda Câmara e 5.928/2016-TCU-Segunda Câmara.

27. Quanto à IN-TCU 56/2007, relembro que ela foi revogada pela IN-TCU 71/2012. Entretanto, no que importa ao argumento dos recorrentes, foi mantido o comando que dispensa a instauração de tomada de contas especial após o transcurso de dez anos entre a ocorrência do dano.

28. Sobre o tema, cabe mencionar que, conforme a jurisprudência dominante deste Tribunal, à qual me alinho, o art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 não tem aplicação automática nos casos em que se passaram dez anos, ou mais, entre o fato e a citação. Isso porque o mero transcurso do tempo não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à racionalidade administrativa, à economia processual, à ampla defesa ou ao contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser analisada em cada caso concreto, sob pena de violar-se a regra da imprescritibilidade das ações de cobrança de dano ao erário (Acórdãos 3.898/2016 e 3.879/2017, da Primeira Câmara, e 3.457/2017 e 10.452/2016, da Segunda Câmara, entre outros).

29. Dito isso, observo que, no caso em exame, não há evidências de que o decurso do tempo até a citação dos responsáveis por este Tribunal tenha prejudicado seu direito de defesa, conforme consignado pelo secretário da Serur e pelo MPTCU em suas manifestações, as quais incorporo às minhas razões de decidir no que diz respeito a este assunto.

30. Portanto, devem ser rejeitados os argumentos dos recorrentes referentes à prescrição do débito e ao prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

### IV



31. Passando ao mérito, acolho, de pronto, os exames convergentes empreendidos pela Serur e pelo MPTCU no que diz respeito aos recursos interpostos por Ataíde de Oliveira, Adeuvaldo Pereira Jorge e pela empresa Egesa Engenharia S.A., motivo pelo qual os incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os seguintes comentários.

32. No que tange a Adeuvaldo Pereira Jorge, ex-Diretor de Construção e Fiscalização do Dertins, verificou-se que sua assinatura constou em todas as páginas do boletim de medição em que se atestou a cerca de vedação executada em propriedade privada e fora da faixa de domínio da rodovia. Assim, restou evidenciada sua responsabilidade pelo débito identificado. Considerando que todos os argumentos trazidos pelo recorrente foram devidamente analisados e refutados pela unidade instrutora, deve-se negar provimento ao seu recurso, mantendo-se inalterada a deliberação no que diz respeito a ele.

33. Diferente é o caso de Ataíde de Oliveira, ex-Diretor Geral do Dertins. O fato de não constar sua assinatura no referido boletim de medição, bem como de não haver qualquer indício de que ele tenha concorrido para a ocorrência da irregularidade, impõe que seja dado provimento ao seu recurso, tornando insubsistente o item 9.6 e, conseqüentemente, o item 9.7 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário quanto a esse responsável.

34. Quanto à empresa Egesa, beneficiária dos pagamentos indevidos, verifico que boa parte de seus argumentos, referentes ao superfaturamento por sobrepreço, já foi amplamente analisada e rebatida em outras etapas destes autos. Nesta oportunidade, considerando o efeito devolutivo do recurso de reconsideração, a Serur debruçou-se, uma vez mais, sobre a linha argumentativa da empresa, concluindo não ser suficiente para alterar o julgamento anteriormente proferido, no que foi acompanhada pelo MPTCU.

35. Corroborando os posicionamentos uniformes da unidade instrutora e do *Parquet*, pugno pela negativa de provimento ao recurso da empresa.

36. Ressalto que, no que diz respeito ao recebimento pela instalação de cerca de proteção em propriedade privada explorada pela contratada e fora da faixa de domínio da rodovia, a empresa Egesa não apresentou razões recursais, devendo-se manter inalteradas as deliberações correspondentes.

## V

37. Acerca dos argumentos trazidos pelos membros do Conselho de Administração do DNER, o auditor da Serur empreendeu análise no sentido de que a responsabilidade pelo superfaturamento por sobrepreço deveria recair somente sobre Wolney Wagner de Siqueira, por ter sido ele quem, na condição de Diretor de Engenharia Rodoviária e relator do processo 51100.007708/96-74 na Sessão 36/96, propôs prosseguir com o andamento do Contrato 200/96, registrando em seu parecer que os preços estariam compatíveis com os praticados pelo DNER.

38. Assim, diante da inexistência de indícios de que haveria qualquer irregularidade no processo em questão, o auditor da Serur, com a anuência do secretário, considerou que seria de extremo rigor exigir que o Conselho houvesse se debruçado sobre os autos a fim de reavaliar as planilhas e convalidar o parecer que havia sido exarado pelo relator.

39. Diante desse cenário, a conclusão preliminar do auditor da Serur foi no sentido de que a responsabilidade por essa irregularidade deveria recair somente sobre Wolney, cabendo dar provimento aos recursos dos demais membros do Conselho (Rômulo Fontenelle Morbach, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá e Maurício Hasenclever Borges), a fim de tornar insubsistentes os itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário quanto a esses responsáveis.

40. Entretanto, prosseguindo com as análises, o auditor da Serur entendeu que teria restado comprometido o contraditório e a ampla defesa de todos os membros do Conselho em razão do longo transcurso de tempo entre suas condutas e suas citações. Esse foi o fundamento adotado por ele para propor dar provimento aos recursos ora em comento.

41. Registrando, uma vez mais, que as conclusões finais aduzidas pelo auditor não foram acolhidas pelo secretário da unidade instrutora e nem pelo MPTCU, reforço o posicionamento já



consignado neste voto de que não há indícios concretos de que tenha havido prejuízo ao contraditório e à ampla defesa no presente caso.

42. Feita essa ressalva, corroboro a conclusão preliminar do auditor, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir – no que não contrariar este voto, exceto no que tange a Wolney Wagner de Siqueira.

43. Embora concorde com o membro do Ministério Público junto ao TCU quando pontua que os membros do Conselho poderiam ter pedido vista dos autos, entendo que, na prática, não seria razoável que, para todos os processos submetidos ao Conselho, seus membros adotassem postura de excessiva precaução ou mesmo desconfiança quanto às análises empreendidas pelo relator e envidassem esforços a fim de conferir os cálculos já realizados e validar ativamente as conclusões aduzidas.

44. Considerando que o processo em questão não aparentava conter aspectos dúbios que demandassem análise mais aprofundada para sua aprovação, deixo de acompanhar o posicionamento do *Parquet* quanto a esse ponto.

45. Assim, em linha com a Serur, reputo que deve ser dado provimento aos recursos de Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá e Maurício Hasenclever Borges, tornando insubsistentes os itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário quanto a esses responsáveis.

46. Apesar de não haver interposto recurso, o mesmo tratamento deve ser conferido a Rômulo Fontenelle Morbach, em razão do que dispõe o art. 161 do Regimento Interno do TCU. Dessa forma, os itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário devem ser considerados insubsistentes quanto a esse responsável.

47. Aliás, essa linha de decisão se coaduna com certa reflexão que tenho feito em alguns processos sobre a natureza excepcional da responsabilização de membros de Conselho de Administração (em especial, Acórdãos 2.474/2018 e 2.993/2018, ambos do Plenário). É importante termos em mente que agentes que integram o Conselho de Administração não são, em regra, gestores regulares da companhia, o que exige que sua responsabilização demonstre que a conduta por eles adotada destoava do padrão de diligência esperado para essa posição e que era razoável exigir comportamento diverso do agente que estivesse naquela condição.

48. Por isso, divirjo do posicionamento da Serur quanto à situação de Wolney Wagner de Siqueira. A meu ver, os mesmos fundamentos dos demais agentes aplicam-se à sua situação, uma vez que, ainda que na condição de relator, ele se baseou nos pareceres técnicos que estavam disponíveis para sua decisão. Em adição, verifico que, no ofício citatório, não havia qualquer menção ao fato de ele ser o relator do processo 51100.007708/96-74. Conforme se depreende do ato que ordenou a citação (peça 12, p. 42-45), não foi realizada qualquer diferenciação entre a conduta do ex-Diretor de Engenharia Rodoviária e os demais membros do Conselho. Diante desse cenário, os fundamentos da condenação não estariam congruentes com os que foram apresentados ao responsável para que se manifestasse nos autos. A meu ver, eventual responsabilização do agente na condição de relator do processo submetido ao Conselho deveria ensejar nova citação, mais específica, o que reputo ser inoportuno, dada a fase em que o processo se encontra e o longo transcurso de prazo entre as irregularidades e as novas citações. Portanto, julgo mais adequado dar provimento ao recurso de Wolney Wagner de Siqueira, tornando-se insubsistentes os itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário quanto a ele.

49. Registro que não há qualquer óbice à imputação do débito a que se refere o item 9.3 do acórdão recorrido exclusivamente à empresa Egesa, dado o entendimento de que é possível o julgamento das contas e a condenação em débito de pessoa jurídica privada por danos cometidos ao erário sem que haja solidariedade com agentes da Administração Pública (Acórdão 946/2013-TCU-Plenário, em entendimento posteriormente replicado em diversas outras oportunidades, a exemplo dos Acórdãos 321/2019 e 1.160/2016, do Plenário, 10.261/2017 e 3.328/2019, da Primeira Câmara, e 9.796/2018 e 72/2015, da Segunda Câmara).



Ante o exposto, voto por que esta Corte adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 05 de junho de 2019.

#### ACÓRDÃO Nº 1258/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.222/2007-5.
  - 1.1. Apensos: 028.673/2014-0; 003.453/2005-0; 000.017/2016-7; 022.252/2016-9; 010.527/2016-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrentes: Adeuvaldo Pereira Jorge (095.367.871-72); Ataíde de Oliveira (258.528.506-59); Dirceu Cesar Façanha (178.409.617-20); Egesa Engenharia S.A. (17.186.461/0001-01); Jesus de Brito Pinheiro (003.449.313-15); José Gilvan Pires de Sá (003.449.313-15); José Henrique Coelho Sadok de Sá (160.199.387-00); Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34); Wolney Wagner de Siqueira (020.432.201-44).
4. Órgão: Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal:
  - 8.1. Stefany Cristina da Silva (OAB/TO 6.019), representando Adeuvaldo Pereira Jorge e Ataíde de Oliveira.
  - 8.2. David Levistone da Silva e Souza (OAB/GO 11.750) e outros, representando Wolney Wagner de Siqueira.
  - 8.3. Bruno Saraiva Duarte (OAB/MG 107.829) e outros, representando Egesa Engenharia S.A.
  - 8.4. Juliana Barbosa Rocha (OAB/DF 49.633) e outros, representando Maurício Hasenclever Borges.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes recursos de reconsideração interpostos por Adeuvaldo Pereira Jorge, Ataíde de Oliveira, Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Wolney Wagner de Siqueira, Maurício Hasenclever Borges e Egesa Engenharia S.A. contra o Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário, por meio do qual foram julgadas irregulares suas contas e condenados ao pagamento de débito e multa, em razão de irregularidades identificadas na execução do Contrato 200/96, cujo objeto era a execução de obras rodoviárias na BR-230/TO, no trecho compreendido entre Aguiarnópolis e Luzinópolis,

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

- 9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer e negar provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Adeuvaldo Pereira Jorge e Egesa Engenharia S.A.;
- 9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer e dar provimento ao recurso de Ataíde de Oliveira, tornando insubsistentes os itens 9.6 e 9.7 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário quanto a esse responsável;
- 9.3. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer e dar provimento





aos recursos de Dirceu Cesar Façanha, Jesus de Brito Pinheiro, José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Maurício Hasenclever Borges e Wolney Wagner de Siqueira, tornando insubsistentes os itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário quanto a esses responsáveis;

9.4. com fundamento no art. 161 do Regimento Interno do TCU, tornar insubsistentes os itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário quanto a Rômulo Fontenelle Mobach (000.110.882-49);

9.5. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Tocantins, aos recorrentes e a Rômulo Fontenelle Morbach (000.110.882-49).

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1258-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

#### GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 017.074/2015-0 [Aposos: TC 010.506/2017-9, TC 004.262/2017-4]

Natureza: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Santa Fé do Araguaia – TO.

Recorrentes: E. S. de Andrade Peças - EPP (07.354.652/0001-73);

Representação legal: Ciy Farney José Schmaltz Caetano (6.607/OAB-TO) e outros, representando E. S. de Andrade Peças – EPP (Proje-Som).

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FALTA DE APRESENTAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR À PRESTAÇÃO DE CONTAS. GRAVIDADE DA INFRAÇÃO PELA FRAUDE COMPROVADA À LICITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. INIDONEIDADE DA LICITANTE FRAUDADORA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO JULGADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO DO RECURSO.**

#### RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 143), que contou com a anuência a anuência do Diretor da 2ª DT, despachando pela unidade instrutora, consoante delegação de competência fixada pela Portaria-Serur 1/2019 (peças 144):

##### "INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 125) interposto por E. S. De Andrade Peças (EPP) - Proje-Som (07.354.652/0001-73) contra o Acórdão 2.908/2017-TCU-Plenário ([Gerente]) mantido pelo Acórdão 434/2018 (peça 106).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

**9.1. julgar irregulares as contas de Valtenis Lino da Silva e de E. S. De Andrade Peças - EPP**



(Proje-Som), com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'c' e 'd', 19, caput e 23, III, da Lei 8.443, de 1992, para condená-los, solidariamente, ao pagamento da importância de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), atualizada monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados desde 28/9/2009 até a data da efetiva quitação, sem prejuízo de abater a quantia já restituída, em 13/10/2009, sob o valor de R\$ 71,87 (setenta e um reais e oitenta e sete centavos), fixando aos responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, 'a', do RITCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional;

9.2. aplicar a Valtenis Lino da Silva e à E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RITCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, caso não atendidas as notificações;

9.5. considerar graves as infrações cometidas por Valtenis Lino da Silva, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443, de 1992, e no art. 270, § 1º, do RITCU;

9.6. inabilitar Valtenis Lino da Silva para o exercício de cargo em comissão e função de confiança na administração pública federal pelo período de 6 (seis) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 1992, e do art. 270 do RITCU;

9.7. declarar a inidoneidade da E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som) para participar, pelo período de 3 (três) anos, de licitação e contratação no âmbito da administração federal e no âmbito das administrações estaduais, distrital e municipais, mas com recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443, de 1992;

9.8. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão aos seguintes destinatários:

9.8.1. Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para ciência e a promoção das medidas judiciais cabíveis; e

9.8.2. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para ciência e adoção das providências determinadas pelos itens 9.6 e 9.7 deste Acórdão.

## HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em desfavor de Valtenis Lino da Silva, ex-prefeito de Santa Fé do Araguaia - TO (gestão: 2009/2012), diante da falta de apresentação da documentação complementar à prestação de contas dos recursos federais inerentes ao Convênio 603/2009 destinado ao apoio à realização da 'Temporada de Praia Pontão Verão - 2009', perfazendo o montante de R\$ 106.383,00, com R\$ 100.000,00 à conta do concedente e R\$ 6.383,00 a título de contrapartida do conveniente.

2.1. O ajuste teve vigência de 1/7/2009 a 2/11/2009, com o prazo para a apresentação da prestação de contas final fixado em 2/12/2009 (peça 1, p. 62). A mencionada prestação de contas foi apresentada em 11/11/2009 (peça 1, p. 63), mas o Relatório de TCE 606/2014 (peça 1, p. 137-141) e o Relatório de Auditoria SFC/CGU/PR 644/2015 (peça 1, p. 154-164) indicaram a ocorrência de dano ao erário pelo valor total transferido.

2.2. Após o desenvolvimento e andamento da TCE neste Tribunal, entendeu a Corte de Contas que houve fraude a licitação e que a ora recorrente não conseguiu demonstrar o cumprimento dos serviços referente ao montante dos recursos transferidos, dos quais foi a destinatária e beneficiária.

2.3. Neste momento, a recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido nas peças 129-130, ratificado pelo Relator (despacho de peça 132).

## EXAME DE MÉRITO



#### 4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) houve prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas;
- b) inexistência da solidariedade da recorrente e se houve fraude no certame licitatório

##### **Da Prescrição da Pretensão Punitiva.**

4.2. O recorrente aduz em suas razões recursais a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

4.3. Argumenta, em síntese, que já se extrapolou o prazo quinquenal, previstos nos artigos 173 e 174 da Lei 5.172/1966, e artigo 10 da Lei 9.873/1999.

##### **Análise:**

4.4. Quanto ao débito, embora não seja punição, mas ressarcimento de valores recebidos de forma indevida, o argumento deve ser rejeitado. Objetiva-se na Tomada de Contas Especial - TCE a apuração da responsabilidade civil/administrativa dos que deram causa a dano ao Erário. Dessa forma, nos termos do art. 37, §5º, da Constituição Federal, as ações de ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis. Logo, não houve prescrição da pretensão ao ressarcimento. Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (MS 26210/DF, in DJ de 10/10/2008) e deste Tribunal, nos termos da Súmula/TCU 282, **verbis**:

As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

4.5. Ante o exposto, a preliminar não merece ser acolhida.

4.6. Com relação prescrição da multa, após longa discussão nesta Corte, restou decidido e firmado o incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 1.441/2016-Plenário) no sentido abaixo exposto.

4.7. Entende-se contraproducente e desprovido de racionalidade processual desenvolver argumentos e alegações a justificar tese jurídica diversa, por não haver indícios de evolução hermenêutica, ainda que seja o entendimento desse auditor informante.

4.8. Dessa forma, a análise e o encaminhamento serão feitos de acordo com o definido no Acórdão 1.441/2016-Plenário.

4.9. O **decisum** deixou assentado que:

a) A pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), dez anos;

b) o termo **a quo** para o prazo prescricional é contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 da Lei 10.406/2002 (Código Civil);

c) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição da pretensão punitiva do TCU, nos termos do art. 202, inciso I, da Lei 10.406/2002 (Código Civil), recomendo a contagem da data do ato que motivou a interrupção, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

d) a prescrição da pretensão punitiva do TCU será suspensa toda vez que a parte apresentar elementos adicionais de defesa ou quando forem necessárias diligências em razão de algum fato novo trazido pela parte, não suficientemente documentado nas manifestações processuais. A paralisação da contagem do prazo prescricional ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta à diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

4.10. A condenação do recorrente decorreu de fatos acontecidos no ano de 2009, assim, entende-se que o termo **a quo** para a contagem do prazo prescricional iniciaria neste ano, como o acórdão foi julgado no ano de 2017 já se verifica, de acordo com o entendimento desta Corte, prazo inferior a dez anos, não ocorrido, portanto, a prescrição da pretensão punitiva do TCU.

#### **5. Da Inexistência de solidariedade e de fraude no certame licitatório**

5.1. Preliminarmente, explica que 'a temporada de praias no Estado do Tocantins ocorre durante o mês de julho não por mera convenção social, mas por peculiaridades naturais inerentes ao ecossistema regional, eis que somente nesta época acontece a estiagem dos rios provocando o descobrimento dos bancos de área onde se possibilita a instalação das estruturas praianas'.

5.2. Defende-se, em síntese, que a empresa não participou de qualquer ato que causasse prejuízo ao erário, nem de qualquer fraude a licitação.

5.3. Argumenta que:

a) Embora o pregão presencial tivesse ocorrido antes do mês de julho de 2009, os recursos somente foram liberados em setembro de 2009, dessa forma, com a liberação dos recursos atrasados, a recorrente assumiu a

responsabilidade com o Poder Público Municipal e cumpriu seu dever contratual, valendo-se ‘de recursos próprios para fazer o evento acontecer de modo satisfatório’

b) custeou ‘toda a estrutura do projeto ‘Temporada de Praia Pontão Verão 2009’ totalmente com recursos próprios, fato este que estou incontroverso, para recebimento posterior’;

c) assumiu, assim, o ônus e o risco de ter prejuízo, e, portanto, ‘no papel de particular, cumpriu todas as determinações e orientações emanadas da Prefeitura imbuída de plena boa-fé, presumindo a legitimidade dos atos da Administração, e seguindo as normativas por ela ditadas’, não havendo que se falar em dolo de fraudar a licitação pública;

d) ‘a adesão a um contrato que impõe condições plenamente desfavoráveis se deu, desta forma, em razão da necessidade da Recorrente em auferir faturamento para manter seu funcionamento, e para isso, fora atraída de maneira ingênua, posto que seus representantes auferem baixo grau de instrução não possuem o dever de entender das complexas regras de contratação com o Poder Público estabelecidas na Lei 8.666/93’;

e) ‘ao ser cientificado da necessidade de assinatura de novo contrato, conforme proposto pela gestão municipal, a Recorrente anuiu por presumir a boa-fé e legitimidade das informações repassadas, sem, no entanto, ter a intenção de fraudar processo licitatório, justamente por entender está agindo dentro da legalidade’.

5.4. Com relação à fraude, aduz que não ocorreu o delito mencionado e que a instrução do dia 15/9/2016 teria reconhecido a execução do serviço. Ademais, a defesa de Vatenis Lino da Silva colacionou todas as provas de que o evento aconteceu, porém não foram acatadas por este Tribunal.

5.5. Alega que para ocorrência de ‘dano ao erário é elementar à configuração da improbidade administrativa objurgada pelo artigo 10, da Lei 8.429/1992, sendo que no caso presente, não há como enquadrar a conduta no referido dispositivo legal por ter sido expressamente afastado o resultado previsto no **caput** da referida norma’. Assim, não há que se falar em conduta improba imputada a recorrente, ‘que exige, como pressuposto indispensável, o prejuízo ao erário que não está demonstrado nos autos’ (v.g AgRg no AREsp 701.562/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/08/2015, DJe 13/08/2015).

5.6. Afirma que não se pode aplicar à recorrente as regras direcionadas aos agentes públicos, e que, ainda, que se possa atribuir o ato de improbidade sem prejuízo ao erário, nesse caso há que comprovar o dolo (v.g AgRg no AREsp 567.988/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/05/2016, DJe 13/05/2016).

5.7. Por fim, argumenta que ‘no caso dos autos, tem-se uma irregularidade administrativa, já que houve a execução do objeto do convênio antes da liberação dos recursos, mas, esta não implica em ato de improbidade, cuja configuração exige mais do que a prática de um ato irregular, devendo ficar evidenciado que o agente atuou com desonestidade, má-fé, dolo, situação não verificada no caso dos autos’.

#### **Análise:**

5.8. A prestação de contas dos gestores de recursos públicos, instituto republicano e de estatura constitucional, pressupõe o cumprimento de requisitos. Para que as contas sejam julgadas regulares, ainda que com ressalvas, deve-se atender ao tripé sustentador da apreciação, as três acepções da prestação de contas, quais sejam:

(a) consecução da integralidade do objeto, conforme acordado, e com o pleno atendimento dos objetivos estabelecidos no pacto, aceção material;

(b) apresentação da prestação de contas com documentação idônea e apta a comprovar a regularidade das despesas executadas, a exemplo de demonstrativos, declarações, compromissos, ou formulários com informações auxiliares, porém, vinculadas, relações de pagamentos e bens, comprovações das destinações, entre outros, bem como o atendimento às normas pertinentes ao instrumento celebrado, trata-se da aceção formal; e

(c) o nexo de causalidade entre os recursos alocados ao objeto e a sua realização, estabelecido por linha contínua e demonstrável, que se inicia na liberação do repassador e termina na realização do objeto; comprovando, inequivocamente, que o objeto foi realizado com os recursos a ele destinados, integralmente nele aplicados ou oportunamente devolvidos, aceção financeira.

5.9. Pertinente, ainda, mencionar que se insere no conjunto de obrigações do gestor a comprovação, por meio de elementos e evidências que demonstrem a regularidade e a licitude dos meios (licitação, dispensa ou inexigibilidade daquela, adequação dos preços, obediência a princípios constitucionais, legais, regulamentares e normativos) utilizados para o alcance dos fins pactuados.

5.10. Por certo que ao particular não é exigido o conjunto de obrigações destinadas ao gestor público. O convênio vincula o conveniente (Município de Santa Fé do Araguaia - TO) e o concedente (MTur). Por sua vez,

o contrato administrativo e seus aditivos, celebrado entre município e a empresa, estabelece a relação jurídica entre o conveniente e a empresa contratada.

5.11. Também é certo que a empresa contratada tem por obrigação cumprir o disposto no contrato, bem como fazer prova que executou os serviços prestados. Uma vez comprovada a inexecução do objeto, o terceiro beneficiado, **in casu**, a empresa E. S. De Andrade Peças (EPP) - Proje-Som poderá vir a responder solidariamente com o gestor.

5.12. Com relação ao recorrente, vale lembrar que terceiro contratado para prestação de serviços, nos processos de controle externo submetidos a este Tribunal, pode ser responsabilizado. Lembra-se não se está a discutir improbidade administrativa, ação civil, de iniciativa do Ministério Público perante o Poder Judiciário, mas de processo de controle externo, TCE, de competência desta Corte.

5.13. Assim, nos processos submetidos a esta Corte poderá o particular que de ‘qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado,’ ou ‘obtenha benefício do ato’, responder pelo dano, destaca-se a conjunção ‘ou’. É o que dispõe o art. 16, §2º, ‘b’, da Lei 8.443/1992.

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

(...)

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

(...)

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

5.14. A hermenêutica do dispositivo legal foi muito bem exposta no relatório do voto condutor do Acórdão 6.101/2013-TCU-2ª Câmara, o qual se permite reproduzir e adotar como razões de convicção, pois, a nosso sentir, inexistem reparos:

‘7.10 A respeito deste dispositivo, aplicado especificamente ao caso sub examine, cumpre tecer alguns comentários e, em seguida, retirar algumas conclusões:

7.10.1 É importante dizer que a norma se aplica ao caso concreto e se deve atentar para o fato de que trata-se de comando imperativo, e não meramente facultativo, para o TCU. Isto porque o verbo utilizado no dispositivo é ‘fixará’, denotando claramente seu caráter impositivo para esta Corte de Contas. Aliás, não poderia mesmo ser diferente, posto que cabe a esta Casa, por dever de ofício derivado de mandamento constitucional, reprimir toda e qualquer conduta, praticada por quem quer que seja, que cause dano aos cofres públicos federais, a teor do inc. II, do art. 71, da vigente Constituição. Sendo assim, nada mais fez esta Corte, ao citar a empresa, do que cumprir e fazer cumprir a Constituição, bem como sua Lei Orgânica. Por fim, deve-se atentar, especificamente, para a dicção da supramencionada alínea ‘b’ e observar como a empresa e sua conduta se subsumem, com perfeição, ao tipo ali previsto:

7.10.1.1 A norma fala em ‘terceiro, como parte interessada na prática do mesmo ato’, condição exatamente ostentada pela empresa, que não mantinha qualquer vínculo com a Administração Pública, mas que foi contratada pela Sedurb para executar o Convênio 65/2001 em determinados municípios, mediante o Contrato 10/2002 (cláusula décima quarta, § 1º), o que evidencia seu interesse na prática do ato. Fala ainda em ‘de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado’, vê-se que a expressão posta em negrito foi, propositadamente, redigida pelo legislador de maneira que pudesse abarcar o maior número possível de casos, não deixando impune ninguém que cause dano ao erário. Portanto, resta patente que as irregularidades envolvem as empresas executoras e Paulo Elcídio Chaves Nogueira, gestor da Sedurb à época.

7.11 Destaque-se que estes argumentos para não acatar as alegações da Empresa Mape quanto à alegação de incapacidade para constar do polo passivo da presente Tomada de Contas Especial serão utilizados, no mesmo sentido, em relação às demais empresas para as alegações idênticas.

7.12 Nem mesmo a alegação da empresa de que não tinha ciência dos problemas e complicações do Convênio 65/2001 entre a Funasa e a Sedurb, tem o condão de lhe socorrer. Sobre este ponto, há as esclarecedoras lições desta Casa em recentes decisões a respeito:

“Para configurar a responsabilidade pela indenização ao erário (pagamento solidário do débito), basta que





o terceiro tenha auferido benefícios a partir da conduta do responsável. Não é necessário demonstrar que esse terceiro tinha ciência da conduta irregular do agente público. Nesse sentido, por exemplo, ver Acórdão 553/2004-Plenário.”

5.15. No caso presente, a imputação do dano ao recorrente decorreu da não comprovação da execução do objeto, em outras palavras, o recorrente não comprovou os serviços que teria prestado para o recebimento dos recursos oriundos do convênio celebrado. Vale transcrever excertos do relatório do voto condutor do acórdão recorrido, no qual o MP-TCU bem destaca o relatado, **verbis**:

‘Relativamente ao conjunto de argumentos de defesa, a análise levada a termo pela unidade técnica, no sentido da rejeição destes, é pertinente, cabendo reproduzir alguns dos fundamentos de fato e de direito apontados na instrução à peça 76:

a) o ex-prefeito confirma que os pagamentos pelos serviços realizados somente foram adimplidos pelo município no final do mês de setembro de 2009, após a assinatura do novo contrato, fato que corrobora a ocorrência da fraude no processo licitatório;

b) as mídias anexas à peça 74 como itens não digitalizáveis foram entregues neste Tribunal em 3/2/2017 e não foram apresentadas no prazo final da prestação de contas em 2/12/2009, exigência do termo de convênio. Supõe-se, portanto, que tais mídias não existiam naquela época e que foram produzidas recentemente, não podendo serem aceitas como provas, por não terem identificação de quem as produziu;

c) os demais documentos, com exceção de cópia de fotografias de imagem de praias, barracas, tendas e palcos, são os mesmos apresentados pela empresa Proje-Som;

d) a cópia da fotografia acostada aos autos à peça 74, p. 19, retrata na fachada do palco o nome da empresa Albatroz, e não o nome da E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som), contratada pelo município para montagem do referido palco, prova contrária do que afirmou o defendente;

e) as demais fotografias, por falta de identificação do evento [peças 63, pp. 73/5; 73, pp. 17/20, e 74, pp. 17/20], não se prestam para comprovar a realização do objeto do convênio;

f) conforme entendimento no TCU, quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio;

g) o ex-prefeito Valtenis se diz surpreso com a declaração da Proje-Som sobre a contratação das bandas Impactu's, para apresentação no dia 11/7/2009, e Mandala, para apresentação no dia 18/7/2009, ambas em substituição à Banda Triballi (meta 1, Etapa/Fase 8, do Plano de Trabalho) [peça 1, p. 15], e tenta eximir-se da responsabilidade declarando desconhecimento dos fatos. Tal comportamento do ex-prefeito é confissão da própria incúria administrativa, ante a responsabilidade assumida formalmente no convênio;

h) as anotações de responsabilidade técnica - ARTs (peça 60, pp. 6/8) que garantiriam a conformidade dos serviços de montagem de palco, iluminação, etc., estão com data de emissão de 23/7/2009, posterior, portanto, às datas da realização dos shows (11 e 18/7/2009), ou seja, após a montagem do palco e respectiva realização do último show no dia 18/7/2009, contrariando o disposto no artigo 28 da Resolução 1.025/2009 - Confea, segundo o qual a ART relativa à execução de obra ou prestação de serviço deve ser registrada antes do início da respectiva atividade técnica, de acordo com as informações constantes do contrato firmado entre as partes;

i) sobre as tendas em PVC, não há documentação comprobatória da contratação desses serviços de infraestrutura com a empresa Líder Tendas e Eventos Ltda.;

j) quanto à iluminação, a Proje-Som declara que fora a própria empresa a disponibilizar o serviço (ART 00001094200901178010, peça 60, p. 8). Neste caso, também há incongruência entre a data da emissão da ART (23/7/2009) e a data da realização do último show (18/7/2009), contrariando o disposto no já mencionado artigo 28 da Resolução 1.025/2009-Confea;

k) a declaração de que fora a própria empresa Proje-Som a executar os serviços de montagem de palco, iluminação, etc., vai de encontro ao que está retratado na cópia da fotografia acostada aos autos à peça 74, p. 19, na qual se vê o nome de outra empresa (Albatroz) na fachada do palco, fato que suscita ideia de ser declaração falsa do representante da empresa citada, tornando-se insubsistente a alegação de defesa;

l) no que se refere à produção/divulgação de comerciais de TV e à declaração de não ser possível apresentar as mídias veiculadas em razão de a emissora prestadora do serviço ter deixado de exercer atividades por volta do ano de 2011/2012, nessa circunstância, por inexistência de prova documental, não fica comprovada a referida despesa na forma exigida no termo de convênio;

m) no que tange à divulgação/mídia do evento em rádio e à declaração de não ser possível apresentar os

áudios da veiculação em razão de ter sido informado pelo diretor da rádio que prestara o serviço que todas as mídias foram descartadas, aqui também, por inexistência de prova documental, não há comprovação da referida despesa na forma exigida no termo de convênio;

n) relativamente ao show do dia 18 de julho, apesar de a descrição na nota fiscal constar banda Triballi [peça 23, p. 30], foram contratadas a Banda Impactu's (p/ 11/07/2009) e a Banda Mandala (p/ 18/7/2009). A contratada Proje-Som alterou deliberadamente a meta do plano de trabalho sem autorização expressa do município contratante e do órgão concedente. Tal infração implica a reprovação da despesa;

o) quanto à contratação dessas outras bandas, o representante da Proje-Som apresentou, como documentação comprobatória, o seguinte:

o.1) Banda Impactu's: apenas cópia de um simplório contrato (peça 60, p. 13), sem mais elementos que comprovem a execução do serviço e a respectiva realização da despesa;

o.2) Banda Mandala: cópia de uma Declaração de Prestação de Serviços Artísticos Musicais, subscrita por Wagner Francisco de Jesus - ME, CNPJ 20.505.268/0001-92 (peça 60, p. 14). Em pesquisa à base da Receita Federal, verificou-se que o CNPJ informado pelo subscritor da declaração refere-se à empresa Bella Mix Produtos de Limpeza Eireli - ME, cuja atividade econômica é o comércio atacadista de produtos de higiene, limpeza e conservação domiciliar, com atividade de fracionamento e acondicionamento associada. Wagner Francisco de Jesus consta como sócio da Bella Mix no período de 16/8/2016 (inclusão) a 2/9/2016 (exclusão) [peça 79]. Nestes autos, a declaração assinada por ele data de 7/11/2016, totalmente fora de sua competência, mesmo que fosse empresa do ramo artístico. Diante destas informações falsas, tal Declaração de Prestação de Serviços Artísticos Musicais é inadmissível para comprovação da despesa;

p) as alegações de defesa, os documentos e os demais elementos apresentados não são suficientes para elidir as irregularidades detectadas nesta tomada de contas e para comprovar a execução do objeto do convênio em comento, vale dizer, não permitem concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados.

Em complemento ao exame empreendido pela Secex/TO, o MP de Contas destaca o seguinte:

a) as Notas Fiscais 598, 599 e 603 não contêm atesto de que os serviços foram prestados (v.g., peças 23, pp. 30/2, 69 e 73; 24, p. 2; 60, pp. 5 e 10/1; 63, pp. 14, 18 e 22; 73, pp. 7 e 12/3, e 74, pp. 7 e 12/3);

b) a ART 8300018678, de 23/7/2009, relativa à montagem de um palco e de tendas metálicas, aponta como contratado Cleudivan da Costa Batista. O campo 'nome da empresa contratada' está em branco (peça 60, p. 6);

c) não consta dos autos declaração de autoridade do poder público de que o evento foi realizado, mas apenas declaração da Associação de Barqueiros de Porto Lemos acerca da realização de evento (v.g., peças 23, p. 20, e 63, pp. 77 e 93, item 10);

d) o Relatório de Cumprimento do Objeto e o Relatório de Execução Físico-Financeira mencionam expressamente, como ação executada, o show da Banda Triballi (peças 23, pp. 19 e 66, e 63, pp. 11 e 76), que também aparece, nominalmente, na Nota Fiscal 603, emitida pela Proje-Som, em 28/9/2009 (peça 23, p. 69). Não há como aceitar a alegação do ex-prefeito de que fora surpreendido com a informação da Proje-Som de que quem efetivamente se apresentou foram as bandas Impactu's e Mandala. A regular liquidação da despesa pública (artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964) pressupõe a verificação do efetivo direito da Proje-Som. Então, como a Banda Triballi estava especificada no plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 115) e no documento fiscal, o que se conclui é que Valtenis não fiscalizou a execução do ajuste, ou seja, no mínimo, pagou sem saber quem teria se apresentado;

e) não há provas suficientes de que as bandas Impactu's e Mandala se apresentaram durante o evento conveniado ora em análise;

f) no 'Contrato de locação de serviços musicais' relativo à Banda Impactu's, de 1º/7/2009, o nome da firma contratante e o seu CNPJ estão equivocados: constou '**S. A. De Andrade Peças**', CNPJ 07.354.653/0001-73 (peça 60, p. 13), em vez de '**E. S. De Andrade Peças**', CNPJ 07.354.652/0001-73 (peça 63, p. 89);

g) os mapas de veiculação não foram emitidos por emissora de televisão e não há identificação do cargo ocupado na emissora pelo signatário do documento (peça 1, pp. 86/7, item 2): os mapas de foram emitidos pela própria Proje-Som, com indicação de 'veiculação jul/09', 'veiculação ago/09' ou 'veiculação set/09', bem como 'Emissão 01/07/2009' e 'INÍCIO DA VEICULAÇÃO 01 DE JULHO DE 2009' (peças 23, pp. 24/9; 38, pp. 8/13; 59, pp. 8/13, e 63, pp. 81/6):

Tabela à peça 83

h) a atividade econômica principal da Proje-Som é o comércio varejista especializado de peças e de acessórios para aparelhos eletroeletrônicos para uso doméstico, exceto informática e comunicação. As



atividades econômicas secundárias não foram informadas (peças 31; 45 e 63, p. 128);

i) as fotografias apresentadas (peças 63, pp. 72/5; 73, pp. 17/20, e 74, pp. 17/20) não permitem visualizar elementos que identifiquem o evento, a cidade e a data de sua realização, seja por faixas ou banners, e a banda que tenha se apresentado (peça 1, p. 87, item 4). Também não foi apresentada fotografia e/ou filmagem de cada item de infraestrutura (palco, sonorização, iluminação e tendas) (peça 1, p. 88, item 6).

5.16. Nota-se que não há qualquer comprovação da execução dos serviços pela empresa recorrente, diversa da já analisada, colacionada nesta peça recursal.

5.17. Não se está a dizer que o evento Temporada de Praia Pontão Verão no exercício de 2009 não ocorreu, nem a admitir a sua realização, o que se conclui é que não há provas ou evidências da efetiva execução dos serviços relacionados ao evento no ano de 2009 pela empresa E. S. De Andrade Peças (EPP) - Proje-Som. Ao contrário, conforme disposto no relatório e bem destacado pelo MP-TCU, há elementos de convicção suficientes a demonstrar a inexecução.

5.18. Nesta etapa processual, caberia à recorrente fazer prova em contrário dos elementos de convicção que levaram esta Corte a concluir pela inexecução dos serviços, o que não restou demonstrado na peça recursal. Verifica-se que o recorrente alega, mas não colaciona qualquer elemento comprobatório. Nesse ponto, convém citar a doutrina de Mauro Schiavi:

Diante da importância da prova para o processo, Carnelutti chegou a afirmar que as provas são o coração do processo, pois é por meio delas que se definirá o destino da relação jurídica processual (in Manual de Direito Processual do Trabalho, 4. Ed., São Paulo: LTr, 2011, p. 560).

5.19. A empresa recorrente se limita a argumentar a prestação dos serviços, mas não traz evidências robustas a descaracterizar o que foi constatado no **decisum** condenatório.

5.20. Assim, entende-se aplicável ao caso o apotegma **allegare nihil et allegatum non probare paria sunt** (nada alegar e alegar e não provar, em Direito, querem dizer a mesma coisa).

5.21. Diante da ausência de elementos objetivos acerca do alegado, não se pode acatar os argumentos e(ou) a tese defensiva.

5.22. Dessa forma, uma vez caracterizada a inexecução dos serviços, conforme constatado no acórdão condenatório, resta notória a existência de dano ao erário e no consequente dever de indenizar da empresa recorrente.

5.23. Com relação às alegações de inexistência de fraude, vale o mesmo raciocínio para a comprovação da prestação dos serviços.

5.24. Observa-se incontroverso, conforme inclusive admitido nas razões recursais, que o evento Temporada de Praia Pontão Verão no exercício de 2009 teria ocorrido antes da assinatura do Contrato 104/2009, de 17/8/2009.

5.25. De acordo com o recorrente não teria ele concorrido em qualquer fraude à licitação, pois sagrou-se vencedor da licitação na modalidade pregão presencial e assinado um contrato antes do evento. Contudo, em razão da não liberação dos recursos pela concedente, o recorrente teria executado os serviços às suas expensas assumindo o risco de receber os valores contratuais posteriormente.

5.26. No mesmo sentido do concluído para execução dos serviços, não há qualquer comprovação do alegado. O ônus de comprovar é de quem alega. Conforme já abordado, de forma exaustiva no acórdão condenatório, as evidências do caso concreto demonstram de forma incontestável burlas à Lei 8.666/93, condutas, tanto do gestor, quanto da empresa, a exemplo da assinatura de documentos atemporais e em descompasso com a ocorrência dos fatos, graves o suficiente a atrair a apenação desta Corte. Permite-se, a título de exemplo das graves irregularidades cometidas e apuradas nesta TCE, a reprodução de trechos do relatório que contempla a manifestação do MP-TCU, **verbis**:

‘A Proje-Som sustenta que lhe foi informado ‘(...) que, devido à não liberação do valor (repasso) pelo convênio do Ministério do Turismo, seria necessária a substituição de toda documentação anteriormente assinada, sob a alegação de que existiam falhas no processo relacionado ao convênio, as quais só foram detectadas no momento da tentativa do repasse ao município’ (peças 38, p. 3, e 59, pp. 3/4).

Ocorre que o Contrato 104/2009, de 17/8/2009, ‘que entrará em vigor na data da sua assinatura’, celebrado entre o município e a firma E. S. De Andrade Peças, no valor de R\$ 106.383,00, tendo por objeto a ‘contratação de empresa especializada na prestação de serviços de produção, organização e realização de eventos, conforme Convênio 703914/2009 ‘TEMPORADA DE PRAIA PONTÃO VERÃO 2009’, firmado entre Ministério do Turismo/MUNICÍPIO DE SANTA FÉ DO ARAGUAIA/TO, conforme as quantidades e especificações contidas na adjudicação do Pregão 016/2009’, não faz menção alguma a contrato anterior que



porventura estivesse sendo retificado (peças 24, pp. 22/4 e 38/42, e 63, pp. 42/6).

Nem o ex-prefeito nem a Proje-Som apresentaram o suposto contrato que teria sido entre eles firmado no mês de junho/2009, cabendo lembrar que Valtenis subscreveu, em 13/10/2009, o termo de compromisso de manter arquivados os documentos relacionados ao presente convênio pelo prazo de 10 anos, contados da data de aprovação do convênio (peças 24, p. 8, e 63, p. 28).

A Proje-Som argumenta que ‘(...) esse contrato [o de junho/2009] e todos os demais documentos foram recolhidos pelo município no momento da assinatura da segunda documentação, não ficando a empresa com nenhuma cópia da documentação recolhida’ (peças 38, p. 4, e 59, p. 5).

Sobre esse aspecto em particular, não é nada razoável a conduta da Proje-Som de assinar novo contrato sem conhecer de forma precisa as razões que teriam levado à alegada imprecisão do ajuste anterior. Essa falta de razoabilidade ganha relevo em função de o contrato seguinte ter sido celebrado com data posterior à do evento, em um claro falseamento da verdade dos fatos.

Em se tratando de avença firmada com o Poder Público, sempre sujeita à prestação de contas, também não é nem um pouco razoável que nenhuma das partes tenha retido, ao menos, cópia da documentação pertinente.

Merecem destaque nessa análise, igualmente, as alegações da Proje-Som de que ‘foi convidada a participar do processo de licitação que ocorreu entre os meses de maio e junho de 2009’ e de que, ‘devido ao convite recebido’, participou do processo de licitação (peças 38, p. 2, e 59, p. 2). Como assim? A empresa foi convidada? Recebeu convite?

Nos termos da Lei 10.520/2002, que instituiu o pregão como modalidade licitatória, não há previsão de envio de convite aos licitantes, conforme se verifica a seguir:

(...)

Veja-se que, conforme anotação do ministério na Nota Técnica de Análise Financeira 239/2014, o conveniente não juntou ao processo o termo de referência, o edital e a ata do pregão (peça 1, p. 115), elementos que poderiam contribuir decisivamente para o esclarecimento dos fatos havidos e que também não foram localizados pelo Ministério Público de Contas no Siconv1.

Nessa linha, inspirada, em parte, nos achados da Nota Técnica de Reanálise 214/2013 (peça 1, pp. 85/91), a petição inicial da ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pela municipalidade contra Valtenis apontou, em 9/4/2013, entre outras irregularidades, que, embora a apresentação da Banda Triballi estivesse prevista para o dia 18/7/2009 (peça 1, pp. 14/5), o Pregão Presencial 16/2009 somente foi realizado no dia 11/8/2009, conforme aviso de licitação publicado no Diário Oficial da União de 28/7/2009 (peça 1, pp. 97 e 100):

‘(...) E mais. Pela documentação apresentada pela ‘empresa vencedora da licitação’ é afirmado que a divulgação na rádio e televisão teria iniciado no dia 01 de julho de 2009 [peça 1, p. 14]. Como uma empresa iria divulgar a realização do evento se não havia ocorrido a licitação e não se sabia quem seria a vencedora? Trata-se de um forte indício da fraude’.

5.27. Do exposto, não se verifica qualquer elemento, a exceção de meras alegações desacompanhadas de evidências probatórias, a descaracterizar o concluído no acórdão. Dessa forma, não há como afastar a apenação imposta no **decisum** proferido.

### CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não houve prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas;  
b) o recorrente não juntou aos autos elementos de prova ou evidências que descaracterizassem os ilícitos constatados no acórdão recorrido e, portanto, não há como afastar sua responsabilidade e as consequentes apenações imputadas por esta Corte de Contas.

6.1. Com base nessas conclusões, propõe-se **negar provimento ao recurso**.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, caput, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;  
b) informar ao Ministro-Relator a existência de pedido de sustentação oral feita pelo recorrente constante à peça 128.

c) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), no dia

seguinte ao de sua oficialização.

2. Em despacho à peça 145, o representante do Ministério Público junto ao Tribunal Procurador Julio Marcelo de Oliveira assim se manifestou:

“Ainda que sensível ao argumento da empresa de que ‘a manutenção da decisão (...) acarretará um impacto altamente significativo no caixa da requerente, podendo incidir inclusive na sua falência ou, na melhor das hipóteses, em recuperação judicial’ (peça 116, p. 5), as razões recursais oferecidas pela empresa Proje-Som não lograram convencer o Ministério Público de Contas acerca da inexistência de fraude à licitação e da ausência de dano ao erário, motivo pelo qual o MP de Contas entende que deve ser mantido, em seus exatos termos, o Acórdão 2.908/2017 - Plenário, por meio do qual esta Corte decidiu (peça 81):

‘9.1. julgar irregulares as contas de Valtenis Lino da Silva e de E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som), com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, ‘c’ e ‘d’, 19, **caput**, e 23, III, da Lei 8.443, de 1992, para condená-los, solidariamente, ao pagamento da importância de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados desde 28/9/2009 até a data da efetiva quitação, sem prejuízo de abater a quantia já restituída, em 13/10/2009, sob o valor de R\$ 71,87 (...);

9.2. aplicar a Valtenis Lino da Silva e à E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, no valor de R\$ 70.000,00 (...);

(...)

9.5. considerar graves as infrações cometidas por Valtenis Lino da Silva, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443, de 1992, e no art. 270, § 1º, do RITCU;

9.6. inabilitar Valtenis Lino da Silva para o exercício de cargo em comissão e função de confiança na administração pública federal pelo período de 6 (seis) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 1992, e do art. 270 do RITCU;

9.7. declarar a inidoneidade da E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som) para participar, pelo período de 3 (três) anos, de licitação e contratação no âmbito da administração federal e no âmbito das administrações estaduais, distrital e municipais, mas com recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443, de 1992;’

Os embargos de declaração opostos pela Proje-Som (peça 97) foram rejeitados pelo Tribunal Pleno (Acórdão 434/2018, peça 106).

O conjunto de desencontros evidenciado nos autos faz crer no acerto da deliberação condenatória, cumprindo lembrar que a oitiva (peça 47) e a citação solidária (peça 50) da Proje-Som tiveram como base os seguintes fundamentos, respectivamente:

‘a) indícios da existência de fraude à licitação, caracterizada pela verificação da montagem do pregão realizado para execução do objeto do Convênio 603/2009, Siafi 703914/2009, concernentes à elaboração de Termos de Julgamento, de Adjudicação e de Homologação do Pregão Presencial 16/2009 em datas de 12 ou 13/8/2009, sendo o Contrato 104/2009 celebrado em 17/8/2009, entre o município e a Proje-Som, ou seja, todos os atos do certame posteriores às datas da suposta execução dos serviços contratados para a suposta realização do evento (10/7 a 2/8/2009). Fatos que contrariam a Portaria Interministerial 127/2008, o Termo de Convênio 703914/2009 (CV 0603/2009), a Lei 10.520/2002 e o Decreto 5.450/2005.’

‘2. O débito é decorrente da impugnação das despesas realizadas, pela não comprovação da execução dos serviços contratados para a realização do evento intitulado ‘Temporada de Praia Pontão Verão - 2009’, configurado pela falta de apresentação dos documentos comprobatórios, principalmente os enumerados a seguir e que contrariam a Portaria Interministerial 127/2008, o Termo de Convênio 703914/2009 (CV 0603/2009), a Lei 10.520/2002 e o Decreto 5.450/2005:

- documentação comprobatória da realização dos itens: anúncio em TV; inserções em rádio; realização do evento; apresentações artísticas/musicais e itens de infraestrutura;

- elementos suficientes para comprovar as atividades desempenhadas, a exemplo de contratos com terceiros, registros audiovisuais da realização do evento, recibos, notas fiscais e/ou faturas;

- cópia do contrato de exclusividade da Banda Triballi com a firma Proje-Som (Cláusula Terceira, item II, alíneas ‘cc’, ‘ll’ e ‘mm’, do Convênio);

- cópia do recibo do cachê pago à Banda Triballi (Cláusula Décima Segunda, Parágrafo Segundo, alínea ‘d’, do Convênio).’

No caso, o plano de trabalho aprovado previa as seguintes etapas (peça 1, pp. 14/7):



| ETAPA/FASE   | ESPECIFICAÇÃO                                                  | VALOR (R\$)       |
|--------------|----------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1            | Produção e divulgação de 50 comerciais de TV                   | 6.400,00          |
| 2            | Serviços de divulgação/mídia do evento com 200 chamadas de 45' | 4.250,00          |
| 3            | Palco                                                          | 12.000,00         |
| 4            | Serviço de sonorização                                         | 28.000,00         |
| 5            | Iluminação                                                     | 5.000,00          |
| 6            | Locação de 2 tendas em lona de PVC                             | 4.000,00          |
| 7            | Locação de 10 tendas em lona de PVC                            | 10.000,00         |
| 8            | Show no dia 18 de julho com a Banda Triballi                   | 36.733,00         |
| <b>TOTAL</b> | -                                                              | <b>106.383,00</b> |

Consoante parecer do Ministério Público de Contas à peça 80:

a) a Proje-Som sustenta que lhe foi informado '(...) que, devido à não liberação do valor (repass) pelo convênio do Ministério do Turismo, seria necessária a substituição de toda documentação anteriormente assinada, sob a alegação de que existiam falhas no processo relacionado ao convênio, as quais só foram detectadas no momento da tentativa do repasse ao município' (peças 38, p. 3, e 59, pp. 3/4);

b) ocorre que o Contrato 104/2009, de 17/8/2009, 'que entrará em vigor na data da sua assinatura', celebrado entre o município e a firma E. S. De Andrade Peças, no valor de R\$ 106.383,00, tendo por objeto a 'contratação de empresa especializada na prestação de serviços de produção, organização e realização de eventos, conforme Convênio 703914/2009 'TEMPORADA DE PRAIA PONTÃO VERÃO 2009', firmado entre Ministério do Turismo/MUNICÍPIO DE SANTA FÉ DO ARAGUAIA/TO, conforme as quantidades e especificações contidas na adjudicação do Pregão 016/2009', não faz menção alguma a contrato anterior que porventura estivesse sendo retificado (peças 24, pp. 22/4 e 38/42, e 63, pp. 42/6);

c) nem o ex-prefeito nem a Proje-Som apresentaram o suposto contrato que teria sido entre eles firmado no mês de junho/2009;

d) a Proje-Som argumenta que '(...) esse contrato [o de junho/2009] e todos os demais documentos foram recolhidos pelo município no momento da assinatura da segunda documentação, não ficando a empresa com nenhuma cópia da documentação recolhida' (peças 38, p. 4, e 59, p. 5);

e) sobre esse aspecto em particular, o MP de Contas destacou, no parecer à peça 80, não ser nada razoável a conduta da Proje-Som de assinar novo contrato sem conhecer de forma precisa as razões que teriam levado à alegada imprecisão do ajuste anterior. Destacou, ainda, que essa falta de razoabilidade ganha relevo em função de o contrato seguinte ter sido celebrado com data posterior à do evento, em um claro falseamento da verdade dos fatos;

f) o Ministério Público de Contas também destacou, na ocasião, que, em se tratando de avença firmada com o Poder Público, sempre sujeita à prestação de contas, também não era nem um pouco razoável que nenhuma das partes contratuais tivesse retido, ao menos, cópia da documentação pertinente;

g) a Proje-Som alegou que 'foi convidada a participar do processo de licitação que ocorreu entre os meses de maio e junho de 2009' e que, 'devido ao convite recebido', participou do processo de licitação (peças 38, p. 2, e 59, p. 2), todavia, nos termos da Lei 10.520/2002, que instituiu o pregão como modalidade licitatória, não há previsão de envio de convite aos licitantes;

h) a petição inicial da ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pela municipalidade contra Valtenis apontou, em 9/4/2013, entre outras irregularidades, que, embora a apresentação da Banda Triballi estivesse prevista para o dia 18/7/2009 (peça 1, pp. 14/5), o Pregão Presencial 16/2009 somente foi realizado no dia 11/8/2009, conforme aviso de licitação publicado no Diário Oficial da União de 28/7/2009 (peça 1, pp. 97 e 100):

'(...) E mais. Pela documentação apresentada pela 'empresa vencedora da licitação' é afirmado que a divulgação na rádio e televisão teria iniciado no dia 01 de julho de 2009 [peça 1, p. 14]. Como uma empresa iria divulgar a realização do evento se não havia ocorrido a licitação e não se sabia quem seria a vencedora? Trata-se de um forte indício da fraude.'

i) as Notas Fiscais 598, 599 e 603 não contêm atesto de que os serviços foram prestados (v.g., peças 23, pp. 30/2, 69 e 73; 24, p. 2; 60, pp. 5 e 10/1; 63, pp. 14, 18 e 22; 73, pp. 7 e 12/3, e 74, pp. 7 e 12/3);

j) a ART 8300018678, de 23/7/2009, relativa à montagem de um palco e de tendas metálicas, aponta como contratado Cleudivan da Costa Batista. O campo 'nome da empresa contratada' está em branco (peça 60,



p. 6);

k) não consta dos autos declaração de autoridade do poder público de que o evento foi realizado, mas apenas declaração da Associação de Barqueiros de Porto Lemos acerca da realização de evento (v.g., peças 23, p. 20, e 63, pp. 77 e 93, item 10);

l) o Relatório de Cumprimento do Objeto e o Relatório de Execução Físico-Financeira mencionam expressamente, como ação executada, o show da Banda Triballi (peças 23, pp. 19 e 66, e 63, pp. 11 e 76), que também aparece, nominalmente, na Nota Fiscal 603, emitida pela Proje-Som, em 28/9/2009 (peça 23, p. 69). Não há como aceitar a alegação do ex-prefeito de que fora surpreendido com a informação da Proje-Som de que quem efetivamente se apresentou foram as bandas Impactu's e Mandala. A regular liquidação da despesa pública (artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964) pressupõe a verificação do efetivo direito da Proje-Som. Então, como a Banda Triballi estava especificada no plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 115) e no documento fiscal, o que se conclui é que Valtenis não fiscalizou a execução do ajuste, ou seja, no mínimo, pagou sem saber quem teria se apresentado;

m) não há provas suficientes de que as bandas Impactu's e Mandala se apresentaram durante o evento conveniado ora em análise;

n) no 'Contrato de locação de serviços musicais' relativo à Banda Impactu's, de 1º/7/2009, o nome da firma contratante e o seu CNPJ estão equivocados: constou 'S. A. De Andrade Peças', CNPJ 07.354.653/0001-73 (peça 60, p. 13), em vez de 'E. S. De Andrade Peças', CNPJ 07.354.652/0001-73 (peça 63, p. 89);

o) os mapas de veiculação não foram emitidos por emissora de televisão e não há identificação do cargo ocupado na emissora pelo signatário do documento (peça 1, pp. 86/7, item 2): os mapas foram emitidos pela própria Proje-Som, com indicação de 'veiculação jul/09', 'veiculação ago/09' ou 'veiculação set/09', bem como 'Emissão 01/07/2009' e 'INÍCIO DA VEICULAÇÃO 01 DE JULHO DE 2009' (peças 23, pp. 24/9; 38, pp. 8/13; 59, pp. 8/13, e 63, pp. 81/6).

p) a atividade econômica principal da Proje-Som é o comércio varejista especializado de peças e de acessórios para aparelhos eletroeletrônicos para uso doméstico, exceto informática e comunicação. As atividades econômicas secundárias não foram informadas (peças 31; 45 e 63, p. 128);

q) as fotografias apresentadas (peças 63, pp. 72/5; 73, pp. 17/20, e 74, pp. 17/20) não permitem visualizar elementos que identifiquem o evento, a cidade e a data de sua realização, seja por faixas ou banners, e a banda que tenha se apresentado (peça 1, p. 87, item 4). Também não foi apresentada fotografia e/ou filmagem de cada item de infraestrutura (palco, sonorização, iluminação e tendas) (peça 1, p. 88, item 6). Demais disso:

“Fotografias desacompanhadas de provas mais robustas são insuficientes para comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não demonstram a origem dos recursos aplicados.” (Acórdão 2.436/2015 - Plenário)

r) os CDs juntados ao processo (peças 23/4 e 73/4) não fazem prova, igualmente, da Temporada de Praia Pontão Verão 2009;

s) matérias de repercussão pré e pós-evento (publicação em jornais, revistas ou reportagens televisivas) também não foram apresentadas pelos responsáveis (peça 1, p. 88, item 5);

t) as declarações da Líder Tendas & Eventos (peça 60, p. 9) e da Rádio Terra 96,5 FM (peça 60, p. 12) não provam os fatos declarados;

u) em consulta à Internet, o Ministério Público de Contas também não logrou localizar provas concretas da efetiva realização da Temporada de Praia Pontão Verão no exercício de 2009.

Rememorando alguns fatos relevantes, no caso concreto:

a) o ajuste entre a União/MTur e o município foi firmado no dia 1º/7/2009;

b) a Temporada de Praia se realizaria no período de 10/7 a 2/8/2009 (peça 1, pp. 2, 9/22, 37/56 e 155/6);

c) o Contrato 104/2009 (municipalidade e Proje-Som) teria sido celebrado em 17/8/2009 (peça 24, pp. 22/4 e 38/42);

d) os recursos federais (R\$ 100.000,00) foram creditados na conta específica no dia 22/9/2009 (peça 24, p. 16).

Na peça recursal, a Proje-Som afirma que (peça 116, pp. 11/3):

“Com a liberação dos recursos atravancada com previsão apenas para o mês de setembro, a Recorrente, ao assumir a responsabilidade com o Poder Público Municipal, cumpriu seu dever contratual e precisou valer-se de recursos próprios para fazer o evento acontecer de modo satisfatório.

Decerto, as demais empresas não detinham interesse em assumir o ônus e o risco de angariar recursos



próprios para realizar um evento dessa magnitude com a chance de obter prejuízos futuros.

Importante mencionar que a Recorrente é apenas uma vítima de um sistema falho e ineficiente que provoca insegurança jurídica nas relações entre o Poder Público e o particular, tendo em vista que a liberação dos recursos em setembro de 2009 se fez tardia, eis que a temporada de praia, pelos motivos acima mencionados, não poderia ser postergada.

A Recorrente, desta forma, no papel de particular, cumpriu todas as determinações e orientações emanadas da Prefeitura imbuída de plena boa-fé, presumindo a legitimidade dos atos da Administração, e seguindo as normativas por ela ditadas, ou seja, ‘a Prefeitura é quem ditava as regras do jogo’, não tendo a mesma ingerência dentro do processo de escolha e execução do objeto do Convênio. Portanto, a presunção de dolo em fraudar um processo de licitação pública quanto à Recorrente é extremamente injusta, tendo em vista que à mesma caberia apenas as opções de prestar ou não os serviços.

(...)

Outro ponto de total relevância é avaliação do que levou a Recorrente a firmar o contrato. A Recorrente é uma empresa de pequeno porte, especializada na realização de eventos através da locação de estruturas de palco, iluminação, equipamentos de som, bem como na intermediação para contratação de bandas musicais dentre outros tipos de entretenimento.

Neste cerne, em decorrência do seu pequeno aporte estrutural, a mesma terceiriza a maioria dos serviços que oferece, responsabilizando-se diretamente com os fornecedores e parceiros que se envolvem na realização dos eventos contratados, o que também aconteceu no caso ora sob exame.

Os supramencionados fornecedores e parceiros, em razão do risco do negócio, exigem pagamento à vista antecipado, e por esta razão a recorrente precisou valer-se de recursos próprios para garantir a realização do evento, e, mesmo assim, foi preciso negociar com aqueles, tendo em vista que a mesma trabalha sem capital financeiro suficiente.

Essa situação causou tensão entre todas as partes envolvidas em efeito cascata, isto é, a Recorrente sofria pressão dos fornecedores e prestadores de serviços terceirizados, enquanto a mesma pressionava a Prefeitura para recebimento dos valores, o que foi se estendendo até a liberação dos recursos pelo Ministério do Turismo.

Observa-se, deste modo, que a Recorrente se viu dentro de um contexto em que precisou custear toda a estrutura do projeto ‘Temporada de Praia Pontão Verão 2009’ totalmente com recursos próprios, fato este que restou incontroverso, para recebimento posterior.

A adesão a um contrato que impõe condições plenamente desfavoráveis se deu, desta forma, em razão da necessidade da Recorrente em auferir faturamento para manter seu funcionamento, e para isso, fora atraída de maneira ingênua, posto que seus representantes auferem baixo grau de instrução não possuem o dever de entender das complexas regras de contratação com o Poder Público estabelecidas na Lei 8.666/93.”

Todo esse relato feito em grau recursal não tem força bastante para afastar o sentimento e a convicção do Ministério Público de Contas de que houve grave transgressão à lei. Ao contrário. O alegado custeio de despesas do evento público com recursos próprios da empresa, embora não tenha sido provado nos autos, reforça a ideia de que irregularidades foram perpetradas e de que a condenação da Proje-Som não deve ser revista. A efetiva execução do objeto nos moldes pactuados, afinal, não restou provada.

Reitera-se que a sucessão de fatos revelados neste processo e os argumentos da empresa carecem de lógica razoável: se a Proje-Som precisava faturar para manter seu funcionamento, por que aderiu a um contrato que, segundo ela, lhe impunha ‘condições plenamente desfavoráveis’, considerando que, novamente segundo ela mesma, os fornecedores e os parceiros, em razão do risco do negócio, exigiam pagamento à vista, antecipado?

Também não se presta a afastar a condenação, por falta de amparo legal, a alegação (não provada) de que ‘(...) o período em que se prestou tais serviços estava envolto de conturbações de natureza grave, pois a esposa do representante da Recorrente atravessava na época um doloroso tratamento de câncer para retirada de um tumor localizado na cabeça, o que provocou um desmorreamento severo, bem como graves crises de ordem pessoal, psicológica e financeira, revelando-se mais um motivo que desviou o foco quanto aos detalhes técnicos que hoje lhes são imputados como irregulares’ (peça 116, p. 13).

O Ministério Público de Contas manifesta-se, pois, pelo conhecimento e pelo não provimento do recurso de reconsideração interposto pela E. S. De Andrade Peças (EPP) - Proje-Som (peça 116) contra o Acórdão 2.908/2017 - Plenário (peça 81), nos termos sugeridos pela Serur (peças 143 e 144), cabendo destacar o pedido de **sustentação oral** formulado pela empresa recorrente (peças 116, p. 23, e 128).”

É o Relatório.



## VOTO

Trata-se de tomada de contas especial em cuja etapa processual se aprecia recurso de reconsideração interposto pela empresa E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som) contra o Acórdão 2.908/2017-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 434/2018-TCU-Plenário, em sede de embargos de declaração.

2. O acórdão condenou a recorrente ao recolhimento de débito solidário com Valtenis Lino da Silva, ex-prefeito de Santa Fé do Araguaia - TO (gestão: 2009/2012), no montante histórico de R\$ 100.000,00 (descontados R\$ 57,81 a título de recolhimento), aplicou-lhe multa individual no valor de R\$ 70.000,00, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, e declarou-a inidônea para participar de licitações que envolvam recursos federais em qualquer esfera da Administração Pública, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, pelo prazo de 3 anos.

3. Esta tomada de contas especial foi instaurada pelo Ministério do Turismo inicialmente em desfavor apenas de Valtenis Lino da Silva, diante da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais constantes ao Convênio 603/2009 (Siconv 703914 – peça 1, p. 37-55), caracterizada pela falta de apresentação de documentação complementar à prestação de contas.

4. Os recursos transferidos destinavam-se ao apoio à realização da ‘Temporada de Praia Pontão Verão - 2009’, perfazendo o montante de R\$ 106.383,00, com R\$ 100.000,00 à conta do concedente e R\$ 6.383,00 a título de contrapartida do conveniente.

5. O Relatório de TCE 606/2014 (peça 1, p. 137-141) e o Relatório de Auditoria SFC/CGU/PR 644/2015 (peça 1, p. 154-164) indicaram a ocorrência de dano ao erário federal pelo valor total transferido.

6. Já neste Tribunal, foi realizada a citação do então prefeito municipal, conforme instrução de peça 4. O responsável permaneceu silente. A unidade instrutora propôs considerá-lo revel, propondo a sua condenação (peça 19).

7. O representante do Ministério Público de Contas alertou que, estando os autos sob sua responsabilidade, deu entrada a manifestação do ex-prefeito. Propôs, então, que as alegações de defesa fossem analisadas pela unidade instrutora (peça 11).

8. Ainda nessa assentada, o *Parquet* identificou indícios de fraude à licitação cometidas pelo ex-prefeito e pela empresa E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som), a qual fora contratada para a realização do evento pactuado.

9. A fraude estaria caracterizada pelo fato de os atos referentes à fase externa do Pregão Presencial 16/2009 e a assinatura do contrato 104/2009, daquele decorrente, terem ocorrido após a suposta veiculação dos serviços de produção/divulgação e da suposta realização do evento.

10. A “Temporada de Praia” teria ocorrido entre os dias 10/7 e 2/8/2009 enquanto os termos de julgamento, de adjudicação e de homologação do pregão dataram dos dias 12 ou 13/8/2009 (peça 24, p. 19-21) e a assinatura do Contrato 104/2009 datou de 17/8/2009 (peça 24, p. 38-42).

11. Nesse sentido, o *Parquet* propôs também a audiência do ex-prefeito e a oitiva da empresa (peça 25), para se manifestarem sobre os indícios de fraude à licitação, o que foi acolhido pelo Relator *a quo* (peça 26).

12. Após as medidas saneadoras e as manifestações da unidade instrutora e do MP/TCU, o Plenário, endossando a proposta do Relator, exarou o Acórdão 2.908/2017-TCU-Plenário, que foi mantido pelo Acórdão 434/2018-TCU-Plenário, em sede de embargos opostos pela E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som), que resultou nas condenações acima dispostas.

13. Irresignada, E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som) interpôs recurso de reconsideração, defendendo que haveria equívoco material nos fundamentos da decisão (peça 125), sendo sintetizadas abaixo as principais teses de defesa.



14. Em suma, alega, em preliminar, que o caso analisado ocorreu em setembro de 2009, sendo que o processo administrativo de tomada de contas especial teve início em 3/4/2015, ou seja, 6 (seis) anos após a ocorrência do fato, ultrapassando o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, previsto nos artigos 173 e 174 da Lei 5.172/1966 e artigo 1º da Lei 9.873/1999.

15. A recorrente, quanto ao mérito, esclarece que a ‘Temporada de Praia Pontão Verão - 2009’ ocorre no mês de julho por questões eco climáticas, período de praias fluviais no Estado do Tocantins.

16. O cronograma aprovado pelo convênio previa a liberação dos recursos entre os dias 10/7 e 2/8/2009, porém o Ministério do Turismo apenas os liberou no mês de setembro de 2009, após a realização do evento.

17. Nesse contexto, a recorrente teria “assumido a responsabilidade com o Poder Público Municipal, cumprindo seu dever contratual e precisou valer-se de recursos próprios para fazer o evento acontecer de modo satisfatório”, inclusive antecipando pagamentos a terceiros.

18. Afirma que não houve fraude, pois teria restado irrefutável que os serviços foram prestados e “eis que os recursos foram destinados devidamente para o fim a que se propunha, não havendo desvio de recursos ou recebimento de recursos sem execução do objeto do contrato firmado”.

19. Alega que “sem sombra de dúvidas, no caso dos autos, tem-se uma irregularidade administrativa, já que houve a execução do objeto do convênio antes da liberação dos recursos, mas esta não implica em ato de improbidade, cuja configuração exige mais do que a prática de um ato irregular, devendo ficar evidenciado que o agente atuou com desonestidade, má-fé, dolo, situação não verificada no caso dos autos”.

20. Por fim, a recorrente pugna pela “reconsideração do acórdão ora recorrido é medida salutar de justiça, posto, a) primeiro, que não restou evidenciado o dolo da Recorrente em fraudar processo licitatório; b) que a dinâmica imposta pelo sistema de liberação dos recursos pelo Ministério do Turismo; c) pela impossibilidade de condenação baseada em indícios; d) pela inexistência de prejuízo ao erário”.

21. Após examinar as razões recursais, a Serur delineou a análise, essencialmente, nos seguintes pontos (peça 143):

- a) prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal; e
- b) existência ou não de solidariedade da recorrente e de fraude ou não no certame licitatório.

22. A unidade instrutora conclui que a recorrente não juntou aos autos elementos de prova ou evidências que descaracterizassem os ilícitos constatados no acórdão recorrido e, portanto, não haveria como afastar sua responsabilidade e as consequentes apenações. Ademais, arremata no sentido de que não haveria a prescrição punitiva desta Corte de Contas.

23. Ao final, a Serur propõe o conhecimento do recurso de reconsideração para, no mérito, negar lhe provimento.

24. Na mesma linha, o membro do Ministério Público junto ao TCU analisa o teor do recurso e manifesta-se também pelo não provimento (peça 145).

25. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que o presente recurso deve ser conhecido, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 33 da Lei 8.443/1992.

26. Acompanhamento, no essencial, as análises realizadas pela unidade instrutora e pelo membro do Ministério Público junto ao TCU, as quais incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de considerações adicionais.

## II

27. A primeira questão trazida pela recorrente diz respeito à prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

28. As ações de ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis, nos termos da Súmula TCU 282. Assim, não há que se falar em prescrição punitiva quanto ao débito ora discutido.

29. Quanto à aplicação de sanções, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a pretensão punitiva deste Tribunal se subordina ao prazo geral de 10 (dez) anos indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil).





30. O entendimento acima foi emanado da análise de incidente de uniformização de jurisprudência destinado a dirimir dúvida acerca da subsunção da pretensão punitiva do Tribunal ao instituto da prescrição, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

31. Por oportuno, trago ementa de processo que relatei, que bem resume a matéria:

“A prescrição prevista na Lei 9.784/1999 não se aplica à atividade de controle externo. O instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva. Assim, quanto ao débito, a ação é imprescritível, e quanto à aplicação de sanções, ela prescreve em dez anos a contar da data de ocorrência das irregularidades.” (Acórdão 374/2017-TCU-Plenário)

32. Considerando que a instauração desta TCE e a citação dos responsáveis ocorreram antes do término desse prazo decenal, a tese de que houve a prescrição da pretensão punitiva por parte deste Tribunal não pode ser acolhida.

### III

33. A segunda tese apresentada pela recorrente é no sentido de que não houve solidariedade de sua parte em qualquer ato fraudulento com vistas a causar prejuízo ao erário ou a fraudar licitação.

34. Por didático, o momento recursal é crucial para que a recorrente faça prova em contrário dos elementos de convicção que levaram ao acórdão condenatório.

35. Neste caso, conforme o teor do Parecer de Análise de Prestação de Contas – Parte Técnica 222/2010 (peça 63, p. 49-56), da Nota Técnica 644/2012 (peça 1 p. 72-77) e das Notas Técnicas de Reanálise 214/2013 (peça 1, p. 85-91) e 239/2014 (peça 1, p. 114-117), todos exarados no âmbito do Ministério do Turismo, ficou assente que não foram apresentados elementos suficientes que permitissem a emissão de parecer técnico conclusivo a respeito do cumprimento do objeto do convênio, em especial de documentação comprobatória da realização dos itens: anúncio em TV; inserções em rádio; realização do evento; apresentações artísticas/musicais; e itens de infraestrutura.

36. Em suas razões recursais, a recorrente não trouxe evidência probatória diferente do que fora analisado quando da expedição do acórdão recorrido.

37. Nesse contexto, não há elementos novos que possam mudar a situação da recorrente no que concerne à sua responsabilidade solidária quanto ao uso dos recursos transferidos e sua participação na fraude a ele imputada. Senão vejamos.

38. O fluxo financeiro do convênio foi o seguinte: os recursos foram transferidos ao município de Santa Fé do Araguaia/TO em cota única em 18/9/2009. Esse município pagou a empresa E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som), em três parcelas no dia 06/10/2009 (peça 23, p. 67), por supostos serviços prestados, conforme o plano de trabalho do convênio. O evento ocorreu entre os dias 10/7 e 2/8/2009.

39. Assim, na qualidade de contratada e de recebedora da totalidade dos recursos federais para a realização da “Temporada de Praia Pontão Verão – 2009”, a recorrente tem responsabilidade quanto à correta consecução do objeto, o que não restou caracterizada, tendo em vista a não aprovação da prestação de contas do convênio. Nesse sentido, ela foi condenada solidariamente com o ex-prefeito.

40. A recorrente foi condenada também por fraude à licitação, consubstanciada na participação em pregão presencial e no sentido de assinar documentos a posteriori de suas ocorrências. Contrapondo-se a essa imputação, a recorrente alega que esses documentos foram refeitos e que isso decorreu do atraso na liberação dos recursos do convênio pelo Ministério do Turismo. Anota que os documentos que foram substituídos foram recolhidos pelo município à época e que ela não ficou com qualquer cópia. Diz que, em momento algum, teve a intenção de fraudar ou cometer qualquer ilícito.

41. Os argumentos não a socorrem. Reitera-se que a recorrente não trouxe evidência material nesse sentido, a exemplo de cópia de documentos do pregão presencial que participou; de “convite” que teria recebido para participar do pregão; de atos convocatórios, das atas do julgamento anteriores, ou mesmo de sua proposta vencedora de maio de 2009, entre outros. Observo que o último documento que listei seria de sua confecção e naturalmente de sua posse, pelo menos em cópia.



42. Esses documentos, como ponderado pelo membro do MP/TCU à peça 80, poderiam contribuir decisivamente para o esclarecimento dos fatos havidos, mas não foram carreados aos autos. Nessa linha, não há como acolher o argumento de que teria havido mera irregularidade administrativa. À peça 80, são listadas várias irregularidades que foram levadas ao conhecimento da recorrente, as quais poderiam ter sido elididas, nesta oportunidade, por meio de documentos apropriados, o que não ocorreu.

43. Por relevante para o deslinde do caso, trago entendimentos deste Tribunal em julgados de situações assemelhadas à ora discutida, sobre a regularidade de convênios nos quais a liberação dos recursos ocorreu após a realização do evento objeto da avença.

44. Nessa linha cito o Acórdão 8.520/2017-TCU-1ª Câmara, que, em síntese, dispõe que a liberação dos recursos em data posterior à realização do evento objeto do convênio pode não configurar irregularidade grave, se a transferência dos recursos ocorrer na vigência do ajuste, uma vez que a ausência de disponibilidade financeira não necessariamente impede a realização do objeto, ou seja, a realização das despesas correspondentes na época própria, para posterior pagamento.

45. Em linha complementar, trago o enunciado do Acórdão 2.234/2018-TCU-1ª Câmara, que afirma que a análise do nexo de causalidade na execução de convênios segue a premissa de que os recursos são repassados antes da realização das despesas. Entretanto, havendo atraso no repasse por culpa da concedente, é justificável, em observância à prevalência do interesse público, a utilização dos recursos transferidos para reposição do pagamento das despesas previamente incorridas pelo conveniente para cumprir obrigações contratuais decorrentes da execução do objeto.

46. Assim, era plausível, então, que as despesas incorridas para a execução do ajuste tivessem o seu pagamento postergado, em decorrência do atraso nos repasses efetuados pelo concedente.

47. No presente caso, a assinatura do contrato posterior a data do evento se torna relevante, pois a prestação de contas do convênio não foi aprovada por falta de documentação necessária para comprovar as despesas constantes do plano de trabalho. Assim, resta não elidido nos autos se houve o evento e em quais condições e o que do plano de trabalho foi ou não executado.

48. Assim, a fraude imputada ao responsável em solidariedade com o ex-prefeito caracterizou-se pelo fato de a licitação “refeita” e o contrato assinado terem ocorrido após a realização do evento. Agravada pela não aprovação da prestação de contas do convênio ora discutido.

49. Por fim, os elementos dos atos não permitem acolher o argumento de que a recorrente teria agido de boa fé, pois é fato que ela participou de licitação e assinou contrato em data posterior à suposta ocorrência do evento. Mesmo que tivesse agido acreditando na legitimidade das ações da prefeitura, a recorrente, não trouxe, mais uma vez, evidências nesse sentido, a exemplo dos documentos que listei no parágrafo 41 acima.

50. Assim, as irregularidades apontadas não foram elididas.

#### IV

51. Por fim, reafirmo o argumento do membro do MP/TCU à peça 80 no sentido de que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que a prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação.

52. Sendo assim, ante a ausência de elementos capazes de alterar o juízo anteriormente formulado, não é possível reformar o julgado, como pretende a recorrente.

53. Feitas essas considerações, o presente recurso deve ser conhecido e rejeitado, mantendo-se inalterada a deliberação ora recorrida.

54. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



1. Processo TC 017.074/2015-0.
- 1.1. Apensos: 010.506/2017-9 e 004.262/2017-4.
2. Grupo I - Classe de Assunto: I - Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: E. S. De Andrade Peças - EPP (07.354.652/0001-73).
4. Entidade: Município de Santa Fé do Araguaia - TO.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal:
  - 8.1. Ciy Farney José Schmaltz Caetano (6.607/OAB-TO) e outros, representando E. S. De Andrade Peças - Epp.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em cuja etapa processual se aprecia recurso de reconsideração interposto por E. S. De Andrade Peças - EPP (Proje-Som) contra o Acórdão 2.908/2017-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 434/2018-TCU-Plenário, que lhe condenou em débito, lhe aplicou multa e lhe declarou inidônea para contratar com a Administração Pública pelo prazo de 3 (três) anos.

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

- 9.1. com fundamento no arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer e negar provimento ao presente recurso de reconsideração, mantendo-se inalterado o Acórdão 2.908/2017-TCU-Plenário;
- 9.2 dar ciência deste acórdão ao recorrente.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1259-19/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.
  - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 018.557/2014-7

Natureza: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Goiás

Responsáveis: Cláudia Gomes de Melo (478.061.091-53); Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. - ME (07.046.650/0001-17); Luiz Henrique Peixoto de Almeida (058.352.751-53); Premium Avança Brasil (07.435.422/0001-39).

Interessado: Ministério do Turismo (vinculador) (05.457.283/0001-19).

Representação legal: Huilder Magno de Souza (OAB/DF 18.444) e outros, representando Claudia Gomes de Melo e Premium Avança Brasil.



**SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO QUE POSSA INFIRMAR A DECISÃO COMBATIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. NOTIFICAÇÃO.**

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), peça 94, que contou com a anuência do escalão dirigente daquela unidade instrutiva, peças 95 e 96, a seguir transcrito com os ajustes de forma pertinentes:

**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 76) interposto pela empresa Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade e signatária do convênio, contra o Acórdão 812/2018 – TCU – Plenário (peça 45), da relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, contra a associação Premium Avança Brasil e sua presidente, Cláudia Gomes de Melo, em razão da não aprovação da prestação de contas relativa ao Convênio 1681/2008 (SICONV 702872), cujo objeto foi apoiar a realização do evento “Reveillon Recreio dos Bandeirantes/RJ”, previsto para ser realizado em 31/12/2008;

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

9.1. considerar revéis a “Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.” e Luiz Henrique Peixoto de Almeida, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa da Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes de Melo, em relação à irregularidade “objeto do convênio com característica de subvenção social”;

9.3. julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”; 19, *caput*; e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, as contas de Premium Avança Brasil, Cláudia Gomes de Melo, Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. e Luiz Henrique Peixoto de Almeida, condenando-os, em regime de solidariedade, ao pagamento da importância de R\$ 267.200,00 (duzentos e sessenta e sete mil e duzentos reais), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 13/3/2009, até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento do débito ao Tesouro Nacional;

9.4. aplicar aos responsáveis a seguir identificados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores especificados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da respectiva quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4.1. Premium Avança Brasil, R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

9.4.2. Cláudia Gomes de Melo, R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

9.4.3. Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais);

9.4.4. Luiz Henrique Peixoto de Almeida, R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais);

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

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

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

9.8. encaminhar cópia deste acórdão aos responsáveis, ao interessado e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, para ajuizamento das ações penais e civis que entender cabíveis.

**HISTÓRICO**



2. Trata-se de tomada de conta especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo (MTur), em desfavor da entidade Premium Avança Brasil (PAB) e da Sra. Cláudia Gomes de Melo, na condição de presidente dessa entidade, em razão do não encaminhamento de toda a documentação exigida para a prestação de contas dos recursos pactuados por meio do Convênio 1681/2008 (SICONV 702872).

2.1. O convênio foi celebrado em 31/12/2008 com o objeto de apoiar o evento “*Reveillon* Recreio dos Bandeirantes/RJ”, previsto para ser realizado em 31/12/2008. A vigência foi estipulada de 31/12/2008 a 8/6/2009 (peça 1, p. 61-95, 97, 105). Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram da ordem de R\$ 334.000,00, sendo R\$ 267.200,00 à conta do concedente e R\$ 66.800,00 de contrapartida da conveniente, liberados por intermédio da Ordem Bancária 2009OB800248, de 10/3/2009 (peça 1, p. 103) e creditados na conta bancária da entidade em 13/3/2009 (peça 8, p. 100).

2.2. A prestação de contas apresentada pela conveniente foi reprovada pelo concedente, em razão das irregularidades identificadas em auditoria promovida pela Controladoria-Geral da União em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avança Brasil e Instituto Educar e Crescer. Os achados da fiscalização realizada pela CGU evidenciaram conluio entre as empresas e as entidades sem fins lucrativos, além de descumprimento da legislação aplicável ao caso em exame.

2.3. Neste Tribunal, em razão das ações do órgão de controle interno e do MPF acima mencionadas, foram autuadas até a presente data mais de trinta tomadas de contas especiais relacionadas aos convênios celebrados entre a Premium e o MTur, sendo que, neste caso concreto, trata-se especificamente do Convênio 1.681/2008, cujo objeto era o apoio ao evento “*Reveillon* Recreio dos Bandeirantes/RJ”.

2.4. No âmbito desta Corte, foi realizada a citação da Premium, da Sra. Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade e signatária do convênio, bem como da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., contratada e beneficiária do pagamento realizado com os recursos da avença, e de seu dirigente, Luís Henrique Peixoto de Almeida, para que apresentassem alegações de defesa ou, em solidariedade, recolhessem a totalidade dos valores oriundos do MTur.

2.5. As irregularidades identificadas foram as seguintes:

a) não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio, uma vez que a documentação apresentada como prestação de contas desse convênio não revela a realização efetiva do evento pactuado e não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto, o que implica no descumprimento do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, além da cláusula décima terceira do respectivo termo de convênio; e

b) fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. para executar o objeto do convênio, em desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade, bem como em infringência ao art. 11 do Decreto 6.170/2007 e art. 45 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008.

2.6. Neste momento recursal, os indigitados apresentam argumentos que consideram suficientes para afastar a sua condenação pela decisão recorrida.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame de admissibilidade à peça 80, ratificado à peça 84 pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo, que conheceu do recurso de reconsideração interposto pela empresa Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade e signatária do convênio, contra o Acórdão 812/2018 – TCU – Plenário (peça 45), da relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, bem como suspendeu os efeitos dos subitens 9.3 a 9.7 da referida decisão, estendendo-se o efeito suspensivo a todos os responsáveis condenados em solidariedade com os recorrentes.

#### **EXAME TÉCNICO**

#### **MÉRITO**

#### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar se é possível mediante análise dos argumentos apresentados afastar a condenação da decisão recorrida, tendo em vista a alegação de ausência de débito e fraude no processo de execução do Convênio 1.681/2008 (SICONV 702872/2008), celebrado pelo Ministério do Turismo-MTur com a Premium Avança Brasil, entidade de natureza privada, sem fins lucrativos, para a realização do evento “*Reveillon* Recreio dos Bandeirantes/RJ”.

#### **5. Débito**





5.1. Argui-se a necessidade de afastar o débito e a multa, com base nas seguintes alegações (peça 76, p. 3-7 e 13-20):

a) não houve prejuízo ao Erário, pois o objetivo do convênio foi atingido, conforme demonstram as provas dos autos, e os recursos geridos regularmente, sem superfaturamento; houve atesto da execução dos serviços (peça 76, p. 3-9 e 16-20);

b) há jurisprudência no sentido de que ausência de fotografias da realização do evento por si só é insuficiente para configurar dano ao erário (peça 76, p. 6-9).

c) foi realizada cotação de preços com três empresas tendo sido a empresa Conhecer a vencedora, conforme contrato de prestação de serviços (peça 76, p. 15); e

d) longo tempo decorrido impede levantamento aprofundado de divergências nas conclusões da decisão recorrida, sendo cabível, a seu ver, em face do princípio da ampla defesa, a realização de prova pericial, o que se requer (peça 76, p. 14 e 17-19).

5.2. Pedem para afastar o débito e a multa imputados bem como revisar o julgamento pela irregularidade das contas. Alternativamente, requerem apenas o afastamento do débito. Adicionalmente, pedem produção de prova pericial (peça 76, p. 20-22).

#### Análise

5.3. Não assiste razão aos recorrentes. Explica-se.

5.4. Após leitura atenta dos autos, informe-se anuir-se plenamente ao disposto na decisão recorrida, em seu relatório e voto (peças 46 e 47), sobre as questões fáticas e de direito que revestem o presente caso concreto. Por economia processual, serão destacados das referidas peças processuais apenas os trechos essenciais para o deslinde da questão.

5.5. Os recorrentes apresentam em essência os mesmos argumentos analisados exaustivamente em sede de alegações de defesa, conforme relatório e voto da decisão recorrida. Anui-se à análise empreendida na medida que os argumentos apresentados são incapazes de superá-la. Note-se o seguinte excerto do relatório (peça 47, p. 8):

#### Análise

25. Os objetivos da Tomada de Contas Especial (TCE) são obter o ressarcimento ao erário e apurar a responsabilidade pela ocorrência de dano, esta envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário.

26. As teses defensivas lançadas pelos defendentes resumem-se à: i) integralidade do cumprimento do objeto e a regularidade da gestão financeira dos recursos, em virtude da documentação comprobatória encaminhada a título de prestação de contas ao MTur; ii) regularidade dos procedimentos de cotação dos preços, dada a manifestação técnica favorável do Ministério; iii) ausência de subvenção social para subsidiar interesses privados, pois não houve recursos obtidos em virtude da venda de ingressos do evento.

5.6. Ao contrário do que afirmam os recorrentes não há nos autos elementos probatórios que atestem a boa e regular gestão dos recursos públicos federais repassados no âmbito do Convênio 1.681/2008 (SICONV 702872/2008), celebrado pelo Ministério do Turismo-MTur com a Premium Avança Brasil, entidade de natureza privada, sem fins lucrativos, para a realização do evento “Reveillon Recreio dos Bandeirantes/RJ”.

5.7. Os recorrentes não apresentam a documentação probatória descrita pela decisão recorrida como necessária para comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos, senão veja-se peça 40, p. 8-9 (grifos acrescidos):

30. A única forma de comprovar a realização de evento passageiro como o objeto deste convênio é por meio dos documentos/materiais descritos no instrumento do ajuste, como comprovante do recebimento da mercadoria ou serviço; comprovação por meio de fotografia, jornal, vídeo etc., da fixação da logomarca do MTur; quaisquer outros documentos comprobatórios das despesas; cópia de anúncio em vídeos, cd’s, dvd’s, e, ainda, comprovante de veiculação dos anúncios em rádios, tv, jornais (cláusula décima terceira, parágrafo segundo do termo de convênio - alíneas “c”, “d”, “e”, e “i”).

31. No entanto, não há nos autos documentos comprobatórios da execução física do objeto firmado. Esperava-se a apresentação de registros audiovisuais e outros elementos em que se pudesse constatar efetivamente a execução do evento nos moldes programados, ou seja, no dia (na passagem do dia 31/12/2008 a 1/1/2009) e no local contratado (Recreio dos Bandeirantes/RJ), o que não ocorreu. As fotos anexadas estão com a visualização comprometida e não se vinculam à localidade/data do evento; os pedidos de inserção dos anúncios estão em formulários sem identificação inequívoca do prestador de serviço – ausência de formalidades como identificação de quem o assina e do meio de comunicação, bem como de outros meios probatórios como

contratos de prestação e documentos de despesa (peça 8, p. 135-160). Assim, os elementos apresentados não merecem ser acatados como meios probatórios da execução do objeto.

32. As defendentes tinham ciência de que aqueles documentos por ela apresentados ao MTur não constituíram prova do alegado, e, nesta fase, cingiram-se a asseverar a realização física do objeto, mas não carregaram aos autos elementos adicionais de defesa – novas fotografias, filmagens, cópias da veiculação do evento na mídia na época dos fatos, entre outros. A simples apresentação de documento fiscal emitido pela empresa Conhecer com o respectivo comprovante de pagamento não é suficiente para comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados, como desejam os defendentes, ainda mais se levar em consideração a ocorrência de fraude no processo de cotação de preços que alcançam contratante e contratada.

5.8. Ressalte-se não se tratar apenas de ausência de fotografias, conforme destacado no excerto acima, mas de um amplo espectro de possíveis provas documentais que poderiam ser carregadas aos autos.

5.9. Note-se, ainda, que o relatório do MTur que aprovou as contas do convênio teve seu mérito posteriormente alterado diante da reanálise dos fatos. Veja-se o seguinte relato dos fatos descrito na instrução de peça 10, p. 2:

7. O órgão repassador emitiu pareceres técnicos (peça 8, p. 121-127; 163-167) informando que não foram apresentados elementos suficientes que permitam a emissão de parecer técnico conclusivo a respeito do cumprimento do objeto do convênio, sendo necessário diligências junto ao conveniente.

8. A dirigente da Premium enviou documentações complementares (peça 8, p. 129-160; 168), que foram consideradas suficientes pelo MTur para a aprovação da prestação de contas (peça 8, p. 170-174).

9. Após ter ciência de fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) nos convênios firmados com a entidade Premium (relatada adiante, conforme item 13 desta instrução), o MTur efetuou reanálises (peça 1, p. 218-228), tendo, no final, reprovado as execuções física e financeira, respectivamente, em virtude da gravidade das irregularidades constatadas pela CGU.

10. O Relatório do Tomador de Contas Especial 168/2014 concluiu pela ocorrência de dano ao erário, correspondente à integralidade dos recursos federais repassados, em virtude da impugnação integral das despesas, decorrente da irregularidade na execução física e financeira do objeto. A responsabilidade foi atribuída à Sra. Cláudia Gomes de Melo, solidariamente com a entidade Premium Avanço Brasil, uma vez signatária da avença e responsável pela realização das despesas com os recursos federais (peça 1, p. 249-259).

11. A CGU, por meio do Relatório de Auditoria 703/2014, atestou a presença dos elementos e requisitos normativos para o prosseguimento do feito e concluiu que a Premium Avanço Brasil e a Sra. Cláudia Gomes de Melo encontram-se, solidariamente, em débito com a Fazenda Nacional, pela integralidade dos recursos federais repassados no âmbito do convênio (peça 1, p. 283-286).

5.10. O Ministério Público Federal, em Ação Civil Pública decorrente de irregularidades na atuação e constituição de entidades sem fins lucrativos para a prestação de serviços mediante convênios com o MTur (peça 12 do TC 015.672/2013-1), teceu as seguintes críticas (trechos da Ação):

O exame dos procedimentos requisitados ao MTur deixou evidente que não há exame efetivos das propostas, mas tão somente a verificação de *check list* dos documentos formalmente exigidos. Tudo opera-se apenas no campo da formalidade, sem qualquer verificação de conteúdo, permitindo entrever o descaso do destino a ser dado aos recursos públicos. É de clareza solar o descumprimento ao normativo do próprio ministério, como pode constatar-se da comparação com o art. 28 da Portaria MTur nº 153/09.

5.11. Importante, ainda, considerar o relatório da CGU à peça 1, p. 156 assim dispõe: “inviabilidade de verificação da veracidade dos documentos comprobatórios dos gastos apresentados e da efetiva aplicação dos recursos do convênio na consecução dos objetos pactuados nos ajustes formalizados”. Nesse sentido, diante da competência constitucional deste TCU para julgar as presentes contas bem como não havendo elementos nos presentes autos que comprovem a boa e regular gestão dos recursos públicos superando a constatação da CGU e do próprio controle interno do MTur *a posteriori* (peça 1, p. 218-228), deve-se manter intacta a decisão recorrida.

5.12. Veja-se o seguinte excerto extraído da instrução de peça 10, com cuja análise se anui plenamente, tendo em vista que os elementos recursais são incapazes de superar as seguintes conclusões (peça 10, p. 5-6, grifos acrescidos):

Não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio

26. Não foi possível constatar se os recursos do convênio destinaram-se ao pagamento pelos serviços descritos no plano de trabalho. Não há recibos e comprovantes de pagamentos aos prestadores de serviço, como as empresas de mídia de rádio e TV e de queima de fogos.



27. A movimentação bancária (peça 8, p. 100) comprova apenas a transferência dos recursos para a empresa Conhecer, não é possível saber se os recursos destinaram-se aos prestadores dos serviços previstos no plano de trabalho.

28. Diante disso, a documentação apresentada na prestação de contas do convênio não revela, efetivamente, a destinação dos recursos, ou seja, não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto.

5.13. Atente-se que, neste momento recursal, os indigitados não apresentam documentação para superar as questões expostas no excerto acima, o que impede acatar sua argumentação de que o objeto conveniado foi adimplido. Não os socorre a alegação de que decorreu longo período, o que impossibilitaria, a seu ver, carrear documentação idônea necessária para comprovar a boa e regular gestão dos recursos públicos. Isto porque a guarda documental da gestão de recursos públicos é obrigação do gestor que deve prestar contas de seus atos. Note-se, ainda, que a documentação adequada deveria ter sido encaminhada ao órgão fiscalizador, mas não o foi de forma suficiente, culminando na instauração de TCE. Neste TCU foram concedidas oportunidades de defesa para que fossem aportados os documentos necessários à prestação de contas, mas os recorrentes não apresentaram nova documentação, apenas reiteraram alegações sem lastro probatório.

5.14. No que tange aos argumentos referentes à desnecessidade de fotografias para comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos, este não socorre aos recorrentes, pois à prestação de contas apresentada faltam elementos básicos essenciais para a comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos. Não é suficiente, portanto, demonstrar que o evento foi realizado, mas comprovar que o foi mediante emprego das verbas federais geridas, o que não ocorreu no presente caso concreto, de onde decorre o dano ao Erário. Registros midiáticos da ocorrência do evento conforme descrito em programa de trabalho apenas serviriam para reforçar os documentos contábeis necessários para comprovar a boa e regular gestão dos recursos públicos. No presente processo, não há referidos documentos, nem os contábeis nem os midiáticos, conforme se observa à peça 8, p. 150-160.

5.15. Quanto ao argumento de que no processo de contratação foram cotados preços com três empresas, o relatório da decisão recorrida destacou irregularidades que não foram sanadas pelos recorrentes neste momento recursal, não tendo sido possível estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas que se alegam terem sido realizadas e os recursos públicos federais transferidos, veja-se a análise contida no relatório da decisão recorrida, com a qual se anui (peça 47, p. 9)

33. A falta de elementos consistentes, como material publicitário e, principalmente, de registros audiovisuais como filmagens e fotografias, contendo o nome e a logomarca do MTur, além de outros elementos para certificar as inserções programadas (como os indicados acima pelo órgão repassador), com vista a comprovarem a efetiva realização do evento supostamente promovido com recursos de convênio, não configura mera falha formal, porquanto esses elementos são essenciais para demonstrar a vinculação do evento ao Ministério e a própria realização do objeto do ajuste (Acórdãos 3.909 e 4.916/2016-TCU, ambos da 1ª Câmara e relatados pelo Ministro Bruno Dantas; Acórdão 10.667/2015-TCU-2ª Câmara, relatado pela Ministra Ana Arraes).

34. A mera execução física do objeto não comprova o emprego regular dos recursos de convênios firmados com a União. É necessária a demonstração do nexo causal entre os recursos geridos e os documentos de despesas (Acórdão 5.170/2015-TCU-1ª Câmara; relatado pelo Ministro Walton Alencar; Acórdão 1.276/2015-TCU-Plenário; relatado pelo Ministro José Múcio). Uma vez não comprovada a execução física do objeto, não há como se concluir pela regularidade da gestão financeira dos recursos, ou seja, a ausência de comprovação da aplicação dos recursos impede a verificação da existência de nexo de causalidade e importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa (Acórdão 3.909/2016-TCU-1ª Câmara, citado acima).

35. A não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio enseja o julgamento irregular das contas dos responsáveis, na condenação solidária deles a ressarcir aos cofres do Tesouro Nacional a quantia correspondente aos recursos federais repassados e a aplicação de multa proporcional ao dano.

5.16. Veja-se que os extratos bancários indicam a entrada da contrapartida de R\$ 66.800,00 em 12/03/2009 e dos recursos federais (R\$ 267.200,00) em 13/03/2009 e saída do valor de R\$ 334.000,00 em 13/03/2009 (peça 8, p. 100-101). Há apenas uma nota fiscal de serviços emitida pela empresa Conhecer no valor de R\$ 334.000,00 (peça 8, p. 114), com detalhamento genérico dos custos (bens e serviços) incorridos.



5.17. Note-se que deveria haver notas fiscais descrevendo cada item de despesa elencado, pagas por cheques sacados da conta bancária específica, o que não ocorreu, em face do lançamento único de transferência que consta do extrato bancário.

5.18. No entanto, verificou-se que os valores ora questionados foram repassados ao conveniente a título de ressarcimento, após a realização do evento (31/12/2008), o que é proibido. O repasse dos recursos em data posterior à execução do objeto e o pagamento de despesas já realizadas violam o estabelecido no art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial 127/2008 e os princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência, impossibilitando o estabelecimento do nexo causal.

5.19. Assim, os recursos devem ser devolvidos aos cofres da União, pois foram recebidos de forma indevida, sem a comprovação de que tenham sido utilizados adequadamente diante da não apresentação da documentação para o estabelecimento do nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos públicos federais geridos. Note-se que transferência bancária única e do valor integral dos recursos públicos federais repassados pela conveniente para a empresa contratada não comprova execução de despesas.

5.20. Da mesma forma, nota fiscal sem descrição dos serviços e bens contratados, mas apenas constando o valor integralmente repassado também não se presta a comprovar a execução das despesas (peça 8, p. 114).

5.21. Conclui-se que os bens e serviços contratados para a realização do evento não foram pagos com os recursos públicos federais repassados indevidamente para custear evento que já havia sido realizado. O prejuízo ao erário neste caso resta, assim, cabalmente caracterizado. Daí decorre a necessidade premente de ressarcimento do Erário pelo dano causado.

5.22. No que tange ao pedido de prova pericial, anui-se à jurisprudência desta Corte exarada no âmbito do voto do Acórdão 2188/2017 – TCU – Plenário a esse respeito, senão veja-se:

Ficou demonstrado que os responsáveis participaram e efetivamente se beneficiaram da irregularidade relacionada à fraude na cotação de preços (...).

Essa inteligência é também partilhada pela jurisprudência, ao considerar lúdima a negativa, pelo julgador, de realização de prova pericial que se revele desnecessária ao deslinde da causa:

**ACÓRDÃO 0046875-04.2015.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO (TJRJ)**

**DIREITO PROCESSUAL CIVIL.** Agravo com fundamento no artigo 557, § 1º do CPC. Ação de embargos à execução. Indeferimento de produção de prova. Insurgência. O juiz é o destinatário final da prova, encontrando-se, desta forma, adstrito ao sistema da livre persuasão racional, e se entendeu pela desnecessidade da produção de prova pericial, na lide de origem, decidiu com base no que se revela suficiente para a formação do seu livre convencimento, e ao desate da controvérsia, entendimento que não resvala em cerceamento de defesa. Inteligência do artigo 130 do CPC. Precedentes do TJERJ. Decisão mantida. Recurso desprovido. (Data do Julgamento 17/11/2015, publicado em 19/11/2015)

Mesmo o E. Supremo Tribunal Federal reconhece, em plúrimos julgados, ser perfeitamente legítimo ao TCU negar a produção de provas quando as entender desnecessárias, consoante registrado no MS 29137-DF, cuja ementa transcrevo a seguir.

**EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR – PLANFOR. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT. ILEGALIDADE DA CELEBRAÇÃO DE TERMO ADITIVO. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DE MULTA A EX-GESTOR PÚBLICO. PRODUÇÃO DE PROVAS TESTEMUNHAIS, PERICIAIS E REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS. INDEFERIMENTO. EXAME RESTRITO ÀS PROVAS DOCUMENTAIS. NÃO OCORRÊNCIA DE CONTRARIEDADE ÀS GARANTIAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. SEGURANÇA DENEGADA.** (MS 29137-DF, Rel. Ministra Carmen Lucia, Segunda Turma, DJe 39, de 27/02/2013).

Na ocasião, assim registrou a relatora:

Ademais, este Supremo Tribunal assentou que as **garantias constitucionais** do contraditório e da ampla defesa não são absolutas e **se perfazem na forma e nos limites estabelecidos nas normas processuais aplicáveis** (...).

De se realçar, ainda, que o **pedido de produção de provas periciais** e testemunhais formulado pelo Impetrante foi **indeferido de forma motivada** pela autoridade apontada como coatora, que, como salientado nas informações, **considerou desnecessária a sua produção** por haver “robusta documentação capaz (...) de comprovar a irregularidade” atinente à celebração de Termo Aditivo ao Contrato n. 86/1999.



O **indeferimento** da produção de provas reputadas impertinentes ou desnecessárias, quando devidamente fundamentado, **não consubstancia cerceamento de defesa** e respalda-se no § 2º do art. 38 da Lei n. 9.784/1999 e no art. 130 do Código de Processo Civil, aplicáveis, subsidiariamente, aos processos em curso no Tribunal de Contas da União.

No caso vertente, além de ser prescindível ao julgamento da prestação de contas, sequer foi demonstrada, no pedido, a necessidade da produção de prova pericial.

O pedido de perícia foi formulado, nestes autos, de forma genérica, sem indicação clara de sua finalidade. (...)

Os documentos ausentes não são passíveis de serem produzidos após o encerramento do ajuste, não se vislumbrando, sequer em tese, a viabilidade de serem produzidos pela perícia, sendo de todo inútil sua realização.

Ademais, os defendentes pretendem que a perícia analise as provas já produzidas, consoante o pedido expressamente formulado de que a perícia “*analise de forma direta tudo o que era previsto no plano de trabalho e tudo o que foi apresentado nas prestações de contas*”. Todavia, como já evidenciado, a questão controversa contida nos autos versa sobre **o que não foi apresentado**, cuja ausência impede a demonstração do nexo causal entre a utilização dos recursos e a execução do objeto do Convênio.

Daí o porquê de as provas periciais serem quase que refratárias aos processos de prestação e tomada de contas, pois a perícia somente pode ser realizada nos documentos apresentados, e o que se verifica, via de regra, é a ausência desses documentos, tal como no caso presente.

(...)

A meu ver, estão presentes requisitos suficientes para o indeferimento da produção da prova pericial, nos termos do art. 464, do novo CPC, seja porque o exame das provas documentais não exige conhecimento especial por parte dos auditores que integram a Secretaria do TCU, seja porque não se vislumbra a necessidade de produção da prova pericial nos termos em que foi solicitada:

*Art. 464 A prova pericial consiste em exame, vistoria ou avaliação.*

*§ 1º O juiz indeferirá a perícia quando:*

*I – a prova do fato não depender de conhecimento especial de técnico;*

*II – for desnecessária em vista de outras provas produzidas;*

*III – a verificação for impraticável.*

5.23. O referido entendimento deve ser aplicado ao presente caso concreto a fim de indeferir o pedido de produção de prova pericial.

5.24. Atente-se que todas alegações foram apresentadas desacompanhadas de documentação comprobatória, e são, portanto, insuficientes para afastar o débito e as penalidades aplicadas pela decisão recorrida.

## 6. Fraude

6.1. Alega-se inocorrência de fraude na execução do Convênio 1.681/2008 (SICONV 702872/2008), celebrado pelo Ministério do Turismo-MTur com a Premium Avança Brasil, entidade de natureza privada, sem fins lucrativos, para a realização do evento “*Reveillon Recreio dos Bandeirantes/RJ*” (peça 76, p. 9-16):

- a) a recorrente Cláudia Gomes de Melo não era funcionária da empresa Conhecer (peça 76, p. 9);
- b) os técnicos do MTur constataram o funcionamento das empresas que participaram da cotação prévia por meio de avaliação de CNPJ, endereços, telefones e regularidades fiscais; (peça 76, p. 9 e 13);
- c) nem a revelia nem a mudança de endereço da empresa nem a correspondência física entre ex-sócios e sócios atuais é capaz de comprovar fraude (peça 76, p. 10, 13 e 16);
- d) a conduta deve ser individualizada e não pode haver condenação com base em indícios levantados em outro processo, em que a recorrente não participou e que ainda não foram julgados (peça 76, p. 13-16);
- e) a situação jurídica das empresas era regular e o preço de acordo com o de mercado (peça 76, p. 13-14);

e

f) dúvidas sobre outros convênios não podem refletir neste caso concreto, havendo dúvidas sobre a conduta dos técnicos do MTur (peça 76, p. 14-16).

6.2. Pedem para afastar o débito, a multa e a inabilitação para exercício de cargo em comissão e função de confiança na Administração Pública bem como revisar o julgamento pela irregularidade das contas.

### Análise

6.3. Não assiste razão aos recorrentes. Explica-se. Os indigitados apresentam em essência os mesmos argumentos colacionados aos autos em sede de alegações de defesa. Anui-se às conclusões da decisão recorrida



exaradas em seu relatório e voto (peças 46 e 47). Nesse sentido, por economia processual, serão mencionados excertos da decisão que reforçam a condenação dos recorrentes diante da superação dos argumentos reapresentados.

6.4. Inicialmente, informe-se que restou caracterizada a fraude conforme as seguintes constatações relatadas no relatório da decisão à peça 47, p. 2-3 e 10-11 (grifos acrescidos):

7. Com efeito, o órgão concedente elaborou o Relatório do Tomador de Contas Especial 168/2014 (peça 1, p. 249-259), em que concluiu pela imputação do débito correspondente à integralidade dos recursos federais repassados à Sra. Cláudia Gomes de Melo, solidariamente com a entidade Premium Avança Brasil.

Atuação da CGU e MPF

8. Os achados da fiscalização realizada pela CGU em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avança Brasil e o Instituto Educar e Crescer (IEC) foram contundentes para evidenciar o conluio entre as empresas e as entidades sem fins lucrativos a fim de driblar o cumprimento da legislação. Destacam-se os seguintes apontamentos (peça 1, p. 158-186):

a) a Premium celebrou 38 convênios com o MTur, no montante de R\$ 9.957.800,00, e o IEC 19 convênios no total de R\$ 9.534.000,00;

b) não há evidências da capacidade operacional dos convenientes para gerenciar o montante de recursos recebidos (no endereço informado pela Premium funcionava uma papelaria);

c) a Premium e o IEC possuem vínculos entre elas, uma vez que foram constatados mesmos modelos de documentos em ambas entidades, justificativas iguais para contratação da Conhecer e da Elo Brasil, servidora identificada como Delania Miranda da Silva possuía vínculo empregatício com o IEC e ao mesmo tempo atuava como tesoureira na Premium;

d) as empresas Elo Brasil e Conhecer, que apresentaram cotação de preços, são vinculadas (a mesma Delania assinava documentos dessas duas empresas; as notas fiscais possuíam formato gráfico semelhante e foram preenchidas com a mesma grafia);

e) a presidente da Premium Cláudia Gomes possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a presidente do IEC, Idalby Cristine Moreno Ramos, possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a conselheira fiscal da Premium, Mônica Maciel Ramos, é mãe da presidente do IEC e gerente administrativa da Conhecer, Idalby Cristine Moreno Ramos; a presidente da Premium Cláudia Gomes, a tesoureira do IEC Caroline da Rosa Quevedo e a gerente administrativa da Conhecer integram a entidade Rede de Empresas para Integração Brasileira Ltda.;

f) a empresa Conhecer foi contratada na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium e IEC; em segundo lugar, foi a empresa Elo;

g) as empresas Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda., Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda. e a Prime Produções Culturais Ltda. figuram como principais empresas que apresentaram cotações realizadas pela Premium e pelo IEC e sempre foram derrotadas;

h) os endereços das empresas Conhecer, Elo, Cenarium, Prime e Clássica indicados no sistema CNPJ não existem;

i) na prestação de contas dos convênios analisados não há comprovação documental para as demais receitas que custearam os eventos, inclusive venda de ingressos;

j) as prestações de contas apresentam, geralmente, nota fiscal genérica da empresa contratada pelo conveniente e não há nenhuma comprovação de que o recurso efetivamente foi gasto no evento.

(...)

40. Quanto ao ponto relativo à fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Conhecer para executar o objeto do convênio, que não ficou comprovado, conforme visto anteriormente, percebe-se que, no presente caso, a conveniente, ao realizar procedimento de cotação de preço, optou por contratar empresa que se vinculava a ela de forma clara diante dos fatos destacados acima, o que fere de morte os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade norteadores da Administração Pública.

41. Ao contrário da pretensão dos defendentes de exclusão deste convênio do bojo da fiscalização realizada pela CGU, repisa-se que os apontamentos e/ou elementos são fortes no sentido de mostrar o ambiente vulnerável no MTur na época da celebração dos convênios com a Premium, inclusive deste; indicam que tudo se operava apenas no campo da formalidade, sem qualquer verificação de conteúdo, permitindo entrever o descaso do destino a ser dado aos recursos públicos. Inúmeros convênios foram firmados com aquela entidade, cuja capacidade operacional para gerenciar o montante de recursos recebidos é questionável, inclusive a existência



fática da empresa Conhecer (contratada neste e na maior parte dos convênios celebrados com aquela entidade), além de relacionamentos entre contratante/conveniente e contratada (via vínculo empregatício da presidente da entidade com a contratada e o fato de uma mesma pessoa ser conselheira fiscal da primeira e gerente administrativa da segunda), num quadro de cotações de preços que se visualiza um esquema montado para fraudar (utilização de institutos de fachada, empresas em nome de laranjas ou inexistentes).

42. As defendentes não afastaram os indícios apontados nestes autos, mas se limitaram a asseverar genericamente que o grau de parentesco ou a coincidência de sócios entre empresas participantes de licitações não são provas suficientemente robustas a sustentar a demonstração de fraude/conluio. Também trouxeram julgado acerca de empresas coligadas que não se aplica ao presente caso.

43. Quanto à atuação dos gestores do Ministério do Turismo, a responsabilidade dos envolvidos está sendo apurada no âmbito desta Corte de Contas, conforme destacado anteriormente. Ressalta-se que a aprovação pelos técnicos do órgão concedente de atos praticados pela entidade conveniente não reveste necessariamente tais atos de legalidade tampouco é suficiente para afastar a responsabilidade pelo ressarcimento do dano ao erário, tendo em vista a má gestão da verba pública federal e da fraude constatada nestes autos.

44. Os elementos carreados aos autos pela CGU evidenciam a ocorrência de fraude nos processos que resultaram na contratação da empresa Conhecer.

45. O vínculo entre a Premium e as empresas Conhecer e Elo Brasil é inequívoco, assim como entre as referidas empresas (documentos assinados por uma mesma pessoa e documentos fiscais com formato gráfico semelhante e preenchidos com a mesma grafia). Ademais, as empresas não foram localizadas nos endereços cadastrados na base de dados da Receita Federal (número inexistente na rua em relação à empresa Conhecer e residência no que se refere à empresa Elo Brasil), o que indica a inexistência real das empresas.

46. As empresas Clássica, Cenarium e Prime (a primeira participou da cotação de preços realizada no âmbito deste convênio) se prestaram a dar aparência de competitividade (ou simularam competição) em várias cotações realizadas pela Premium. Primeiro, por terem participado de inúmeros processos e sempre serem derrotadas; segundo, pela possibilidade da inexistência real das empresas, uma vez que elas não foram localizadas nos endereços cadastrados na base de dados da Receita Federal (sala vazia em relação às empresas Clássica e Cenarium; residência no que se refere à empresa Prime), que, por sua vez, indicam que a situação cadastral de ambas é inapta.

47. A concorrência de indícios vários de conluio constitui prova inequívoca de fraude a processo licitatório ou processo de cotações de preços, como no caso em comento. Nesse sentido, é lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários e convergentes, e os responsáveis não apresentam contra indícios de sua participação nas irregularidades (Acórdão 1.223/2015-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes). Segundo o STF, indícios vários e concordantes são provas, havendo, pois, nos autos elementos suficientes para comprovar que as empresas entraram em conluio para fraudar o procedimento de cotação de preços (no julgamento do RE nº 68.006-MG).

48. Em suma, as alegações de defesa apresentadas não são suficientes para elidir as ocorrências de fraude no processo de cotações de preços, a partir dos elementos que indicam o seguinte: conluio no processo de escolha dos fornecedores do convênio; impossibilidade de comprovação da existência real dos fornecedores (no caso da Conhecer e da Clássica, participantes do processo); impossibilidade de verificação da efetiva aplicação dos recursos dos convênios na consecução dos objetos pactuados.

6.5. Resta, assim, caracterizada a fraude perpetrada no processo de seleção da empresa Conhecer Consultoria e Marketing para supostamente executar o objeto do convênio diante do conluio praticado. A concorrência de indícios vários de conluio constitui prova inequívoca de fraude a processo licitatório que deve ser exemplarmente punida para que não mais ocorra na sociedade brasileira.

6.6. Com efeito, a questão relacionada aos indícios de fraude na contratação da empresa apenas reforçou as demais provas coligadas aos autos que demonstrou, à sociedade, a não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme indicado na análise do tópico anterior.

6.7. Não se pode menosprezar a prova indiciária, quando presentes vários indícios que apontam na mesma direção. O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento segundo o qual “Indícios são provas se vários, convergentes e concordantes”, nos termos do Voto proferido pelo Relator do RE 68.006 – MG, eminente Ministro Aliomar Baleeiro, cuja ementa elucida de vez a questão:

RE 68006 / MG - MINAS GERAIS

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. ALIOMAR BALEEIRO, Julgamento: 09/10/1969  
Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA



Publicação: DJ 14-11-1969

Ementa

**SIMULAÇÃO. INDÍCIOS VÁRIOS E CONCORDANTES SÃO PROVA. NÃO SE CONHECE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO SE A DECISÃO ASSENTA AOS FATOS E PROVAS E NÃO SE DEMONSTROU O DISSÍDIO NA FORMA DA SÚMULA N. 291 (grifo nosso).**

28. Na esteira desse entendimento, merecem registro os seguintes julgados do STF: RE 413559 / RJ - RIO DE JANEIRO, RHC 65092 / GO – GOIÁS, RHC 58932 / RS - RIO GRANDE DO SUL, RHC 55879 / PR – PARANA, RHC 54960 / DF - DISTRITO FEDERAL, RHC 54223 / PA – PARÁ e RHC 51523 / GB – GUANABARA.

6.8. O TCU não discrepa desse entendimento. Esta Corte tem acompanhado o entendimento do STF, no sentido de que a prova indiciária pode ser usada pelo julgador para firmar o seu convencimento, desde que os indícios dos autos sejam vários, concordantes e convergentes. Como exemplos, citem-se os recentes Acórdãos 1262/2007 e 2143/2007, ambos do Plenário, relatados, respectivamente, pelos eminentes Ministros Marcos Bemquerer Costa e Aroldo Cedraz:

Acórdão 1262/2007 – Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer:

Sumário

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CONLUIO ENTRE OS LICITANTES. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. ALEGAÇÕES DE DEFESA. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÃO.**

1. Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação de multa ao responsável, em face da não-comprovação da execução do objeto conveniado.

2. Cabe ao gestor o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos recebidos mediante convênio.

3. Fixar-se-á a responsabilidade solidária do agente público e de terceiro contratado que hajam concorrido para o cometimento do dano apurado.

4. Configurada a ocorrência de fraude à licitação, declara-se a inidoneidade para licitar das empresas envolvidas.

5. É admitida a prova indiciária como fundamento para a declaração de inidoneidade de empresa licitante, independentemente, para tanto, o recebimento de qualquer benefício pela empresa, bastando, tão-somente, a participação na fraude [grifo nosso].

Acórdão 2143/2007 – Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz:

Sumário

**REPRESENTAÇÃO DECORRENTE DE MANIFESTAÇÃO DA OUVIDORIA. IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO E INABILITAÇÃO INDEVIDAS. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS ISONÔMICOS. CONLUIO ENTRE LICITANTES. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTAS. INABILITAÇÃO PARA OCUPAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DOS LICITANTES. DETERMINAÇÕES. REMESSA DE CÓPIAS.**

1. É possível afirmar-se da existência de conluio entre licitantes a partir de prova indiciária.

2. Indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes.

6.9. Nessa esteira, podem ser evocadas, ainda, as seguintes deliberações: Decisão 598/1994 – Plenário, Decisão 885/2002 – Plenário, Decisão 886/2002 – Plenário, Decisão 1239/2002 – Plenário, Acórdão 331/2002 – Plenário, Acórdão 2006/2005 – Plenário, Acórdão 89/2007 – Plenário; Acórdão 178/2001 – Plenário, Acórdão 331/2002 – Plenário, Acórdão 415/2002 – Plenário, Acórdão 1361/2003 – Plenário, Acórdão 1362/2003 – Plenário, Acórdão 1088/2004 – Plenário, Acórdão 1456/2004 – Plenário, Acórdão 605/2006 – Plenário, Acórdão 630/2006 – Plenário, Acórdão 1277/2006 – Plenário e Acórdão 2377/2006 – Plenário.

6.10. Atente-se que os fatos apontados em outras TCEs sobre o mesmo tema e partes responsáveis foram verificados também neste caso concreto, o que impõe a condenação diante do não afastamento das irregularidades constatadas. A individualização das condutas foi realizada às peças 10 e 47, conforme o seguinte trecho extraído da peça 47, p. 4-5:

**EXAME TÉCNICO**



18. Na instrução precedente (peça 10), houve a delimitação das responsabilidades pela ocorrência de dano apurado nestas contas, envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis – entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39); Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), na condição de presidente dessa entidade; empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME (CNPJ 07.046.650/0001-17), e Luís Henrique Peixoto de Almeida (CPF 058.352.751-53), na condição de dirigente dessa empresa –, e a quantificação do dano ao erário, dando ensejo a proposta de citação solidária deles, que teve a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peça 11) e foi realizada nos seguintes termos (as duas primeiras ocorrências atribuídas somente à Premium e Cláudia; a terceira a todos os responsáveis):

não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio, uma vez que a documentação apresentada como prestação de contas desse convênio não revela a realização efetiva do evento pactuado e não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto, o que implica no descumprimento do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, além da cláusula décima terceira do respectivo termo de convênio;

objeto do convênio com característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964, conforme entendimento do Acórdão/TCU 96/2008 – Plenário;

fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME para executar o objeto do convênio, em desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade, bem como em infringência ao art. 11 do Decreto 6.170/2007 e art. 45 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008.

6.11. Note-se não se tratar do caso descrito pelos recorrentes de empresas coligadas que elaboram projeto básico e, em seguida, concorrem para execução do edital. No presente caso, tem-se que a conveniente, ao realizar procedimento de cotação de preço, optou por contratar empresa que se vinculava a ela de forma clara diante dos fatos destacados acima, o que fere de morte os princípios da moralidade e impessoalidade norteadores da Administração Pública.

6.12. Empresas podem mudar de endereço, mas esta mudança deve ser registrada nos sistemas oficiais, e não o foi, o que impõe a manutenção do entendimento de indício de fraude.

6.13. Quanto à atuação dos gestores do Ministério do Turismo, a responsabilidade dos envolvidos está sendo apurada no âmbito desta Corte de Contas, conforme determinação do Acórdão 586/2016-TCU-Plenário, como destacou o voto da decisão recorrida, bem como os autos foram encaminhados ao MPF para adoção das medidas cabíveis. Veja-se o seguinte excerto do voto Acórdão 586/2016 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues a respeito:

No que se refere às irregularidades cometidas pelos servidores do Ministério do Turismo, na gestão de 43 convênios celebrados entre a Premium e o MTur – entre os quais o que dá origem a estas contas especiais – acolho a sugestão do Ministério Público de determinar a autuação de processo específico para o “o exame global das práticas administrativas irregulares daqueles servidores na formalização e condução dos quarenta e três convênios firmados com a Premium”, sem embargo de encaminhar cópia ao MPF para apuração da fraude e exercício dos atos de sua competência.

6.14. Noticia-se, ainda, o recente Acórdão 1.090/2018 – TCU – Plenário, relator Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, que aplicou pena de multa aos gestores responsáveis, diante da conclusão de que: 84% dos convênios foram firmados na mesma data do parecer técnico, boa parte deles a um dia do evento; 82% tiveram os extratos dos convênios publicados após a data prevista para a realização do respectivo evento; 97% tiveram repasse tardio dos recursos financeiros, ou seja, após a data prevista para a realização do respectivo evento; 71% não foram objeto de fiscalização in loco pelo órgão repassador; e 34% possuem indícios de cobrança de ingresso. Ademais, em face da gravidade das condutas dos ex-gestores e a quantidade de vezes que as irregularidades se repetiram, o Plenário decidiu determinar o retorno dos autos à unidade técnica para que proceda a novas audiências dos responsáveis com vistas à aplicação da sanção adicional de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal.

6.15. Ressalte-se, portanto, que a aprovação pelos técnicos do órgão concedente de atos praticados pela entidade conveniente não reveste necessariamente tais atos de legalidade nem é suficiente para afastar a responsabilidade pelo ressarcimento do dano ao Erário, tendo em vista a má gestão da verba pública federal e da fraude constatada nestes autos.



6.16. Diante dos elementos que caracterizam a fraude perpetrada pela empresa, acima descritos, desconsiderou-se a personalidade jurídica da empresa fraudadora, com fundamento no art. 50 do Código Civil, para que seu dirigente respondesse pelo débito apurado neste processo, em solidariedade com os demais responsáveis bem como fosse sancionada com a pena de inabilitação temporária para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

6.17. Dessa forma, os argumentos apresentados não permitem o afastamento do débito e das penas cominadas pela decisão recorrida.

#### **INFORMAÇÃO ADICIONAL**

7. Os recorrentes Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes de Melo manifestaram interesse em sustentação oral (peça 76, p. 22).

7.1. Em que pese a recorrente, Sra. Cláudia Gomes de Melo, não ter colacionado argumentos a respeito do cumprimento da pena de inabilitação aplicada no presente caso concreto bem como nos demais semelhantes a estes já julgados, cumpre tecer breve consideração a respeito.

7.2. A decisão recorrida noticia a existência de cerca de 38 convênios com escopos semelhantes ao presente caso concreto (peça 46, p. 3). Já há TCEs julgadas, inclusive com decisão definitiva em sede de recurso, como o Acórdão 1.878/2017 – Plenário, relator Exmo. Ministro Vital do Rêgo. Na sua maioria a recorrente foi condenada à pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 6 (seis) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

7.3. Cumpre, portanto, atentar para o teor do Acórdão 714/2016 – TCU – Plenário, da relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, em que se reforçou o entendimento exarado no Acórdão 348/2016 – TCU – Plenário, relator Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, adaptando-o aos casos de inabilitação para cargo em comissão, pena prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

7.4. Nessas decisões, o TCU entendeu aplicável a sanção administrativa prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitando o responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo período de cinco anos, mesmo já tendo ocorrido condenação de igual índole em decisão anterior deste Tribunal.

7.5. Portanto, no momento da aplicação de cada pena, o que é competência da Controladoria-Geral da União (CGU), constantes da Lei 13.502/2017, considerar-se-á que as penalidades aplicadas pelo TCU devem ser cumpridas sucessivamente, de forma análoga aos ditames constantes do art. 75 do Código Penal Brasileiro.

#### **CONCLUSÃO**

8. Da análise anterior, conclui-se, no mérito, pela impossibilidade de afastar o débito solidário caracterizado pela decisão recorrida diante da ausência de documentos comprobatórios do nexo de causalidade entre a execução de despesas previstas no Plano de Trabalho e o emprego dos recursos públicos federais creditados na conta específica do Convênio 1.681/2008 (SICONV 702872/2008), celebrado pelo Ministério do Turismo-MTur com a Premium Avança Brasil, entidade de natureza privada, sem fins lucrativos, para a realização do evento “*Reveillon Recreio dos Bandeirantes/RJ*”.

8.1. Destaque-se que os recursos federais foram repassados após a realização do evento, transferidos pela conveniente em parcela única da conta específica do ajuste à empresa contratada para execução do evento, o que inviabiliza o estabelecimento do nexo causal.

8.2. Quanto à fraude caracterizada nos autos, os recorrentes também não obtiveram êxito em afastar os indícios de conluio no processo de escolha do fornecedor do convênio, devendo-se ser mantidas as penalidades dela decorrentes.

8.3. Dessa forma, propõe-se o **não provimento do recurso**.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade e signatária do convênio, contra o Acórdão 812/2018 – TCU – Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 32 e 33, da Lei 8.443/1992 c/c art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e  
b) comunicar da decisão que vier a ser adotada ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, ao Ministério do Turismo, aos recorrentes bem como aos demais interessados.

2. O representante do MPTCU que atuou no feito, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou sua concordância com a unidade técnica, conforme parecer à peça 97, a seguir transcrito:





Examina-se recurso de reconsideração interposto conjuntamente pela Premium Avança Brasil e pela Sra. Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade, contra o Acórdão nº 812/2018-Plenário (peça 45), mediante o qual esta Corte julgou irregulares as contas das recorrentes, condenando-as em débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

2. Da análise efetuada pela Serur (peça 94), constata-se que os argumentos apresentados na peça recursal não são suficientes para elidir as ocorrências apontadas nos autos e que fundamentaram a condenação imposta pelo Tribunal, sendo, por conseguinte, incapazes de alterar a deliberação recorrida.

3. Desse modo, considerando adequada a análise da unidade técnica, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento (peça 94, p. 17), no sentido de que esta Corte conheça e negue provimento ao presente recurso de reconsideração, mantendo-se os exatos termos do Acórdão nº 812/2018-Plenário.

É o relatório.

## VOTO

Em apreciação, recurso de reconsideração interposto pela empresa Premium Avança Brasil e por sua presidente, Cláudia Gomes de Melo, contra o Acórdão 812/2018-TCU-Plenário, de relatoria do **Ministro Walton Alencar**, que, entre outros, julgou irregulares as contas especiais dos ora recorrentes, aplicou-lhes multas individuais no valor de R\$ 150.000,00, condenou-os solidariamente em débito no montante de R\$ 267.200,00 e inabilitou a Sr<sup>a</sup>. Cláudia Gomes de Melo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de seis anos.

2. Cuida este processo, na origem, de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor da entidade Premium Avança Brasil (PAB) e da Sr<sup>a</sup>. Cláudia Gomes de Melo, em razão do não encaminhamento de toda a documentação exigida para a prestação de contas dos recursos pactuados por meio do Convênio 1.681/2008.

3. Referido ajuste teve por objeto apoiar o evento “*Reveillon* Recreio dos Bandeirantes/RJ”, previsto para ser realizado em 31/12/2008, com vigência estipulada de 31/12/2008 a 8/6/2009 (peça 1, p. 61-95, 97, 105). Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram da ordem de R\$ 334.000,00, sendo R\$ 267.200,00 à conta do concedente e R\$ 66.800,00 de contrapartida.

4. As presentes contas foram julgadas irregulares em razão: i) da não comprovação da regular aplicação dos recursos provenientes do convênio, pois a documentação apresentada como prestação de contas não revela a realização efetiva do evento pactuado nem demonstra o nexo de causalidade; ii) de ocorrência de fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.

5. Após analisar as razões recursais dispostas à peça 76, a Secretaria de Recursos (Serur), em uníssono (peças 94 a 96), sugere o conhecimento da espécie para que, no mérito, seja negado provimento, proposta que foi acompanhada pelo representante do MPTCU, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, em parecer à peça 97.

6. Conheço do presente recurso por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992. Com relação ao mérito, acompanho as conclusões da unidade técnica e do MPTCU e adoto os argumentos por eles expendidos em seus pareceres transcritos no relatório prévio em minhas razões de decidir, sem prejuízo de trazer as considerações adicionais que entendo pertinentes.

7. Alegam os recorrentes que, conforme demonstram as provas dos autos, não houve prejuízo ao Erário, pois o objetivo do convênio foi atingido e os recursos foram geridos regularmente, sem superfaturamento e com o atesto da execução dos serviços. Nesse sentido, defendem que a ausência de fotografias, por si só, é insuficiente para configurar dano ao erário. Esclarecem que houve cotação prévia à contratação com três empresas, sendo a empresa Conhecer a vencedora.



8. Tais argumentos não são dignos de acolhida, porquanto não foram apresentados os documentos que lhes serviriam de supedâneo.

9. Alegações de mesma índole foram apresentadas em sede de defesa quando da prolação da decisão adversada. Conforme já devidamente assentado naquela decisão, não constam dos autos documentos hábeis a comprovar a execução do objeto avençado. As fotos anexadas, que poderiam prosperar a favor da comprovação da execução física do evento, além de estarem com sua visualização comprometida, não se vinculam à localidade ou data do evento.

10. Nesse sentido, a própria decisão recorrida foi clara ao informar a documentação hábil para tal comprovação, pois assim dispôs (peça 40, p. 8):

(...) comprovante do recebimento da mercadoria ou serviço, comprovação por meio de fotografia, jornal, vídeo etc., da fixação da logomarca do MTur; quaisquer outros documentos comprobatórios das despesas; cópia de anúncio em vídeos, cd's, dvd's, e, ainda, comprovante de veiculação dos anúncios em rádios, tv, jornais (cláusula décima terceira, parágrafo segundo do termo de convênio - alíneas "c", "d", "e", e "i").

11. A ausência de fotografias não constitui, de fato, prova única a embasar a condenação ora recorrida. No caso sob análise, não existem documentos hábeis a comprovar a realização do evento nem a demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas.

12. Em outras palavras, mesmo que as ora recorrentes anexassem fotografias acerca do evento, elas, por si só, desacompanhadas de provas documentais mais robustas, não teriam o condão de comprovar a regularidade na execução do objeto. Nesse sentido, transcrevo excerto elaborado no âmbito da jurisprudência selecionada desta Corte de Contas quando da prolação do Acórdão 2.436/2015-TCU-Plenário, de relatoria da **Ministra Ana Arraes**:

Fotografias desacompanhadas de provas mais robustas são insuficientes para comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não demonstram a origem dos recursos aplicados.

13. A comprovação do nexo de causalidade resta ainda mais inviabilizada na medida em que os recursos federais foram repassados em 13/3/2009, após a realização do evento, em 31/12/2008. A situação é agravada quando se observa que a totalidade dos recursos disponíveis, no montante de R\$ 334.000,00, teve sua saída registrada da conta bancária em operação única, datada de 13/3/2009 (peça 8, p. 100-101), cuja comprovação se deu por meio de uma única nota fiscal genérica emitida pela empresa Conhecer no mesmo valor de R\$ 334.000,00 (peça 8, p. 114). A despesa assim realizada possui caráter de mero ressarcimento, o que é proibido, por força do disposto no art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial 127/2008.

14. Ademais, restou comprovado nos autos que o procedimento de cotação prévia foi realizado proforma, com o fito de selecionar, de forma direcionada, a empresa Conhecer. Não foram colacionados documentos que possam refutar tal constatação.

15. Alegam ainda os recorrentes que não teria ocorrido fraude na execução do convênio em apreço, trazendo à colação, na essência e mais uma vez, os mesmos argumentos já aviados em sede de defesa e apreciados quando da prolação da decisão combatida.

16. Em seu favor, afirmam que a Sr<sup>a</sup>. Cláudia Gomes de Melo não era funcionária da empresa Conhecer, que os técnicos do MTur teriam constatado a existência das empresas que participaram da cotação prévia, que as condutas dos responsáveis deveriam ser individualizadas, não podendo ser condenados com base em indícios levantados em outros processos. Sustentam, por fim, que o preço contratado estava de acordo com o praticado pelo mercado.

17. As alegações não merecem prosperar. A investigação levada a efeito pela CGU e MPF, concluiu que a presidente da Premium, Sr<sup>a</sup>. Cláudia Gomes de Melo, possuía vínculo empregatício com a empresa Conhecer, executora do contrato, constatação que, em sede recursal, não foi contraditada por prova documental.

18. A decisão adversada foi clara ao apontar diversos indícios convergentes no sentido de que as empresas Premium Avança Brasil e Conhecer atuaram em conluio, com a participação, inclusive, de outras organizações, como a empresa Clássica, para fraudar o processo licitatório e a prévia cotação de



preços, sendo esta última realizada, como já asseverado neste voto, apenas proforma, em claro prejuízo ao erário.

19. A esse respeito, vale dizer que mesmo a manifestação favorável de servidores do MTur acerca da existência das empresas que participaram da cotação prévia não tem o condão de afastar os fortes indícios de irregularidades que pairam sobre o dito certame, notadamente, em razão de que esta Corte, mediante o Acórdão 1.090/2018-TCU-Plenário, ao apurar práticas administrativas de servidores daquele Ministério relacionadas às irregularidades apuradas nos convênios do MTur com a empresa Premium, certificou-se da má gestão e aplicou-lhes multas individuais, inabilitando-os ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal.

20. Aliás, é de se mencionar que a concordância e a convergência de indícios para determinado fato, *in casu*, a existência de conluio para fraudar a execução do convênio em apreço, possui força probatória suficiente para sua comprovação, segundo jurisprudência do próprio TCU, Acórdão 1.223/2015-TCU-Plenário, e do STF, RE 68.006-MG.

21. Com relação à conduta dos ora recorrentes, de se dizer que foram devidamente individualizadas nos ofícios citatórios a eles endereçados (peças 25 e 26), cujas ciências ocorreram por meio dos ARs de peças 32 e 34, de sorte que eventuais condutas irregulares e indícios levantados em outros processos, uma vez apreciados e transitados em julgado, prestam-se exclusivamente para fins de aferição dos antecedentes dos agentes, a teor do disposto no art. 22, § 2º, da Lei 13.655/2018, que alterou disposições da LINDB.

22. Ante o exposto, entendo que deve ser negado provimento ao recurso de reconsideração interposto por Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes de Melo.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1260/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.557/2014-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrentes: Cláudia Gomes de Melo (478.061.091-53); Premium Avança Brasil (07.435.422/0001-39).
4. Órgão: Ministério do Turismo (MTur).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal:
- 8.1. Huilder Magno de Souza (OAB/DF 18.444) e outros, representando Claudia Gomes de Melo e Premium Avança Brasil.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, nesta fase, tratam de recurso de reconsideração interposto pela empresa Premium Avança Brasil e por sua presidente, Cláudia Gomes de Melo, contra o Acórdão 812/2018-TCU-Plenário;

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



9.1. conhecer do recurso de reconsideração, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. notificar as recorrentes da presente decisão.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1260-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

#### GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 015.685/2012-8

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Sumaré/SP.

Responsável: José Antonio Bacchim (035.275.078-25).

Representação legal: Thiago de Carvalho Migliato (36.009/OAB-DF) e outros, representando José Antonio Bacchim.

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS REPASSADOS À ENTIDADE CONVENIENTE. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. RECURSO DE REVISÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.**

#### RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários e destaques originais, a instrução da Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 74), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 75-76):

##### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por José Antonio Bacchim (peça 68), ex-Prefeito de Sumaré/SP, contra o Acórdão 4.919/2013-TCU-Segunda Câmara (peça 20), mantidos pelos Acórdãos 3.540/2014-TCU-Segunda Câmara (recurso de reconsideração - peça 48) e Acórdão 6.394/2015-TCU-Segunda Câmara (embargos de declaração - peça 62).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. julgar irregulares as contas de José Antônio Bacchim (035.275.078-25), ex-Prefeito Municipal de Sumaré/SP, e condená-lo ao pagamento das quantias de R\$ 177.767,17 (cento e setenta e sete mil, setecentos e sessenta e sete reais e dezessete centavos) e R\$ 27.585,00 (vinte e sete mil, quinhentos e oitenta e cinco reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados, respectivamente, a partir de 19/11/2010 e 30/12/2010, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;



9.2. aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas nos itens 9.1 e 9.2 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 16 de junho de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando ao responsável o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4. alertar o responsável que a falta de comprovação dos recolhimentos de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.5. determinar à Secex/SP que inclua nas notificações para o pagamento dos valores mencionados nos itens 9.1 e 9.2 o disposto nos itens 9.3 e 9.4, com fundamento no art. 15 e no art. 18, inciso II, alínea 'a', da Resolução 170, de 30 de junho de 2004;

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

9.7. remeter cópia do presente Acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92, com a informação de que a decisão está sujeita a Recurso de Reconsideração previsto no art. 285 do RI/TCU.'

### **HISTÓRICO**

2. Este processo de Tomada de Contas Especial (TCE) foi instaurado pelo Ministério do Meio Ambiente em virtude da ausência de apresentação da documentação necessária para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos por conta do Convênio MMA/SRHU 2009CV000021 (Siafi 722395), celebrado entre a Prefeitura de Sumaré/SP e a União, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (SRHU/MMA), no âmbito do Plano Integrado referente ao Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas/SP (peça 2, p. 97-108). Os recursos federais repassados somaram R\$ 205.353,07, sendo o repasse realizado em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 2010OB800150 (peça 3, p. 160) e 2010OB800193 (peça 3, p. 158), nos valores de R\$ 177.767,17 e R\$ 27.585,00, emitidas, respectivamente, em 19/11/2010 e 30/12/2010.

2.1. Coube à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) a instrução inicial do feito (peça 4) onde se propôs a realização de citação do responsável em face das seguintes ocorrências (peça 7, p. 1):

'a - a documentação enviada na aba 'anexos', no módulo de prestação de contas no Siconv não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos conveniados, porque as fases de execução das despesas estavam incompletas no sistema, principalmente devido à ausência dos documentos de liquidação e pagamentos (TED, extratos bancários digitalizados e notas fiscais), o que inviabilizou a geração dos relatórios de execução no Siconv, e a consequente avaliação da prestação de contas (itens 13 a 15);

b - esclarecimento da pendência relativa ao processo licitatório, em decorrência da ausência de anexação do Termo de Cooperação Inicial com a Universidade Estadual de Campinas/SP, e considerando a disponibilização apenas de Termo Aditivo de Cooperação Técnica, o que foi identificado como subconvênio pré-existente, tendo em vista a ausência de justificativas por parte do conveniente (item 15.1).

Quantificação do débito

Valor Histórico (R\$) Data de ocorrência

R\$ 177.767,17 19/11/2010

R\$ 27.585,00 30/12/2010.'

2.2. Após deferimento de prorrogação de prazo (peça 12), as alegações de defesa do responsável (peça 13) foram analisadas pela unidade técnica de origem, que as rejeitou, propondo a irregularidade das contas, a imputação de débito e a aplicação de multa (peças 15-17). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) acompanhou o posicionamento daquela unidade técnica (peça 18).

2.3. Acolhendo os posicionamentos uniformes da Secex/SP e do MP/TCU, em 20/8/2013, foi exarado o Acórdão 4.919/2013-TCU-Segunda Câmara, nos termos assinalados no subitem 1.1 deste Exame.





Posteriormente, em 13/9/2013, foi interposto pelo responsável recurso de reconsideração (peça 29), o qual foi conhecido e não provido, nos termos do Acórdão 3.540/2014-TCU-Segunda Câmara (peça 48).

2.4. Irresignado com esse julgado, foi interposto recurso de embargos de declaração (peça 54). Adicionalmente, há que se esclarecer que foi requerido efeito infringente ao mencionado recurso, com a juntada de diversos elementos de prova (peça 56-59) que, no entender do embargante, comprovam a boa e regular aplicação dos recursos. No entanto, aquele recurso acabou por ser conhecido e rejeitado (Acórdão 6.394/2015-TCU-Segunda Câmara - peça 62).

2.5. Assim, o responsável, ora recorrente, interpõe o presente recurso de revisão, a fim de que sejam analisados todos os elementos constantes nestes autos, em especial aqueles que foram juntados na ocasião da interposição dos embargos de declaração, com o objetivo de ver suas contas julgadas regulares.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 69 e 70) no qual foi proposto o conhecimento do recurso de revisão sem concessão de efeito suspensivo ao acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 72), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro José Múcio Monteiro.

3.1. Insta assinalar que o recorrente requereu efeito suspensivo ao recurso de revisão (peça 68, p. 2-6), que, à míngua de previsão legal, foi indeferido pelo serviço de admissibilidade desta Secretaria, nos seguintes termos (peça 69, p. 3):

‘O artigo 35 da Lei 8.443/1992 apenas prevê recurso de revisão sem efeito suspensivo. No entanto, mesmo que possível conceder efeito suspensivo com base nos requisitos estabelecidos para a medida cautelar, não se observa a presença cumulativa dos requisitos obrigatórios, quais sejam: *periculum in mora* e *fumus boni iuris*.

Eventual demora que possa ocorrer no julgamento de seu recurso decorrerá da apresentação tardia dos documentos novos colacionados em seus embargos de declaração. O responsável não apresenta provas que justifiquem a sua juntada intempestiva, somente naquele momento.

Não há que se falar em concessão de cautelar quando o perigo da demora é causado pelo próprio responsável. Entendimento diverso iria estimular a interposição de recursos de revisão às vésperas do período eleitoral, por exemplo, sob o fundamento do perigo da demora, elemento este causado pelos próprios recorrentes. Tal situação tornaria inaplicável o disposto no artigo 35 da Lei Orgânica/TCU e restaria inócua a inelegibilidade disposta no art. 1º, I, g, da Lei 64/1990 (Lei das inelegibilidades). A execução da decisão e os efeitos dela decorrente são inerentes a um julgamento até então válido. Caso contrário, todos os recursos de revisão interpostos em até 5 (cinco) anos teriam o condão de suspender a eficácia do julgamento, utilizando-se da medida cautelar sob o fundamento do perigo da demora.’

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar, no âmbito da prestação de contas do Convênio MMA/SRHU 2009CV00002:

- a) se inexistiu prejuízo aos cofres públicos haja vista eventual aproveitamento, integral ou parcial, do que foi executado com os recursos do convênio; e
- b) se os novos documentos apresentados pelo recorrente:
  - b.1) atestam a boa e regular aplicação dos recursos;
  - b.2) autorizam o afastamento da aplicação da multa; ou
  - b.3) eventualmente, propiciam a diminuição do valor do débito a ele imputado e da multa aplicada.

##### **5. Inexistência de prejuízo ao Erário.**

5.1. O recorrente junta ao seu recurso resposta do Consórcio Intermunicipal de Manejo dos Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas onde são assinaladas diversas informações a ele favoráveis (peça 68, p. 6, p. 14 e p. 21), tais como:

- a) houve aproveitamento do escopo dos trabalhos iniciados na gestão do recorrente;
- b) os trabalhos realizados pela Unicamp foram igualmente aproveitados, inclusive com melhorias socioeconômicas e ambientais, tendo sido ‘(...) o propulsor para a conclusão do Plano Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas e esse instrumento, o Consórcio Consimares não teria o seu norte’ [grifos suprimidos];
- c) foram propiciadas melhorias no aproveitamento dos resíduos sólidos naquela região;
- d) foi utilizado o plano como referência em processos licitatórios de outros municípios, bem como também houve aproveitamento das informações por parte do Ministério Público Estadual de São Paulo; e



e) contribuiu para obtenção do selo verde do Programa Estadual ‘Município Verde-Azul’.

**Análise:**

5.2. Não assiste razão ao recorrente.

5.3. Trata-se da análise do conteúdo do Ofício 87/2015/Consimares, de 3/11/2015 (peça 68, p. 24-26), produzido pelo Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas (11.480.200/0001-05) onde constam, em síntese, as seguintes informações:

a) houve aproveitamento do escopo dos trabalhos que foram iniciados pelo ex-Prefeito José Antonio Bacchim em relação ao Plano de Manejo dos Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas;

b) houve aproveitamento dos trabalhos realizados pela Unicamp e que certamente houve melhorias socioeconômicas e ambientais;

c) há implementações de curto prazo e das ações de médio e longo prazos. Houve aumento considerável nos conhecimentos técnicos por parte dos municípios que participam do consórcio no manejo dos resíduos sólidos, no desenvolvimento de suas atividades, sendo que o plano de gestão integrado foi concluído com êxito;

d) não há possibilidade de mensurar, em termos percentuais, as melhorias em relação às ações do projeto em questão, mas que foram obtidas diversas vantagens, como: utilização do plano com referência, obtenção de recursos financeiros a outros órgãos, etc.

5.4. Há que se assinalar que as suso informações prestadas pela mencionada pessoa jurídica se equivalem a declaração de terceiros e, nesse contexto, tem-se entendido que as ditas declarações provam, tão-somente, a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado (Acórdãos 2.455/2013-TCU-Plenário e Acórdão 2.834/2015-TCU-Segunda Câmara).

5.5. Além disso, quanto ao mérito das informações prestadas, entende-se que devam ser sopesadas na medida em que o citado consórcio, além de ter sido presidido preteritamente pelo recorrente (peça 68, p. 21), foi eventual beneficiário do material produzido, supostamente, com recursos do convênio em discussão, adquirindo, assim, condição de parte interessada nestes autos.

5.6. Por fim, ao contrário do que almeja o argumento do recorrente, o que importa nos presentes autos não são os efeitos propiciados pelos bens que foram produzidos a partir da pactuação em tela (cujos únicos titulares são os partícipes do convênio, quais sejam, o Ministério do Meio Ambiente e a Prefeitura de Sumaré/SP, nos termos da Cláusula Décima Sétima do termo de Convênio 2009CV00002 - peça 2, p. 107), mas sim se os referidos bens foram, de fato, produzidos com os recursos do convênio, o que, aliás, será objeto de análise no próximo item.

**6. Eficácia dos novos elementos apresentados sobre o acórdão recorrido**

6.1. Com base na nova documentação apresentada referente ao Convênio MMA/SRHU 2009CV00002, o recorrente requer, em pedidos alternativos, que: suas contas sejam julgadas regulares; ou que a multa a ele aplicada seja tornada sem efeito; ou, por fim, que haja a diminuição do valor do débito e, proporcionalmente, a da respectiva multa. Para tanto, assevera que (peça 68, p. 7-18):

a) a contrapartida a cargo da Prefeitura de Sumaré/SP foi depositada em 29/6/2010, no valor de R\$ 23.608,84, na conta da Caixa Econômica Federal, agência 0961, c/c 00174-5. Já os recursos transferidos pelo Ministério do Meio Ambiente foram efetuados por meio de dois depósitos em conta bancária diversa (c/c 00191-5), porém, na mesma agência: depositado o valor de R\$ 177.767,17, em 14/11/2010; e R\$ 27.585,90, em 4/1/2011. Os rendimentos das aplicações financeiras somaram R\$ 2.057,42. Dessa forma, o montante total de recursos geridos foi de R\$ 228.961,91;

b) as despesas efetuadas pela municipalidade atestam que diversas delas foram compatíveis com a finalidade do referido termo de ajuste o que demonstra o regular vínculo de nexo causalidade. A maior parte dos recursos foi destinada ao pagamento de bolsas de pesquisadores mediante convênio firmado com a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp);

c) as atividades dos pesquisadores da Unicamp foram realizadas através do Laboratório de Pesquisas FLUXUS (vide documento anexo ao recurso) cujo parâmetro técnico era produzir diretrizes, normas e arranjos administrativos para o desenvolvimento das atividades do Consórcio, com ênfase na inclusão socioeconômica e ambiental;

d) foram executadas diversas funções e tarefas, bem como traçadas as metas do plano integrado de resíduos sólidos do consórcio intermunicipal de manejo de resíduos sólidos da região metropolitana (informações e dados sistematizados, coleta seletiva e formas alternativas mapeadas, grupos de catadores identificados, potencialidades e fragilidades apontadas, gestão integrada com diversos cenários, instrumentos socioambientais e termo de referência do plano integrado apresentado);



e) também foi realizado um seminário para a apresentação do plano às municipalidades que compõem o consórcio envolvido no convênio a empresários afetos a sua cooperação e às autoridades estaduais e federais envolvidas. A referência à lista da equipe de pesquisadores e a síntese de suas atividades na elaboração do plano consta à peça 68, p. 12-13;

f) partes dos recursos também foram destinados à contratação direta de pesquisadores que realizaram treinamento junto aos servidores públicos municipais através de oficinas, levantamento de informações sobre catadores de resíduos e elaboração de georreferenciamento nas áreas abrangidas pelo consórcio;

g) o quadro-síntese de despesas realizadas é o seguinte (favorecido/valor):

g.1) Universidade Estadual de Campinas (Bolsa Pesquisa)/R\$ 115.652,24;

g.2) Pesquisadoras:

g.2.1) Juliana Collaço/R\$ 10.470,18;

g.2.2) Mariana Cortijo Costa/R\$ 6.661,68;

g.2.3) Gilsene Fajerstajn/R\$ 13.414,44;

g.2.4) Silvia Generoso/R\$ 6.661,68;

g.3) Geograph Informática e Serviços Ltda./R\$ 5.510,00;

g.4) INSS/R\$ 4.681,38;

g.5) IRRF/R\$ 620,64;

g.6) Tarifa bancária/R\$ 6,06;

g.7) TOTAL/R\$ 163.678,30;

h) o plano integrado de resíduos sólidos foi devidamente elaborado conforme documentos juntados aos autos;

i) com os novos documentos juntados, o saldo a devolver ao Ministério do Meio Ambiente, de R\$ 65.283,61, foi ainda mais reduzido. Inexistem quaisquer prejuízos ou desvios apurados em relação aos recursos ora discutidos;

j) a conclusão quanto à gestão integrada do plano foi concluída em 2012, mas com a inclusão de outros municípios, houve uma readequação e, em breve, deve chegar a sua fase final, tudo em função das ações iniciadas pelo recorrente no 'comando do referido consórcio'. Não há dúvidas que houve melhorias nas condições socioambientais em toda a região;

k) as ações de manejo de resíduos sólidos nos municípios consorciados decorrem dos estudos e diretrizes contempladas no plano integrado do convênio em questão, conforme as informações prestadas no Ofício 87/2015/Consimares. Todos os municípios consorciados apresentaram o referido plano (nos termos da Lei 12.305/2010), sendo dispensados da elaboração e apresentação do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos;

l) as despesas sem comprovação de documentos forem realizadas em benefício do convênio formalizado;

m) fruto do plano integrado, o consórcio ingressou, junto ao Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Resíduos Sólidos, carta consulta solicitando recursos para a elaboração de estudo de concepção na região metropolitana de Campinas; e

n) o plano em questão encontra-se disponível para download sendo injusta a devolução integral dos recursos pelo recorrente e representando enriquecimento indevido do Erário.

#### **Análise:**

6.2. Não assiste razão ao recorrente.

6.3. Inicialmente, em que pese já terem sido interpostos recursos de reconsideração e de embargos de declaração, ambos infrutíferos, há que se resgatar os fundamentos pelos quais ainda fazem persistir a imputação de débito ao recorrente no montante integral dos recursos repassados por meio do Convênio MMA/SRHU 2009/CV000021.

6.4. A unidade técnica de origem, ao analisar as alegações de defesa do recorrente, consignou uma série de apontamentos, sendo que os principais concluem pela ausência de comprovação de que os recursos pactuados foram aplicados no objeto do convênio nos seguintes termos (peça 15, p. 3-5):

‘(...)

15.2 O responsável anexou notas de empenho da Prefeitura Municipal de Sumaré/SP e comprovação de pagamentos à Unicamp, que se deram por meio de pagamento de boletos bancários referentes a bolsas de pesquisadores daquela universidade. Adicionalmente, foram juntadas algumas notas fiscais, e, por fim, termos de compromisso e contratos de prestação de serviço com pesquisadores, acompanhados de recibos de pagamentos a autônomos (RPA).

15.2.1. Ainda que comprovada a existência de convênio com a Unicamp para a consecução do mesmo objeto que o previsto no Convênio MMA/SRHU 2009CV000021 (Siafi/Siconv 722395), e, ainda, mesmo que comprovada a existência de pagamentos de bolsas a pesquisadores daquela instituição, esclareça-se que não foram anexados os extratos bancários das contas correntes específicas do convênio, e tampouco os cheques (ou comprovante de depósitos ou transferências) das mesmas contas. Ademais, as notas fiscais das despesas supostamente custeadas com recursos do convênio não estão identificadas com o número da avença, em discordância do que estabelece o art. 30 da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (IN-STN 1/1997). Nos recibos de pagamentos a autônomos, juntados à peça 13 (p. 100; 118-121; 131-134; 148-151), também não há qualquer informação que identifique que os pagamentos foram custeados com recursos do convênio sob exame.

[na sequência, vide tabelas indicando a referência nos autos aos recibos, notas fiscais e comprovantes de pagamentos aos autônomos]

15.2.2. Registre-se que a IN-STN 1/1997 disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos. Seu art. 30 estabelece que as despesas devam ser comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

15.2.3. Destaque-se, ainda, que foram apresentados apenas cheques referentes aos pagamentos efetuados diretamente à Unicamp (peça 3, p. 31, 33, 39, 41). Esses cheques, entretanto, são do Banco Nossa Caixa (incorporado pelo Banco do Brasil em 11/2009), conforme indicado em tabela abaixo. Assim, o dinheiro utilizado para pagamento dessas despesas não é proveniente das contas específicas do convênio, que são da Caixa Econômica Federal (conforme peça 2, p. 205, até 1/10/2010, a conta 006174-5, agência 0961-0, e, posteriormente, a conta 000191-5, da mesma agência 0961-0). Para as outras despesas, nem sequer foram apresentados cheques ou comprovantes de transferências bancárias.

[segue-se tabela fazendo referência nos autos quanto aos cheques apresentados]

15.2.4. Na peça 13, p. 74-76, foi juntada uma relação de pagamentos, intitulada de Relatório de Pagamentos Efetuados - Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos. De acordo com esse relatório, teriam sido despendidos R\$ 207.364,00. Destaque-se que esse documento em nada comprova que as despesas relacionadas foram custeadas com recursos do Convênio MMA/SRHU 2009CV000021 (Siafi/Siconv 722395).

15.2.5. Cumpre destacar, ainda, que o Segundo Termo Aditivo, juntado à peça 13, p. 79-82, cujo objeto é a execução do Plano de Trabalho intitulado Plano Integrado de Resíduos Sólidos do Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas, não menciona, em sua cláusula terceira, que os recursos necessários seriam oriundos do convênio em tela.'

6.5. Conclui a unidade técnica, em especial, que, à míngua dos extratos bancários da conta bancária do convênio e da referência ao número do convênio nos comprovantes de despesas, não é possível estabelecer o necessário vínculo de nexo causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetuadas com o objeto do convênio. Tal posicionamento foi acolhido pelo voto condutor do acórdão recorrido (peça 21).

6.6. Assim sendo, será analisado, a seguir, se os conteúdos da documentação juntada pelo recorrente (peças 56, 57 e 58), em sede do presente recurso de revisão, suprem, parcial ou totalmente, as impropriedades mencionadas nos subitens 6.4 e 6.5 anterior.

6.6.1. A fim de sistematizar a análise, segue tabela com referência de todos os documentos juntados pelo recorrente.

| Item | Descrição                                                                | Peça (pp.)                                    |
|------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 1    | Extratos mensais de fundo de investimento (CEF, Agência 0961, c/c 191-5) | 56 (1-9), 57 (208-210, 213-250), 58 (128-167) |
| 2    | Transferência entre contas                                               | 56 (10), 57 (70, 149, 204)                    |
| 3    | Extratos bancários (CEF, Agência 0961, cc 191-5)                         | 56 (11), 57 (183, 205, 212), 58 (98-125)      |
| 4    | Extratos bancários (CEF, Agência 0961, cc 2-1)                           | 56 (12-13), 57 (151-152, 206-207)             |
| 5    | Extratos Mensais de Fundo de Investimento (CEF, Agência 0961, c/c 174-5) | 56 (14-25), 58 (13, 47-90)                    |
| 6    | Novo requerimento à Prefeitura de Sumaré/SP                              | 56 (27)                                       |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7  | Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos                                                                                                                                                                                                                                                                             | 56 (29-250)                                                                                                                                    |
| 8  | Comprovante de depósito (Unicamp) e cheque (Nossa Caixa)                                                                                                                                                                                                                                                                  | 57 (1, 52, 101), 58 (178, 200, 202)                                                                                                            |
| 9  | Termos de compromisso - Bolsa Pesquisa Empresa                                                                                                                                                                                                                                                                            | 57 (2-12, 61-62, 186-195)                                                                                                                      |
| 10 | Boletos de pagamento referentes bolsistas (sacado: Prefeitura de Sumaré/SP), ordens de pagamentos referentes aos bolsistas emitidos pela Prefeitura de Sumaré/SP, recibo de pagamento a autônomo (RPA), Pagamento de ordem auxiliar, Cheques (Caixa Econômica Federal), Guia de recolhimento RPA, Transferências, Empenho | 57 (13-60, 64, 66-69, 76-88, 90-100, 103-119, 123-146, 196-203), 58 (171-177, 184, 186, 188, 190, 193-199, 202-210, 218-221, 227-231, 239-242) |
| 11 | Contrapartida municipal                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 57 (71-75)                                                                                                                                     |
| 12 | Comprovante de transferência de valores (Prefeitura de Sumaré/SP para Unicamp)                                                                                                                                                                                                                                            | 57 (102)                                                                                                                                       |
| 13 | Comprovante de aquisição de Software MapInfo                                                                                                                                                                                                                                                                              | 57 (120-122)                                                                                                                                   |
| 14 | Extratos bancários (CEF, Agência 0961, cc 174-5)                                                                                                                                                                                                                                                                          | 57 (147, 150), 58 (15-19, 21-44)                                                                                                               |
| 15 | Ordem de pagamento para Unicamp, notas fiscais e comprovantes de despesas                                                                                                                                                                                                                                                 | 57 (153-181, 184-185), 58 (169-170, 192, 201, 249)                                                                                             |
| 16 | Relação de pagamentos                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 58 (2-4)                                                                                                                                       |
| 17 | Razão contábil (CEF, Agência 0961, cc 174-5 e 191-5)                                                                                                                                                                                                                                                                      | 58 (7-10, 93-95, 189, 191)                                                                                                                     |
| 18 | Razão de conta corrente da Prefeitura Municipal de Sumaré/SP                                                                                                                                                                                                                                                              | 58 (179-181, 185)                                                                                                                              |
| 19 | Contrato de prestação de serviços de consultoria                                                                                                                                                                                                                                                                          | 58 (211-217, 222-226, 232-238, 244-248)                                                                                                        |
| 20 | Outros documentos (ilegíveis)                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 57. (48, 63, 65, 89), 58 (243)                                                                                                                 |

6.6.2. Inicialmente, há que se consignar que a conta bancária em que foram depositados os recursos federais, de R\$ 177.767,17 (em 10/11/2010) e de R\$ 27.585,00 (em 31/12/2010), referentes ao Convênio MMA/SRHU 2009CV000021 é a de número 191-5, Agência 0961, da Caixa Econômica Federal, em nome da Prefeitura de Sumaré/SP (peça 3, p. 158 e p. 160). Segundo relata o recorrente, na conta corrente 174-5, da mesma agência, foram depositados os valores referentes à contrapartida. Nas movimentações bancárias informadas consta, ainda, uma terceira conta de número 2-1, na mesma agência, em nome da mesma municipalidade.

6.6.2.1. Sobre a utilização de múltiplas contas bancárias para a movimentação dos recursos federais transferidos consigne-se que há contrariedade expressa ao disposto no art. 7º, inciso XIX, e art. 20 da IN/STN 1/1997, *verbis*:

‘Art. 7º O convênio conterá, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

(...)

XIX - o compromisso do conveniente de movimentar os recursos em conta bancária específica, quando não integrante da conta única do Governo Federal;

(...)

Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.’ [redação dada pela IN STN 1/2004]

6.6.2.2. Da nova documentação apresentada pelo recorrente (item 2 da tabela), verifica-se transferência da conta 191-5 para a conta 2-1, nos valores de R\$ 146.000,00, em 8/12/2010 (peça 57, p. 204) e de R\$ 30.000,00, em 4/6/2012 (peça 56, p. 10). Ou seja, à míngua de autorização por parte do concedente ou de comprovação de justificativa plausível, tais transferências não encontram amparo normativo, sendo desconhecidos os motivos pelos quais o recorrente optou por assim tratar volume de recursos que representa, em termos nominais, cerca de 85,7% (R\$ 176.000,00/R\$ 205.352,17) dos recursos do convênio.



6.6.2.3. Importa assinalar que, ao analisar os extratos bancários referentes à conta 2-1 em discussão (item 4 da tabela), se verifica a existência de dezenas de lançamentos de créditos e débitos nos períodos de dezembro/2010, maio-junho/2012 e agosto-setembro/2012. Dito por outras palavras, prevalece a tese do acórdão recorrido sobre a impossibilidade de se estabelecer o nexo causal entre os recursos federais repassados e os aplicados no convênio em questão, na medida em que se desconhecem as fontes de recursos dos créditos, podendo, inclusive, terem sido captados por meio de convênios ou repasses com outros entes da administração pública federal ou com o próprio Estado de São Paulo.

6.6.2.4. Dentre um dos princípios jurídicos da boa hermenêutica jurídica, há o que estabelece que não haja conteúdo inútil em dispositivos normativos, tais como aqueles mencionados na IN-STN 1/1997. A consequência prática na inobservância ao disposto no art. 7º, inciso XIX, e art. 20 se concretiza na constatação de que, ao transferir os recursos da conta do convênio 191-5 para a conta 2-1, se perde a rastreabilidade de origem e destinação final da maior parte dos recursos em discussão, o que acaba por impedir o reconhecimento da demonstração, por parte do recorrente, da pretendida regularidade da aplicação dos recursos.

6.6.2.5. Aliás, nessa discussão, este Tribunal tem entendido que a transferência de recursos da conta bancária específica do convênio para outra conta corrente do município impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre a execução do objeto e a aplicação dos recursos federais transferidos, a exemplo do que foi decidido no Acórdão 3.948/2014-Primeira Câmara.

6.6.2.6. Há que se salientar que todos os extratos bancários e comprovantes de despesas referentes à conta 174-5, em que foram depositados os recursos referentes à contrapartida da municipalidade, devem ser desconsiderados, tendo em vista que o débito se limitou unicamente ao montante de recursos federais repassado pela concedente.

6.6.2.7. O recorrente tenta estabelecer a rastreabilidade entre a origem e o destino dos recursos em tela fazendo a juntada de informações de lançamentos de razão contábil (itens 17 e 18 da tabela). Sobre tais documentos, constata-se que:

a) o razão contábil, com os lançamentos afetos à conta 174-5 (peça 58, p. 7-10), não tem qualquer efeito recursal uma vez se refere aos recursos referentes à contrapartida;

b) o razão contábil referente à conta do convênio 191-5, exercícios 2010 a 2012 (peça 58, 93-95), é peça declarativa que deve estar em consonância com os respectivos comprovantes de despesas e movimentações bancárias. Não há batimento entre os valores de crédito constantes dos lançamentos contidos no razão contábil em confronto com os constantes no extrato bancário (peça 58, p. 98). Ademais, não foram localizados os respectivos comprovantes de despesas com expressa menção ao número do convênio;

c) o razão de conta corrente da Prefeitura Municipal de Sumaré/SP, exercícios de 2011 e 2012 (peça 58, 179-181), também, em nada aproveita ao recorrente, na medida em que só informa os valores de entrada e saída para o plano integrado de gestão e manejo de resíduos. Aliás, faltou o razão de conta corrente referente ao principal exercício financeiro, que é o de 2010 (ano em que os recursos do convênio foram disponibilizados), em que se poderia verificar qual o montante de recursos financeiros foi movimentado no referido plano; e

d) uma vez que os recursos do convênio foram depositados em outra conta corrente, para gastos posteriores, as sobreditas informações contábeis só teriam alguma serventia se fossem explicitadas todas as fontes de créditos na conta 2-1 e todos as destinações de débitos, o que não foi providenciado pelo recorrente.

6.6.2.8. A relação de pagamentos (item 16 da tabela) deve estabelecer pagamentos quitados a partir da conta corrente relativa ao convênio em questão. Conforme a análise pretérita (6.6.2.3), se verifica que o recorrente deixou de cumprir essa diretriz ao utilizar a conta corrente 2-1 para a transferência da maior parte dos recursos federais sob sua gestão.

6.6.2.9. Com base nessas fundamentações, há que se considerar como ineficazes toda as documentações referenciadas nos itens 2, 4, 5, 8, 11, 12, 14, 16, 17 e 18 da tabela constante no subitem 6.6.1 deste Exame.

6.6.3. Com relação aos extratos de investimentos referentes ao item 1 da citada tabela, tais documentos comprovam tão somente a aplicação financeira dos recursos do convênio junto à CEF. Esses documentos em nada aproveitam a situação processual do recorrente na medida em que atestam que o ele aplicou os recursos do convênio em fundos de investimento, o que já é de exigência da lei.

6.6.4. Já em relação à análise dos extratos bancários que atestam a movimentação financeira dos recursos do convênio em discussão (item 3 da tabela), chegamos às seguintes constatações:

a) além das transferências entre contas de valores já noticiadas no subitem 6.6.2.2, consta as seguintes transferências, a débito da conta de convênio de número 191-5:

Data Tipo de transferência Valor (R\$)



26/11/2010 TRX ELETR 4.471,48  
 26/11/2010 ENVIO TED 3.490,06  
 26/11/2010 ENVIO TED 2.220,56  
 26/11/2010 ENVIO TED 2.220,56  
 26/11/2010 ENVIO TED 18.554,00  
 26/11/2010 DOC/TED PESSOAL 13,50  
 26/11/2010 DOC/TED PESSOAL 13,50  
 31/1/2011 TRX S/CPMF 28.000,00  
 24/2/2011 TRX ELETR 28.000,00 (\* a crédito)  
 3/3/2011 TRX S/CPMP 28.000,00  
 10/2/2011 CRE TED 28.000,00 (\* a crédito)  
 5/9/2011 TRX S/COM 29.000,00  
 16/11/2011 CRED TED 29.000,00 (\* a crédito);

b) todas as demais movimentações na mencionada conta corrente dizem respeito a operações de débito e crédito, de mesmo valor, em relação a aplicações e resgates no fundo de investimento vinculado a essa conta. Além disso, as demais operações, a partir de 31/1/2011, se materializam em partidas dobradas, também, com valores idênticos de créditos oriundos de transferências eletrônicas bancárias (CRED TED) e de débitos a outras contas sem incidência de CPMF (TRX S/CPMF). Dessa forma, tais operações não têm qualquer efeito quanto à pretensa comprovação da regularidade da movimentação financeira dos recursos;

c) assim sendo, resta analisar se a destinação dos valores debitados da conta 191-5, no dia de 26/11/2011, pode, de alguma forma, aproveitar à situação processual do recorrente, com a desconstituição parcial do débito a ele imputado;

d) cotejando tais valores com a relação de pagamentos à peça 58, p. 2, há batimento apenas no valor de R\$ 18.554,00 referente ao pagamento de bolsas de pesquisas para alunos. No entanto, o próprio recorrente informa que tal valor foi pago com boleto bancário a partir de recursos oriundos da conta diversa do convênio, aplicando-se, por via de consequência a mesma análise no subitem 6.6.2 deste Exame; e

e) cotejando, ainda, os mesmos valores com o quadro-resumo de despesas apresentado na peça recursal do recorrente (peça 68, p. 14-15), não há qualquer batimento entre os montantes.

6.6.5. Assim sendo, os extratos bancários trazidos pelo recorrente não suprem a omissão anteriormente apontada pela unidade técnica de origem, permanecendo incólumes os fundamentos do acórdão ora recorrido.

6.6.6. Aliado à perda de rastreabilidade dos recursos pactuado e à ausência de correlação dos débitos da conta do convênio com a relação de pagamentos, acresce-se que, quanto aos demais documentos apresentados pelo recorrente, melhor sorte não assiste ao recorrente. Senão vejamos.

6.6.6.1. Item 6 da tabela: em vez de recorrer ao Poder Judiciário, o recorrente reiterou requerimento à Prefeitura de Sumaré/SP solicitando documentos de seu interesse, sendo que essa matéria já foi objeto de análise por parte desta Secretaria ao analisar recurso de reconsideração por ele manejado, nos seguintes termos (peça 43, p. 4):

‘20. O alegado impedimento de acesso a documentos relativos à prestação de contas por adversário político no exercício de cargo público com competência para indeferir o seu requerimento não é suscetível de classificação na categoria de força maior porque se pode superar tal obstáculo pela via judicial e, no caso concreto, não se identifica nos autos documento que faça ver a alegada propositura pelo Recorrente de ação judicial para tanto. Anexou-se aos instrumentos de recurso apenas o requerimento administrativo juntado tanto à peça 29, p. 12, como à peça 38, p. 3.’

6.6.6.2. Item 7 da tabela: trata-se de documento que, apesar de compatível com o objeto do convênio, não se conhece se a sua produção foi, de fato, confeccionada com recursos do convênio em questão. De se estranhar que não consta em seus apontamentos bibliográficos teses ou monografias das pesquisadoras: Juliana Collaço, Mariana Cortijo Costa, Gilsene Fajerstajn e Silvia Generoso, mencionadas nominalmente no quadro-resumo de despesas apresentada pelo recorrente, além do que os comprovantes de despesas dessas pesquisadoras são anteriores ao crédito dos valores em discussão na conta do convênio (item 10 da tabela).

6.6.6.3. Item 8 da tabela: tipo de documento já analisado corretamente pela unidade técnica de origem (vide subitem 15.2.3 referenciado no subitem 6.4 deste Exame).

6.6.6.4. Itens 9, 10, 13, 15 e 19 da tabela: comprovantes de despesas que não estão devidamente assinalados com o número do Convênio MMA/SRHU 2009CV00002, em desacordo com o disposto no art. 30 da IN/STN 1/1997. Mantém-se a análise da unidade técnica de origem lançada no subitem 15.2.2 do subitem 6.4



deste Exame.

6.6.6.5. Item 20: porquanto ilegíveis, nenhuma eficácia recursal a que lhes reconhecer.

6.7. Assim sendo, a par das disposições contidas nos incisos II e III do art. 35 da Lei 8.443/1992, verifica-se que os novos elementos juntados pelo recorrente não têm o condão de desconstituir, total ou parcialmente, as parcelas de débitos a ele imputadas. De outro lado, a unidade técnica de origem demonstrou, de forma suficiente (subitem 6.4 deste Exame), que não houve a boa e regular aplicação dos recursos do convênio em questão, em especial, ao analisar os documentos apresentados anteriormente pelo ora recorrente em suas alegações de defesa.

#### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

7. A Procuradoria da República no Estado de São Paulo informa que, a luz do que foi decidido no âmbito do acórdão recorrido, as providências a cargo daquele órgão ministerial foram no sentido de arquivar os autos do Inquérito PP/IC 1.34.004.001213/2014-99 (peça 73). Assim, entende-se que não há motivos para que o acórdão que vier a julgar o presente recurso seja encaminhado àquela Procuradoria.

#### **CONCLUSÃO**

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) declaração de terceiro, agravado pelo fato de ter sido prestada por parte interessada, comprova a existência da declaração mas não o fato declarado; e

b) os novos documentos apresentados não têm o condão de desconstituir, total ou parcialmente, as parcelas de débitos imputadas ao recorrente haja vista que, ao se utilizar conta bancária estranha ao convênio, permanece a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio de convênio.

8.1. Assim sendo, propõe-se, no mérito, que o recurso do recorrente não seja provido, sobretudo pelo fato de que não restou demonstrado, por parte do recorrente, o necessário vínculo de nexo causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetuadas no âmbito do Convênio MMA/SRHU 2009/CV000021.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

9. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso III, e 35, incisos II e III, todos, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência ao recorrente e aos demais interessados do acórdão que vier a ser proferido.”

2. O Ministério Público junto ao TCU, em sua manifestação regimental, defendeu o não conhecimento do recurso de revisão, tendo em vista a ausência de atendimento aos requisitos da espécie recursal, estabelecidos no art. 288 do Regimento Interno (peça 79):

“Em exame, Recurso de Revisão interposto pelo Sr. José Antônio Bacchin (peça 68), ex-prefeito de Sumaré/SP, contra o Acórdão nº 4.919/2013-2ª Câmara (peça 20).

2. Por meio da deliberação vergastada, o recorrente teve suas contas julgadas irregulares e foi condenado ao pagamento de débitos nos valores de R\$ 177.767,17 e R\$ 27.585,00, decorrentes de falhas na prestação de contas do Convênio MMA/SRHU nº 2009CV000021, no âmbito do Plano Integrado referente ao Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas/SP. Ademais, foi-lhe aplicada multa de R\$ 21.000,00, proporcional ao prejuízo causado.

3. Ante os argumentos trazidos pelo responsável, a Secretaria de Recursos (peças 74/76) propõe reiterar o juízo de admissibilidade adotado por Vossa Excelência (peça 72), negando-se provimento quanto ao mérito da impugnação, sob o pálio de que:

“a) declaração de terceiro, agravado pelo fato de ter sido prestada por parte interessada, comprova a existência da declaração mas não o fato declarado; e

b) os novos documentos apresentados não têm o condão de desconstituir, total ou parcialmente, as parcelas de débitos imputadas ao recorrente haja vista que, ao se utilizar conta bancária estranha ao convênio, permanece a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio de convênio.”

4. Tivesse a questão de ser enfrentada no mérito, assistiria plena razão à unidade especializada. Todavia, falhando o recurso em preencher os requisitos da espécie, ofício por que o Tribunal dele não conheça, pelos argumentos que passo a expor.

5. Por oportuno, transcrevo os requisitos para conhecimento do Recurso de Revisão, tal como disciplinados no art. 288 do Regimento Interno da Casa:



“Art. 288. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, cabe recurso de revisão ao Plenário, **de natureza similar à da ação rescisória**, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez e por escrito pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso IV do art. 183, e fundar-se-á:

I – em erro de cálculo nas contas;

II – em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido;

III – na **superveniência de documentos novos** com eficácia sobre a prova produzida.” (Grifado.)

6. A fim de justificar o cabimento do recurso, o Sr. José Antônio Bacchin indica a existência de “documentos novos já juntados aos autos nas Peças 56, 57, 58, 59, 60 e 61, mas não avaliados como de direito pela Corte na fase dos embargos de declaração” (peça 68, p. 2).

7. Em relação às peças mencionadas pelo recorrente, verifico que foram integralmente tratadas no Relatório e Voto que precedem o Acórdão nº 6.394/2015-2ª Câmara, delas havendo não apenas simples menção, mas também análise de seu conteúdo (Relatório: peça 64, p. 2-3; Voto: peça 63, p. 1-3), tornando forço concluir que foram devidamente examinadas na ocasião pelo Exmº Sr. Ministro Relator Vital do Rêgo.

8. Tal constatação, ao tempo em que revela inverídica a alegação de que os argumentos não teriam sido “avaliados como de direito pela Corte na fase dos embargos de declaração” (peça 68, p. 2), despoja o recurso apresentado de seus requisitos extrínsecos.

9. Forte nas considerações acima, e com as vênias devidas à diligente unidade especializada, concluo faltarem os requisitos para admissão do Recurso de Revisão em epígrafe, razão pela qual este representante do Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas da União opina por que a impugnação de peça 68 não seja conhecida pela Corte.”

É o Relatório.

## VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por José Antonio Bacchin, ex-Prefeito de Sumaré/SP, contra o Acórdão 4.919/2013-TCU-Segunda Câmara, mantido pelos Acórdãos 3.540/2014-TCU-Segunda Câmara (recurso de reconsideração) e 6.394/2015-TCU-Segunda Câmara (embargos de declaração).

2. A deliberação vergastada, em síntese, julgou irregulares as contas do responsável, imputou-lhe débito nos valores históricos de R\$ 177.767,17 e R\$ 27.585,00 e aplicou-lhe multa de R\$ 21.000,00, em razão da ausência de apresentação da documentação necessária para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio do Convênio MMA/SRHU 2009CV000021 (Siafi 722.395), celebrado entre o Município de Sumaré/SP e a União, no âmbito do Plano Integrado referente ao Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas/SP.

3. Conforme exame técnico da Secretaria de Recursos nesta fase processual, os documentos novos suscitados a fim de viabilizar o presente recurso de revisão não têm o condão de desconstituir, total ou parcialmente, as parcelas de débitos imputadas ao recorrente, haja vista que, ao se utilizar conta bancária estranha ao convênio, permanece a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos.

4. Dessa feita, não restou demonstrado, por parte do recorrente, o necessário nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetuadas no âmbito do convênio, motivo pelo qual a secretaria especializada defende o conhecimento e não provimento da peça recursal.

5. Embora concorde com o exame de mérito efetivado pela Serur, o MPTCU prescreve que a matéria sequer deveria ser conhecida, porque ausentes os requisitos da espécie recursal manejada. Anota o *Parquet* que o recorrente indica a existência de “documentos novos já juntados aos autos nas Peças 56, 57, 58, 59, 60 e 61, mas não avaliados como de direito pela Corte na fase dos embargos de declaração” (peça 68, p. 2).



6. No entender do MPTCU, referidas peças foram integralmente examinadas no Relatório e Voto do Acórdão 6.394/2015-TCU-Segunda Câmara, que apreciou embargos de declaração em face do Acórdão 4.919/2013-TCU-Segunda Câmara.

7. Com isso, não procederia a alegação de que os argumentos não teriam sido “*avaliados como de direito pela Corte na fase dos embargos de declaração*” (peça 68, p. 2), de modo que o recurso apresentado não atenderia aos requisitos estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c art. 288 do Regimento do Interno do TCU.

8. Acompanho o exame técnico ofertado pela Secretaria de Recursos deste Tribunal, transcrito no Relatório precedente, e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir.

9. Em que pese entenda assistir razão ao Ministério Público junto ao TCU quando assevera que o conteúdo da maior parte das peças suscitadas a título de documentos novos já foram analisadas pelo Tribunal por ocasião do Acórdão 6.394/2015-TCU-Segunda Câmara, verifico que o conteúdo da peça 61 não o foi, ao menos não explicitamente.

10. Dessa forma, assiste direito ao recorrente de que os novos elementos probatórios carreados aos autos sejam apreciados pelo Tribunal, na forma do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c art. 288, inciso III, do Regimento do Interno do TCU. Sob esses fundamentos, ratifico o despacho exarado pelo então Relator do feito, Ministro José Múcio Monteiro (peça 72), e conheço do presente recurso de revisão.

11. Quanto ao mérito, reitero as conclusões a que chegou a unidade instrutora. A análise empreendida demonstrou que os documentos mencionados não têm o condão de desconstituir, total ou parcialmente, as parcelas de débitos imputadas ao recorrente, haja vista que, ao se utilizar conta bancária estranha ao convênio, permanece a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos.

12. Nem mesmo as notas de empenho e comprovantes de pagamento elencados à peça 61 logram tal intento, visto que não restou demonstrado, por parte do recorrente, o necessário nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetuadas no âmbito do convênio, tendo em vista a administração dos recursos em conta corrente estranha ao ajuste. Em outras palavras, não há evidências de que referidos desembolsos tenham sido à conta dos recursos federais transferidos.

13. É que, à míngua de simples extratos bancários da conta bancária do convênio que demonstrem inequivocamente a relação origem-destino dos recursos federais, não é possível estabelecer o necessário nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetivadas (v.g. Acórdãos 2.464/2013, 344/2015 e 3.005/2016, todos do Plenário).

14. Por derradeiro, recebo o expediente de peça 79 como memorial, visto ter sido carreado aos autos após o encerramento da etapa instrutória (RI/TCU, art. 160, §§ 1º, 2º e 3º). Como os elementos apresentados se limitam a historiar e reiterar pontos já analisados no presente recurso de revisão ou em etapas anteriores dos autos, sem suprir a lacuna do nexo causal, não há como modificar a conclusão a que se chega neste recurso de revisão.

15. Sendo assim, ante a ausência de elementos capazes de alterar o juízo anteriormente formulado, não é possível reformar o julgado. Feitas essas considerações, entendo que o presente recurso deve ser conhecido e rejeitado, mantendo-se inalterada a deliberação combatida.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1261/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.685/2012-8.

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

3. Recorrente: José Antonio Bacchim (035.275.078-25).





4. Entidade: Município de Sumaré/SP.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur) e Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: Thiago de Carvalho Migliato (36.009/OAB-DF) e outros, representando José Antonio Bacchim.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto por José Antonio Bacchim contra o Acórdão 4.919/2013-TCU-Segunda Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou suas contas irregulares e imputou-lhe débito e multa;

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, da Lei 8.443/1992, conhecer do presente recurso de revisão e negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1261-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 004.434/2017-0

Natureza: I - Embargos de Declaração em Representação

Entidade: Governo do Estado da Paraíba

Representação legal: Heitor Vitor Mendonça Fralino Sica (182193/OAB-SP) e outros, representando Teltronic Brasil Ltda.; e Joao Souza da Silva Junior (16.044/OAB-PB), representando Consorcio Motorola Solutions Paraíba

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS. FALHAS NÃO CONFIRMADAS APÓS EXAME PRELIMINAR. RECURSO. SUPOSTA OBSCURIDADE. AUSÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO FORMAL DE LEGALIDADE DE CONDUTA DE RESPONSÁVEL EM PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO. CONHECIMENTO DO RECURSO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Consorcio Motorola Solutions Paraíba ao Acórdão 2.323/2018-Plenário.



2. O presente feito trata, originalmente, de representação formulada pelo Consórcio Teltronic Paraíba Tetra, representada pela empresa líder Teltronic Brasil Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Presencial nº 193/2015-SEAD, cujo objeto era o registro de preços para contratação de empresa ou consórcio de empresas para fornecimento de serviço de implantação de sistema de radiocomunicação PMR (Professional Mobile Radio) de padrão aberto (TETRA – Terrestrial Trunked Radio) que comporá o sistema estadual de radiocomunicação digital do Estado da Paraíba (peça 1).

3. A unidade técnica se pronunciou sobre os fatos nos termos da instrução transcrita parcialmente a seguir (peça 86):

*“2. Apresenta-se na sequência uma síntese da licitação.*

*2.1. Identificação: Pregão Presencial nº 193/2015-SEAD – Registro de Preços (Internacional)*

*2.2. Objeto: Registro de Preço para contratação de Empresa ou Consórcio de Empresas para fornecimento de materiais e prestação de serviços técnicos especializados, para implantação de Sistema de Radiocomunicação PMR (Professional Mobile Radio) de padrão aberto (TETRA – Terrestrial Trunked Radio), que comporá o Sistema Estadual de Radiocomunicação Digital do Estado da Paraíba, conforme especificações, detalhamento e quantitativos, do item 1.3 Tabela de Quantitativos, em Termo de Referência (peça 2, p. 1).*

*2.2.1. No Anexo VI – Modelo da Proposta de Preços encontram-se um detalhamento dos itens licitados (peça 2, p. 32-34).*

*2.3. Órgão licitante: Secretaria de Estado da Administração da Paraíba, através da Central de Compras/Gerência Executiva de Licitação – GELIC*

*2.4. Demandantes da licitação: Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social (SEDS), Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), Casa Militar do Governador (CMG), Polícia Militar do Estado da Paraíba (PMPB) e Corpo de Bombeiros Militar do Estado da Paraíba (CBMPB).*

*2.5. Data abertura: 17/08/2015, às 09h*

*2.6. Licitantes participantes: Consórcio Teltronic Paraíba TETRA, Consórcio Hytera e Consórcio Motorola.*

*2.7. Todas as propostas foram classificadas para a fase de lances, já que apenas três licitantes participaram do certame (vide item 7.8.1 do edital), cujos valores propostos são listados adiante (peça 2, p. 11, 44). Preço de referência: R\$ 48.900.341,63 (peça 2, p. 79; peça 7, p. 34).*

*2.7.1. Motorola Solutions Ltda. R\$ 57.717.906,85*

*2.7.2. Teltronic Brasil Ltda. R\$ 81.394.439,55*

*2.7.3. Hytera Comunicações do Brasil Ltda. R\$ 62.542.199,77*

*2.8. Após a fase de lances, menor preço: R\$ 38.350.000,00 (US\$ 11,032,478.93) ofertado pela empresa Hytera Comunicações do Brasil Ltda. (peça 2, p. 45).*

*2.8.1. A Motorola Solutions Ltda., segunda colocada, adere ao preço.*

*2.9. Consórcio Hytera foi inabilitado na fase recursal.*

*2.10. Consórcio Motorola, segundo colocado, foi inabilitado.*

*2.11. O Consórcio Teltronic Paraíba TETRA, após negociação, reduz seu preço de R\$ 54.900.000,00 para R\$ 41.500.000,00. Não alinha o preço aos dois primeiros colocados; é desclassificado em razão de preço elevado (peça 2, p. 74-77, 84).*

*2.11.1. Consegue reverter a decisão e assina a Ata de Registro de Preços e contrato (peça 2, p. 78-82, 83-88; peça 3, p. 27, 28).*

*2.12. O Consórcio Motorola é habilitado por decisão judicial (peça 3, p. 49-61).*

*2.12.1. São desfeitos os atos firmados com o Consórcio Teltronic Paraíba TETRA. O Consórcio Motorola assina Ata de Registro de Preços, em 29/8/2016, e Contrato 023/2016-SEDS, de 21/9/2016 (peça 3, p. 72-75 e 76-87).*

*2.12.2. Valor da Contratação consignado na Ata: R\$ 38.350.000,00; Valor da contratação consignado no Contrato (item 6.1.): R\$ 26.388.084,04.*



## **HISTÓRICO**

3. Convém fazer uma síntese da petição do Consórcio Teltronic Paraíba TETRA, representada pela empresa líder Teltronic Brasil Ltda., CNPJ 03.316.088/0001-43, que formulou a representação, com base no art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993.

4. A proposta inicial do Consórcio Teltronic Paraíba TETRA foi reduzida na fase de lances para R\$ 54.900.000,00. Com a inabilitação do Consórcios Hytera e Motorola, ambos com menor preço, abriu-se negociação com o Consórcio Teltronic Paraíba TETRA, registrada nas Atas das sessões de 28/10 e 4/11/2015 (peça 2, p. 71-77). Dessa negociação resultou a redução do preço para R\$ 45.000.000,00. A Comissão Técnica verifica que a proposta da Teltronic atende ao Termo de Referência (ofício 018/2015/CSAPRD).

4.1. O Consórcio Teltronic Paraíba TETRA não acompanhou os valores ofertados na fase de lances pelos concorrentes. A oferta final para o Lote 01 foi de R\$ 45.000.000,00, equivalente a 11 652 295,50 €, na data de 14/8/2015 (peça 2, p. 75). Diante disso, o pregão foi considerado FRACASSADO.

4.2. Motorola Solutions Ltda. manifesta intenção de recorrer da inabilitação por não atendimento dos itens 10.9.1.1 e 10.15.2 do edital.

4.3. Consórcio Teltronic Paraíba TETRA também manifestou intenção de recorrer contra a desclassificação da proposta comercial por entender que o valor é condizente com o mercado e abaixo do preço de referência.

4.4. O Consórcio Teltronic Paraíba TETRA recorre administrativamente da decisão da Comissão de Licitação e também perante o TCE-PB. A orientação do TCE-PB foi comparar o preço ofertado pelas empresas com o preço de referência (peça 2, p. 80).

5. Entende o representante que o preço ofertado, após negociações, de R\$ 45.000.000,00, está abaixo do preço de referência do edital e não deveria ter sido desclassificado; aponta que a declaração de fracasso da licitação decorreu de ele não ter igualado as propostas dos concorrentes.

6. Informa que o TCE-PB se posicionou contrário à Comissão do Pregão por não ter admitido o preço, apesar de abaixo da referência do edital (peça 2, p. 78-82). A Comissão de Licitação reviu o ato e deu prosseguimento ao certame. A comissão de licitação negociou com o representante uma nova redução de preço, chegando a R\$ 41.500.000,00 (peça 2, p. 84).

7. Passou-se à abertura dos documentos de habilitação do Consórcio Teltronic Paraíba TETRA, que foi declarado habilitado, na sessão de 4/2/2016 (peça 2, p. 83-88). Abriu-se prazo para recursos dos demais licitantes, que recorreram.

8. Os recursos interpostos pelos Consórcios Hytera, de 10/2/2016 (peça 2, p. 89-110), e Motorola (peça 2, p. 111-112; peça 3, p. 1-26) foram improvidos. A Ata de Registro de Preços foi emitida (peça 3, p. 27) e o Contrato 05/2016 – SESDS, de 25/4/2016, entre o ora representante e o Estado da Paraíba foi firmado (peça 3, p. 28).

9. O Consórcio Motorola impetrou Mandado de Segurança (MS processo 0800279-03.2016.8.15.0000) perante o Tribunal de Justiça da Paraíba (peça 3, p. 29-49).

9.1. A Primeira Seção Cível do TJ-PB decidiu por maioria conceder a ordem, para considerar habilitado o Consórcio Motorola, tornando prejudicado todos os atos posteriores (peça 3, p. 49-61; peça 15, p. 29-41).

9.2. O Consórcio Teltronic Paraíba Tetra, ora representante, impetrou Embargos de Declaração (peça 3, p. 62-71). Nos termos do art. 1.026 do CPC, os embargos de declaração não possuem efeito suspensivo. A decisão no MS era apta a produzir os efeitos no pregão.

9.2.1. O TJ-PB decidiu por rejeitar os Embargos de Declaração, em 10/5/2017 e inadmitiu o Recurso Especial interposto (peça 15, p. 42-49, 50-56).

10. O Consórcio Motorola foi convocado e assinou Ata de Registro de Preços (peça 3, p. 72-75) e o Contrato 023/2016 – SESDS, de 21/9/2016, com vigência de apenas 102 dias (entre 21.09.2016 e 31.12.2016) (peça 3, p. 76-87), para dar início à execução dos serviços, sem que fosse oportunizado aos demais licitantes recorrerem contra a decisão que o declarou vencedor do certame por força da

decisão judicial.

11. O Consórcio Teltronic Paraíba TETRA impetrou representação perante o TCE-PB. Informou que o contratado nada executou no prazo de vigência do contrato 023/2016 e que fora favorecido com prorrogação de prazo (peça 3, p. 88-91, 92-93).

11.1. Nessa representação informa ter conhecimento de que a Ata de Registro de Preços pode ser expandida para atender outras unidades da federação por meio de adesão.

11.2. Ao final, solicita do TCE-PB determinar ou recomendar que o Estado da Paraíba não permita a adesão à Ata de Registro de Preços celebrada com o Consórcio Motorola, para não prejudicar a execução do contrato com o Estado da Paraíba.

12. Informa o representante que, diante do não cumprimento do objeto dentro do prazo contratual, foi firmado Termo Aditivo (peça 3, p. 92-93); acrescenta que existem itens na Ata de Registro de Preços com valores acima do preço de referência e que consta documentação que aponta a existência de apenas uma empresa do consórcio vencedor mantinha as condições de habilitação no momento da contratação.

12.1. Informa também que o aditivo de prorrogação de prazo foi firmado sem prévia justificativa, desrespeitando o art. 57 da Lei 8.666/1993. Cola imagem na representação na qual o Gerente de Tecnologia da Informação, Fabiano de Abrantes Vieira, solicita prorrogação do prazo do contrato, nos seguintes termos (peça 1, p. 7).

... por ser um projeto grande, não há como finalizar até o dia 31/12/2016 (item 7.1 do contrato). Vale salientar que alguns itens desse projeto contêm materiais importados, fabricados no exterior, e que demandaram de serviços aduaneiros o que torna mais demorado a implantação do Sistema.

12.2. Em Justificativa Técnica, de 15/12/2016, firmada pelo Gerente Creiton Vieira Magalhães, informa que a prorrogação é devido à alta complexidade do serviço de implantação do sistema e sugere o prazo final até 31/12/2017, mais 365 dias (peça 1, p. 8; peça 7, p. 9).

12.3. Em Despacho de 15/12/2016, o Secretário Cláudio Coelho Lima autorizou a prorrogação (peça 1, p. 9; peça 7, p. 20).

12.4. O contrato foi prorrogado até 12/4/2017 (peça 3, p. 92-93; peça 7, p. 15-17).

13. O representante informa que a execução do contrato se iniciou em 12/1/2017, quando ocorreu a entrega de equipamentos e o começo dos serviços, conforme matéria publicada na página do Estado da Paraíba na internet, <http://paraiba.pb.gov.br/forcas-de-seguranca-iniciam-testes-de-novo-sistema-de-radio-comunicacao-digital-no-carnaval/>, em 8/11/2017 (peça 7, p. 20).

14. O representante questiona a não aplicação de sanções em razão do descumprimento do prazo, nos termos do item 13.1 do contrato.

15. O representante informa que a proposta final do Consórcio Motorola continha, pelo menos, dois itens com preço unitário superior ao de referência do edital, vide item 12 (peça 1, p. 14; peça 3, p. 72-75).

15.1. Adjudicação dos itens 3 e 12 da licitação por preço superior ao de referência. Os itens são descritos adiante com base na proposta do Consórcio Motorola (peça 11, p. 17-18, 152).

| Item | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Qtde | Preço unitário  | Preço unitário  |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------|-----------------|
| 3    | Estação Controladora – Equipamento controlador do sistema de radiocomunicação, de tecnologia digital com capacidade de retransmissão, autenticação e gerência de transceptores, com os recursos necessários para criptografia, que possibilite modo de operação troncalizado; Conforme especificado no Termo de Referência. | 1    | R\$ 1.100.00,00 | US\$ 316,446.57 |
| 12   | Serviços de Integração, Instalação, Testes e Adaptação de Infraestrutura de Sítios para Telecomunicações; Conforme especificado no                                                                                                                                                                                          | 45   | R\$ 62.569,80   | US\$ 18,000.00  |



|  |                             |  |  |  |
|--|-----------------------------|--|--|--|
|  | <i>Termo da Referência.</i> |  |  |  |
|--|-----------------------------|--|--|--|

15.2. Segundo o representante, o edital previa que nenhum preço unitário deveria ultrapassar os valores de referência. O próprio representante teve que corrigir a planilha de preços para se alinhar aos termos do edital, quando, declarado vencedor do certame, fora convocado para assinar a Ata de Registro de Preços. Posteriormente, foi revista a decisão que inabilitou o Consórcio Motorola e o objeto lhe adjudicado.

15.3. Segundo o consignado no Plano de Trabalho (PT), o preço para o item 3 (meta 1, etapa 3) é de R\$ 1.100.000,00 (peça 10, p. 17) e o preço unitário para o item 12 (meta 2, etapa 2) é de R\$ 62.569,80 (peça 10, p. 19). Esses preços coincidem com a proposta do licitante contratado, denotando não se tratar do PT original. O PT prevê para o item 12 um total de 42 unidades de serviço e não 45 como no termo de referência e proposta.

15.4. Cita o “item 3 – Estação controladora” para o qual o preço de referência era de R\$ 658.724,81 e o preço cotado e contratado foi de R\$ 1.100.000,00 (peça 1, p. 14-15).

15.4.1. Esse valor indicado como referência foi ofertado pelo próprio representante em pesquisa de preços que antecedeu a licitação, conforme consignado no Mapa Comparativo de Preços. Não está claro se o preço colhido na pesquisa foi usado durante a licitação como referência, mas que esse preço representa a fonte de informação mais recente (20/5/2015) a respeito dos custos da contratação, não há dúvida (peça 7, p. 30-34).

15.4.2. Essa pesquisa de preços formou dois valores globais para o objeto da licitação. Um apurado com base na média dos preços ofertados pelos fornecedores consultados (R\$ 93.931.439,73) e outro com base nos menores preços (R\$ 48.900.341,63). O maior valor é 92% superior que o menor. Trata-se de uma variação muito alta (peça 7, p. 34).

15.4.3. Para o item estação controladora o menor preço foi de R\$ 658.724,81 e a média R\$ 1.269.310,97. O preço contratado coincide com o proposto pelo próprio vencedor do certame na consulta prévia.

15.4.4. No que parece ser a plano de trabalho original aprovado no convênio o valor para esse item é de R\$ 658.719,48 (peça 7, p. 56).

15.4.5. O preço contratado estaria dentro da referência apenas se for considerada a média obtida na pesquisa de preços. Se for considerado como parâmetro o menor preço na pesquisa ou o consignado no plano de trabalho do convênio, o preço contratado é superior a ambos.

15.4.6. Se considerar o valor para o item 3 (R\$ 658.724,81) extraído do Mapa Comparativo de Preços (peça 7, p. 30), existiria um possível prejuízo ao erário de R\$ 441.275,19.

15.5. Cita também o “item 12 – Serviço de Integração, Instalação, testes e adaptação de infraestrutura” para o qual o preço de referência seria de R\$ 35.000,00 e o preço cotado e contratado foi de R\$ 62.569,80 (peça 1, p. 15; peça 7, p. 33).

15.5.1. Da mesma forma que o item 3, o preço fornecido pelo representante foi extraído de pesquisa de preços perante os mesmos licitantes, conforme Mapa Comparativo de Preços (peça 7, p. 33). O preço mais baixo foi de R\$ 35.000,00, enquanto a média foi de R\$ 140.710,82. O menor preço, tido como referência, foi proposto pelo próprio Consórcio Motorola, contratado na licitação.

15.5.2. No que parece ser a planilha original aprovada no convênio o valor para esse item é de R\$ 69.275,52 (peça 7, p. 56).

15.5.3. Consta na Ata de Registro de Preços o valor de R\$ 62.569,80 (peça 3, p. 73).

15.5.4. O preço contratado é inferior ao proposto no plano de trabalho ao Ministério da Justiça, mas é superior ao menor preço apurado na pesquisa.

15.5.5. Estranhamente, o preço cotado pelo contratado na pesquisa de preços foi elevado, na oportunidade da contratação, para R\$ 62.569,80. A diferença de R\$ 27.569,80 no valor unitário totaliza um acréscimo final de R\$ 1.240.641,00.

15.5.6. Convém verificar o preço ofertado na proposta original na licitação, haja vista que o item 9.10 do edital do pregão veda que os preços finais a serem registrados no certame sejam superiores aos apresentados na proposta inicial (peça 2, p. 13).





15.5.7. Convém registrar ainda que não foi identificado, com clareza, nos elementos dos autos o orçamento base da licitação, de modo a permitir a verificação da aceitabilidade dos preços ofertados pelo Consórcio Motorola.

15.6. O representante demonstrou a ocorrência de sobrepreço em relação ao menor preço apurado em pesquisa perante os mesmos licitantes pouco mais de dois meses antes da licitação. Esse cenário sugere a possibilidade de prejuízo ao erário.

15.7. Faz-se necessário obter do Estado da Paraíba informações de documentos do processo de licitação e do convênio, a fim de melhor apurar o preço de referência considerado pela comissão de licitação e se posicionar sobre a ocorrência ou não de prejuízo.

16. Informa que o edital (itens 10.19.4 e 10.19.4.1) impunha que as empresas reunidas em consórcio deveriam, individualmente, apresentar toda a documentação de habilitação (peça 1, p. 17).

16.1. Para o Consórcio Motorola não foi exigido o cumprimento do edital, pois a consorciada estrangeira não cumpriu tais condições. Essa conduta violaria o art. 55, XIII, da Lei 8.666/1993.

16.2. Convém destacar que a inabilitação do Consórcio Motorola decorreu de “não ter apresentado em sua documentação de habilitação a Carteira de Trabalho ou Contrato Profissional que possua vínculo contratual com a licitante, conforme prever o item 10.9.1.1, do Edital, bem como, apresentou os documentos solicitados no item 10.15.2 com as datas de validade acima de 180 (cento e oitenta) dias em desconformidade com o que prever o item 10.2 do Edital” (peça 2, p. 69).

16.2.1. A Motorola Solutions manifestou intenção de recorrer da inabilitação por descumprimento dos itens 10.9.1.1 e 10.15.2 (peça 2, p. 75).

16.2.2. Portanto, a inobservância apontada pelo representante não se confunde com aquela que fora objeto de deliberação da equipe do pregão e do Tribunal de Justiça da Paraíba (vide item 9 e subitens).

17. Informa que não ocorreu a abertura de prazo para recurso contra a decisão que declarou o Consórcio Motorola vencedor do certame.

17.1. Esse assunto fora submetido ao TCE-PB (processo 03365/2016) (peça 1, p. 5, 21-24; peça 3, p. 88-91).

17.2. Lembra que o Consórcio Motorola foi inabilitado e retornou ao certame mediante ordem judicial e que nos termos do art. 4º, XVIII, da Lei 10.520/2002, qualquer licitante poderia manifestar intenção de recorrer.

17.3. Era dever da Comissão de Licitação abrir prazo para recurso. A inobservância fere princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

18. Informa que não fora exigida por ocasião da contratação do licitante vencedor a comprovação de que mantinha ou detinha as condições de habilitação exigidas no edital.

18.1. Nos termos dos itens 15.4 e 15.5 do edital do Pregão, antes da assinatura do contrato deve a contratante verificar a manutenção das condições de habilitação e qualificação e registrar tal fato no processo (peça 2, p. 21).

19. Ao final, o representante pede para ser reconhecida como sem efeito a assinatura da Ata de Registro de Preços com o Consórcio Motorola e o contrato dela decorrente e que o Estado da Paraíba se abstenha de disponibilizar a referida ata a outros entes da federação.

20. Na instrução de peça 15 foi proposta a realização de diligência perante a Secretaria de Estado da Administração e a Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social, no âmbito do Estado da Paraíba, e perante o Ministério da Justiça por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), para obtenção de informações e documentos para sanear o processo.

21. A proposição foi aprovada pelo Diretor (peça 16); o que resultou na expedição de ofícios de diligência, conforme descrito adiante.

22. Secretaria Nacional de Segurança Pública - Ministério Extraordinário da Segurança Pública

22.1. Ofício 0282/2018-TCU/SECEX-PB, de 6/3/2018 (peça 17);

22.2. Expediente recebido em 14/3/2018 (peça 31);



22.3. Em 3/4/2018, fora do prazo, ingressa o Ofício 17/2018/COGER-SENASP/GAB-SENASP/SENASP-MJ com a resposta (peças 23 a 28).

23. Secretaria de Segurança e Defesa Social

23.1. Ofício 0281/2018-TCU/SECEX-PB, de 6/3/2018 (peça 18);

23.2. Expediente recebido em 19/3/2018 (peça 20);

23.3. Secretário de Estado requer prorrogação de prazo por 15 dias (peça 29);

23.4. É deferida a prorrogação de prazo por mais 15 dias, contados do término do prazo inicial, que terminaria no dia 20/4/2018 (peça 30);

23.5. Em 9/5/2018, fora do prazo, ingressa o Ofício 0275/2018/GS/SESDS/PB com a resposta (peças 76 a 81).

24. Secretaria de Estado da Administração do Estado da Paraíba

24.1. Ofício 0280/2018-TCU/SECEX-PB, de 6/3/2018 (peça 19);

24.2. Expediente recebido em 21/3/2018 (peça 21);

24.3. Secretária de Estado requer prorrogação de prazo (peça 22);

24.4. É deferida a prorrogação de prazo por mais 15 dias, contados do término do prazo inicial, que terminaria no dia 20/4/2018 (peça 30);

24.5. Em 19/4/2018, dentro do prazo, ingressa a resposta (peças 32 a 75).

**Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)**

25. A teor do Ofício 0282/2018-TCU/SECEX-PB, de 6/3/2018, foi solicitado que fornecesse os documentos listados adiante.

encaminhe a esta Secretaria o plano de trabalho original aprovado, acompanhado dos aditivos celebrados e correspondentes alterações no PT, assim como os relatórios/pareceres emitidos no exercício do papel de supervisor do Convênio Senasp/MJ 792566/2013, firmado com o Estado da Paraíba.

26. No Ofício 17/2018/COGER-SENASP/GAB-SENASP/SENASP-MJ, de 26/3/2018, o Secretário Adjunto da Secretaria Nacional de Segurança Pública, Alexandre Araújo Mota, informa o envio dos seguintes documentos (peça 23, p. 1).

26.1. Celebração do convênio nº 792566 (6063096);

26.2. Ajuste do plano de trabalho (6063483);

26.3. Prorrogação da vigência (6063103);

26.4. Utilização de rendimentos de aplicação financeira e ajuste do plano de trabalho (6063594);

26.5. Plano de Trabalho extraído do SICONV (6063188);

26.6. Ofício nº 77/2017/COMAF (6063121), o qual corresponde a registro de monitoramento do referido instrumento, nos termos do artigo 3º da Portaria Interministerial nº 507/2011; e

26.7. Extrato do SICONV com os dados gerais do convênio nº 792566 (6064228).

27. Não foi fornecido apenas os documentos requeridos. A SENASP forneceu outros, sendo necessário identificar cada um. Faz-se uma lista da documentação fornecida.

27.1. Ofício nº 0190/2016/GS/SEDS/PB, 6/4/2014 (peça 23, p. 3);

27.2. Plano de Trabalho, de 16/3/2016, com detalhamento em três planilhas (peça 23, p. 4-16);

27.3. Extrato da conta específica 12717-5, na agência 1618-7 do Banco do Brasil, referente ao mês de março/2016 (peça 23, p. 17);

27.4. Minuta do edital do Pregão Presencial 193/2015 – SEAD (peça 23, p. 18-47; peça 24, p. 1-13);

27.5. Ata de Registro de Preços nº 28/2016 - SEDS - SEAP - CMG - PMPB E CBMPB, de 3/3/2016, e publicação no DOE 5/3/2016 (peça 24, p. 14-17);

27.6. Parecer 214/2016/NUGEP/DEPRO/SENASP, de 12/4/2016 (peça 24, p. 18-22);

27.7. Parecer 226/2016/NUGEP/DEPRO/SENASP, de 14/4/2016 (peça 24, p. 23-27);

27.8. Ofício nº 657/2016/CPlan/CGOFin/DEAPSEG/SENASP-MJ, de 1/9/2016, informa a aprovação da alteração no PT (peça 24, p. 29-30);

27.9. Ofício nº 01391/2015/GS/SEDS/PB, de 23/11/2015, solicita prorrogação do prazo de

vigência, acompanhado do plano de trabalho, alguns atos do pregão, histórico de lances, atas dos dias 17/8, 26, 27 e 28/10/2015 (peça 24, p. 34-52; peça 25, p. 1-17; peça 27, p. 95-96, 97-105, 106-130);

27.10. Nota Técnica nº 108/2015/NUGEP/DEPRO/SENASP, de 23/12/2015, analisa o pedido de prorrogação de prazo do convênio e propõe estender a vigência por mais 12 meses, a contar de 27/12/2015, com recomendação de aporte da contrapartida por parte do Estado da Paraíba (peça 25, p. 19-21; peça 27, p. 132-133);

27.11. Despacho nº 7337/2015/GAB SENASP/SENASP, de 24/12/2015, autoriza a prorrogação do prazo, de 27/12/2015 a 27/12/2016; e publicação do extrato do aditivo no DOU 3, de 30/12/2015 (peça 25, p. 24, 27; peça 27, p. 136, 139);

27.12. Plano de Trabalho 050712/2013, extraído em 20/3/2018, sem data de emissão (peça 25, p. 32-48; peça 26, p. 1-8);

27.13. Ofício nº 77/2017/COMAF/CGGIR-SENASP/DEAPSEG/SENASP-MJ, de 23/8/2017, alerta para a execução financeira de 45,18%, apurada em agosto/2017, e para a necessidade de intensificar a execução do objeto (peça 26, p. 9-10);

27.14. Relatório do Siconv sobre o convênio, extraído em 20/3/2018, no qual é informada a data de 16/8/2013 como de apresentação da proposta (peça 26, p. 11-14);

27.15. Proposta 050712/2013 do Estado da Paraíba, cujo relatório é extraído em 28/11/2013, referindo ao documento 6062564, contendo as páginas 5 a 30; pode ser o PT original (peça 27, p. 3-21);

27.16. Nota Técnica nº 685/2013 – DEPRO/SENASP/MJ, de 28/11/2013 (peça 27, p. 22-27);

27.17. Notas de Empenho 2013NE800104, de 28/11/2013, R\$ 1.405.868,00; 2013NE800105, de 28/11/2013, R\$ 25.684.878,00 (peça 27, p. 38-39);

27.18. Parecer nº 1194/2013-COLIC/CGLEG/CONJUR-MJ/CGU/AGU, de 26/12/2013 (peça 27, p. 52-65);

27.19. Parecer Técnico-Financeiro CGOF/COCEC nº 890/2013, de 26/12/2013 (peça 27, p. 66-67);

27.20. Convênio SENASP/MJ nº 792566/2013, de 27/12/2013, e publicação no DOU 3, de 31/12/2013 (peça 27, p. 68-78);

27.21. Ordem bancária 2013OB809033, de 31/12/2013, R\$ 27.090.746,00 (peça 27, p. 89);

27.22. Ofício 0679/2017/GS/SESDS/PB, de 01/9/2017, solicita utilização de rendimentos de aplicação financeira e reformulação do Plano de Trabalho, acompanhado de Proposta para Reformulação do Plano de Trabalho para Acréscimo do Objeto; de Projeto de Expansão e Complemento da Rede de Radiocomunicação Digital da Paraíba; de Contrato nº 23/2016 – SESDS, publicação de extrato do contrato e da portaria de designação do gestor dele no DOE-PB; e de Estudo de Cobertura Preliminar SEDS-PB Sistema de Radiocomunicação TETRA para Estado da Paraíba, de 24/7/2017 (peça 27, p. 144, 145-157; 158-260; 263-273, 274, 275-276; 277-379; 380-433; peça 28, p. 1-9);

27.23. Parecer nº 608/2017/COGEP-SENASP/CGPE/DEPRO/SENASP, de 4/10/2017, analisa a proposição (prevendo prorrogação até 27/12/2017) e propõe a aprovação dos ajustes propostos pelo Estado da Paraíba (peça 28, p. 11-17);

27.24. Lista de Solicitações de Rendimento de Aplicação e Dados da Solicitação de Ajuste do Plano de Trabalho (peça 28, p. 18-20);

27.25. Termo de Acordo, Transação, Pagamento e Quitação (peça 28, p. 21-22).

28. Dos documentos solicitados (plano de trabalho original aprovado, acompanhado dos aditivos celebrados e correspondentes alterações no PT, assim como os relatórios/pareceres), a Senasp nomina no ofício de atendimento sete documentos (vide item 26).

28.1. Consta o convênio (item 27.20), mas a indicação no rodapé indica tratar-se do documento 6062564.

28.2. O Plano de Trabalho extraído do SICONV (6063188) e Ajuste do Plano de Trabalho

(6063483) não foram localizados.

28.2.1. Os documentos que se referem ao Plano de Trabalho são os referidos nos itens 27.2, 27.12, 27.14, 27.15. O documento do item 27.2 se refere a uma proposta de ajuste de 1/4/2016. O documento do item 27.12 foi impresso em 20/3/2018, sem que possa identificar a data de emissão. O documento do item 27.15 é um impresso do Siconv, de 28/11/2013, possivelmente, o plano de trabalho original, já que o convênio foi firmado em 27/12/2013.

28.3. Sobre a prorrogação de prazo de vigência do convênio, convém registrar que o Convênio teve vigência inicial de 27/12/2013 até 27/12/2015 (peça 10, p. 7, 10).

28.3.1. Localizou-se ofício 01391/2015/GS/SEDS/PB (item 27.9), que resultou no Despacho nº 7337/2015/GAB SENASP/SENASP, de 24/12/2015, autorizador da prorrogação do convênio até 27/12/2016 (item 27.11).

28.3.2. Não foram localizados documentos registrando prorrogação do convênio de 17/12/2016 em diante.

28.4. Ofício 0679/2017/GS/SESDS/PB, de 01/9/2017, solicita ajustes no Plano de Trabalho mediante acréscimo de itens e ampliação da área de cobertura, para ampliação do Sistema de Rádio Comunicação Digital (item 27.22). Parecer nº 608/2017/COGEP-SENASP/CGPE/DEPRO/SENASP, de 4/10/2017, propôs a aprovação dos ajustes propostos pelo Estado da Paraíba (item 27.23), mas não consta dos autos os aditivos.

28.4.1. Esses documentos estão em linha com o indicado no item 2 do ofício 17/2018 (item 26) que cita uso de rendimentos de aplicações financeira e ajuste do plano de trabalho (6063594).

28.5. O ofício 77/2017/COMAF (4965480) trata de alerta ao Estado da Paraíba para a necessidade de conclusão da execução do objeto do convênio até o fim da vigência, tendo em vista que, até agosto/2017, 45,18% da execução financeira já tinha ocorrido (peça 26, p. 9).

**Secretaria de Estado da Administração do Estado da Paraíba (SEAD)** (peças 32 a 75)

29. Em atendimento ao ofício 280/2018-TCU/Secex-PB (peça 19), a Secretária de Estado Livânia Maria da Silva Farias apresenta defesa em face da representação protocolada perante o TCU, acompanhada de documentos que constituíram 44 peças numeradas de 32 a 75 (peça 32, p. 1-9).

30. Preliminarmente, a secretária esclarece a respeito das atribuições da SEAD em matéria de licitações, com base nos decretos do Estado da Paraíba de nº 26.817/2006 e 34.986/2014. Analisemos as informações prestadas em confronto com o teor da diligência efetuada.

31. **Diligência:** Habilitar o Consórcio Motorola Solutions Paraíba, CNPJ nº 24.396.496/0001-22, sem a observância do edital (itens 10.19.4 e 10.19.4.1) que previa a apresentação de toda documentação de habilitação para cada uma das empresas reunidas em consórcio, destacando que a ordem judicial decorrente do processo MS 0800279-03.2016.8.15.0000 foi no sentido de que a inabilitação do referido consórcio pela comissão de licitação, decorrente de outros itens do Edital (itens 10.9.1.1 e 10.2), foi indevida;

32. **Resposta:** Quanto à habilitação do Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda., informa que tal decorreu de acatamento de decisão judicial. A homologação do objeto da licitação foi fruto da apresentação do menor preço em relação ao proposto pelo Consórcio Teltronic Paraíba Tetra.

32.1. Informa que na fase de habilitação não foi cogitada pela comissão do certame e pelos licitantes violação dos itens 10.19.4 e 10.19.4.1. e que a impugnação do Consórcio Teltronic Paraíba Tetra aconteceu fora do prazo, após publicação da homologação (vide item 35).

33. **Análise:** O vício impugnado não foi detectado pela Comissão de Licitação. O Consórcio Teltronic Paraíba Tetra também não percebeu ou não impugnou na fase de habilitação.

33.1. Na sessão de 27/8/2015 o Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. foi inabilitado. Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. não apresentou impugnação com base em fundamento diverso da Comissão de Licitação.

33.2. Na sessão de 4/11/2015, o Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. manifestou intenção de recorrer contra a inabilitação com base nos itens 10.9.1.1 e 10.15.2; o Consórcio



Teltronic Paraíba Tetra manifestou intenção de recorrer da desclassificação pela não aceitação do preço final. Mais uma vez, o Consórcio Teltronic Paraíba Tetra não produziu qualquer impugnação pela manutenção da inabilitação do Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda.

33.3. Em cumprimento ao Acórdão proferido no Processo (PJE) nº 0800279-03.2016.815.0000 – 1ª Câmara Especializada Cível – TJPB, a Secretária de Administração ANULOU os atos de adjudicação, de homologação e da ata de registro de preços 28/2016 em favor do Consórcio Teltronic Paraíba Tetra, em 24/8/2016 (peça 73, p. 28-29, 31-32, 35, 52-55, 94-106, 107-108).

33.4. A habilitação do Consórcio Motorola decorreu de decisão judicial, não administrativa. Coube à SEAD-PB dar cumprimento ao que fora decidido, desconstituindo os atos em favor do Consórcio Teltronic Paraíba Tetra e refazendo em favor do Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda., que apresentara menor preço na licitação.

33.5. Não há irregularidade nessa conduta.

34. **Diligência:** Não abrir prazo aos demais licitantes para formulação de recurso contra a habilitação e adjudicação do objeto em favor do Consórcio Motorola Solutions Paraíba, CNPJ nº 24.396.496/0001-22, em decorrência da habilitação deste consórcio por decisão judicial, naquilo que não foi objeto da ação judicial;

35. **Resposta:** Quanto à abertura de prazo para os demais licitantes formularem recursos contra a habilitação e adjudicação do Consórcio Motorola, informa que as empresas tiveram prazo de três dias (Lei 10.520/2002, art. 4º, inciso XVIII) para apresentar reclamações. A publicação da homologação em favor do Consórcio Motorola no Diário Oficial do Estado ocorreu em 27/8/2016; o recurso do Consórcio Teltronic Paraíba Tetra só fora apresentado em 23/9/2016, portanto intempestivo.

36. **Análise:** Em 26/8/2016, são expedidos Termo de Adjudicação e de Homologação do pregão 193/2015, este publicado no dia seguinte, em favor de Motorola Solutions Ltda. (peça 73, p. 113-115). O Mandado de Segurança fora impetrado contra ato da Secretária de Administração do Estado da Paraíba e a parte dispositiva do Acórdão tem o seguinte teor (peça 73, p. 105).

... CONCEDER A SEGURANÇA perseguida na exordial, para anular o ato coator – decisão do recurso administrativo que inabilitou o impetrante do Pregão de nº 193/2015, referente ao Processo de nº 19.000.0008103.2015 – declarando o Consórcio Motorola Solutions Paraíba, por conseguinte, habilitado no certame em questão, devendo a Administração observar as consequências desta declaração quanto ao processamento da licitação em tela. (grifo nosso)

36.1. Não é juntado documento que evidenciasse a ocorrência de sessão pública da comissão de licitação para emissão de ata para registrar a anulação, haja vista que o ato atingido pelo Acórdão do TJ-PB fora praticado pela Secretária de Administração.

36.2. O Termo de Anulação é publicado no Diário Oficial do Estado da Paraíba no dia 26/8/2016 e o Termo de Homologação do pregão no dia 27 seguinte (peça 73, p. 108, 115). O Consórcio Teltronic Paraíba Tetra firma o recurso em 22/9/2016, que é protocolizado no dia seguinte (peça 73, p. 140-144); portanto, fora do prazo de três dias previsto no art. 4º da Lei 10.520/2002.

36.3. A possibilidade de discussão sobre questões atinentes à habilitação se esgotou com o encerramento da fase de habilitação e produção da decisão administrativa da comissão de licitação. Nesse sentido, não parece razoável cogitar de reabrir a sessão de habilitação, para ensejar nova deliberação e, assim, viabilizar recursos.

36.4. A decisão judicial não anulou a sessão de habilitação e não fez o procedimento retornar a essa fase; ela anulou a decisão da Secretária de Administração no recurso administrativo que inabilitou o Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. e proferiu outro em substituição, no qual declara esse mesmo consórcio habilitado no certame.

36.5. A decisão que anulou a decisão e habilitou o Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. foi tomada em processo judicial. Portanto, os licitantes inconformados deveriam manejar os competentes recursos no processo judicial em que fora proferida. Não na esfera administrativa.

36.6. Tanto é assim que o Consórcio Teltronic maneja impugnação contra a habilitação do



Consórcio Motorola com base em fatos novos, NÃO alegados pelos licitantes e pela Administração na oportunidade prevista em lei. O direito de os licitantes impugnarem precluiu com o decurso do prazo fixado em lei. Não encontra amparo legal a tentativa do representante de fazer retornar o processo ao estágio de análise da documentação de habilitação, para fazer nova impugnação ou formular a primeira, seja por iniciativa dos licitantes ou da Administração.

36.7. Ainda assim, na esfera administrativa o Consórcio Teltronic Paraíba Tetra não observou os prazos legais para impetração de recurso após a decisão judicial, o que resultou no não conhecimento. Para que o recurso pudesse ser admitido, seria necessário considerar que a fase de habilitação teria sido reaberta pela decisão judicial, para ensejar um segundo momento de impugnação da habilitação com base em fundamento não cogitado na sessão originária.

36.8. Portanto, o último recurso apresentado pelo Consórcio Teltronic Paraíba Tetra foi intempestivo e não conhecido pela Administração. E também não caberia a recepção de impugnação de habilitação já que o momento adequado de impetração se consumara. Não remanesce irregularidade na conduta da SEAD-PB a ser sanada pelo TCU.

37. **Diligência:** Adjudicar preços unitários para itens da proposta (especialmente os itens 3 e 12) em valores superiores aos preços de referência da licitação ou da proposta inicial (item 9.10 do edital);

38. **Resposta:** Quanto aos preços adjudicados para os itens 3 e 12 serem superiores aos de referência, informa que não procede. Todos os itens foram homologados dentro do preço de pesquisa, observando o limite mínimo e médio sem ultrapassar o valor total, conforme mapa comparativo de preços e proposta final apresentada pela empresa vencedora e registrado na ata de preços.

39. **Análise:** A proposta inicial do Consórcio Motorola no pregão apresentou os seguintes preços para os itens 3 e 12 (peça 53, p. 22-42). Na conversão para a moeda brasileira foi usada a cotação do câmbio do dia 14/8/2015 (US\$ 1.00 = R\$ 3,4761), conforme item 5.2 do edital (peça 2, p. 7; peça 74, p. 70).

item 3: US\$ 628,571.00 → R\$ 2.184.975,65

item 12: US\$ 36,651.90 → R\$ 127.405,66

39.1. A proposta final, após fase de lances, consignou os seguintes preços para os itens 3 e 12 (peça 73, p. 117-120, 179-182).

item 3: US\$ 316,446.57 → R\$ 1.100.000,00

item 12: US\$ 18,000.00 → R\$ 62.569,80

39.2. O Consórcio Teltronic na proposta final, após lances e negociação, formulou os seguintes preços para os itens 3 e 12 do pregão (peça 73, p. 5-24, 52-55).

Item 3: 170.570,30 € → R\$ 658.717,88

Item 12: 9.062,00 € → R\$ 34.996,53

39.2.1. Para os dois itens o impugnante, Consórcio Teltronic Paraíba Tetra, apresentou menor preço final, mas para o preço global, critério de julgamento (itens 7.8, 8.8, 9.1 do edital, peça 2, p. 10-12), a proposta (R\$ 41.499.999,99) foi 8,21% (ou R\$ 3.149.999,99) superior à do Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. (R\$ 38.350.000,00).

39.3. Na pesquisa de preços efetuada no mês abril/2015, os três licitantes ofertaram os preços descritos no quadro adiante (peça 37, p. 62-73).

| Licitantes                 | Item 03                 | Item 12              | Peça – página | Data      |
|----------------------------|-------------------------|----------------------|---------------|-----------|
| Consórcio Teltronic        | R\$ 658.724,81          | R\$ 250.000,00       | 37 – 66-69    | 17/4/2015 |
| Consórcio Motorola         | R\$ 1.100.000,00        | R\$ 35.000,00        | 37 – 70-73    | 2/4/2015  |
| Consórcio Hytera           | R\$ 2.049.208,09        | R\$ 137.132,45       | 37 – 62-65    | 22/4/2015 |
| Preço médio pesquisa       | R\$ 1.269.310,97        | R\$ 140.710,82       |               |           |
| Proposta Inicial Motorola  | R\$ 2.184.975,65        | R\$ 127.405,66       | 53 – 22-42    | 13/8/2015 |
| <b>Proposta Homologada</b> | <b>R\$ 1.100.000,00</b> | <b>R\$ 62.569,80</b> | 53 – 22-42    | 14/8/2015 |

39.3.1. A cotação do Consórcio Hytera foi formulada em dólar. Para os itens 3 e 12 os valores

propostos foram de US\$ 679,919.07 e US\$ 45,500.00, respectivamente. No Mapa Comparativo de Preços os valores foram convertidos para a moeda real (peça 7, p. 30-34).

39.3.2. Para o item 3, o menor preço (tarja verde) foi do Consórcio Teltronic Paraíba Tetra e a média R\$ 1.269.310,97; para o item 12, o menor preço (tarja verde) foi do Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. e a média R\$ 140.710,82.

39.4. No confronto dos preços, observa-se que os preços unitários registrados para o Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. para os itens 3 e 12 são superiores ao preço mínimo obtidos na pesquisa de preço; mas, em relação aos preços médios, ambos os preços estão abaixo deles.

39.5. Tratando-se de licitação cujo critério de julgamento foi o de menor preço global, o que fora registrado como proposta final para o Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. (R\$ 38.350.000,00) é INFERIOR ao apurado como preço mínimo na pesquisa de preços (R\$ 48.900.341,64) e é também inferior ao valor médio (R\$ 93.931.439,73) (peça 7, p. 34).

39.6. O edital (itens 7.8, 8.1.1, 8.7, 8.8, 9.1.1, 9.10) informa que as propostas serão classificadas do menor para o maior preço global; que os lances serão ofertados pelo valor global; na ausência de lances, será aferida a conformidade entre o menor preço e o valor máximo aceitável; que encerrada a fase competitiva as ofertas serão ordenadas pelo menor preço global; que na apresentação da proposta final não seria permitido que um preço de item seja superior ao contido na proposta inicial.

39.7. Diante do exposto, conclui-se que o preço considerado como critério de aceitabilidade ou referência para a contratação foi o do preço global, não o preço unitário de cada item. O preço final ofertado pelo Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. foi inferior ao preço mínimo obtido na cotação que formou o preço de referência. Portanto, esse requisito foi observado, assim como o de que os preços unitários de cada item seriam inferiores ao consignado na proposta inicial.

39.8. Apenas se aplicarmos o entendimento de que o preço mínimo obtido na fase de consulta de preços para cada item que compõe o preço global também deveria ser observado pelos licitantes na formulação da proposta é que poderíamos dar outro desfecho para essa questão.

39.8.1. Esse não parece ter sido o entendimento reinante para essa licitação. Se fosse, o Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. poderia ter ajustado, livremente, seus preços a esse parâmetro de preço mínimo e ainda assim seria vencedora da licitação, já que o preço final dela representa 78,42% do de referência e 8,21% menor que o Consórcio Teltronic Paraíba Tetra.

39.9. Também a comissão de licitação não deu esse entendimento porque afirma que observou o limite mínimo e médio contido na pesquisa. Depois de apurado o menor preço global, o edital (item 8.9.1.1 e 9.3) prevê negociação com o licitante para obtenção de melhor preço; e aceitação da proposta mediante verificação da compatibilidade com o valor estimado da contratação, sem cogitar de aferir a observância do preço de cada item com o apurado na fase pré-licitação.

39.10. Declarado o vencedor, abre-se prazo (item 9.10 do edital) para apresentação da proposta escrita final, detalhando os preços de cada item que compõe o lote, ressalvando que os preços de cada item NÃO devem ser superiores aos apresentados na proposta inicial. O ato convocatório não exigiu correspondência em relação aos preços de cada item contido no orçamento de referência, mas submissão à proposta inicial.

39.11. O TCU, no Acórdão 2943/2013 – Plenário, relator Benjamin Zymler, apreciou a apuração do preço de referência para contratação de serviços, estabelecendo algumas diretrizes. O preço de referência é fruto de uma média; os preços a serem considerados no cálculo devem ser analisados e excluídos aqueles que estiverem, evidentemente, fora da média de mercado. Ao fim, encaminhou a seguinte determinação ao gestor:

9.1.2.1. deixe de considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, como se observa em relação à sociedade empresária Gran Buffet, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado, a exemplo do que ocorreu no Pregão Eletrônico 3/2009;

39.11.1. A então Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editou a IN/SLTI/MPO 05, de 27/6/2014, na qual definiu

parâmetros (art. 2º) para a apuração da pesquisa de preços e estabeleceu que o resultado seria a **média** dos preços obtidos (peça 85).

39.12. O edital do pregão não foi claro a respeito do critério de aceitabilidade dos preços e a pesquisa de preços efetuada não definiu que preço seria usado como referência. Mas o entendimento construído no TCU e a normatização levada a efeito no âmbito do Executivo Federal esclarece o tratamento adequado ao caso.

39.13. No voto para o Acórdão 1.684/2003 – Plenário, relator Marcos Vilaça, é feita uma orientação ao administrador para que, no caso de licitação por preço global, só fazer aumento de quantitativos de itens acima dos preços de referência, se o contratado aceitar tais preços. Entende-se não ser necessária a adoção dessa linha de ação, haja vista que os preços são inferiores ao preço de referência para a licitação.

39.14. Conforme demonstrado, o preço global obtido no pregão é passível de aceitação porque é inferior ao preço médio global e também inferior ao preço mínimo, ambos apurados na pesquisa de preços precedente ao certame.

39.14.1. Os preços unitários ofertados para cada item pelo Consórcio Motorola estão abaixo dos preços médios, que devem ser considerados como referência para aferição da aceitabilidade dos preços licitados e também inferiores aos preços consignados na proposta inicial.

39.14.2. Especificamente, em relação ao preço unitário de cada item do lote licitado, os preços registrados para os itens 3 e 12 ofertados pelo Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. também são inferiores à média, que é o parâmetro de referência. Destaque-se que o fato de serem superiores ao preço mínimo não é causa para a configuração de sobrepreço.

39.14.3. Por todo exposto, não restou demonstrada irregularidade em relação a sobrepreços para os itens 3 e 12 da licitação que demande atuação deste TCU.

40. **Diligência:** Prever a possibilidade de autorização de adesão de outros órgãos da Administração Pública ao Pregão Presencial nº 193/2015-SEAD – Registro de Preços (Internacional) (conforme cláusula II da Ata de Registro de Preços), cuja adjudicação ocorreu pelo critério de menor preço total global (preâmbulo e item 9.1.1 do edital), em desrespeito ao art. 22 do Decreto 7892/2013 e à jurisprudência do TCU (Acórdãos TCU 248/2017, relator Walton Alencar; 1604/2017, relator Vital do Rêgo; 1823/2017, relator Walton Alencar; 1893/2017, relator Bruno Dantas; 7243/2017, relator André de Carvalho; 11/2016, relator Raimundo Carreiro; 2438/2016, relator José Múcio; 2901/2016, relator Vital do Rêgo; 3081/2016, relator Bruno Dantas; 757/2015, relator Bruno Dantas; 113/2012, relator José Jorge; todos do Plenário), informando, na hipótese de ocorrência de adesão, a identificação completa do órgão e os itens (quantidade e preço unitário) para os quais ocorreu deferimento, juntando a comprovação do ato;

41. **Resposta:** Quanto ao questionamento sobre a possibilidade de autorização de adesão de outros órgãos da Administração Pública ao pregão 193/2015, afirma que o Decreto federal 7.892/2013 (art. 22) permite o uso da ata por outros órgãos, uma vez que as autorizações foram concedidas pelo órgão gerenciador, nos limites previstos no Decreto da Paraíba 34.986/2014 (art. 22).

41.1.1. Informa que esse questionamento também foi formulado pela Teltronic perante o TCU (TC 012.644/2017-0) cuja decisão entendeu improcedente a alegação (Acórdão 3813/2017-1ª Câmara, relator Walton Alencar).

42. **Análise:** A redação do artigo 22 no Decreto Federal e Estadual é semelhante. Prevê a possibilidade de adesão de outros órgãos, impondo apenas a restrição, para cada órgão aderente, de não superar o limite de aquisição de até 100% da Ata de Registro de Preços e que, no conjunto de órgãos aderentes, o total de aquisições de terceiros não deverá exceder o quíntuplo do registrado.

42.1. Legalmente, portanto, a adesão seria possível.

42.2. O TC 012.644/2017-0 referido na resposta trata de representação do licitante Teltronic Brasil Ltda., noticiando possíveis irregularidades na utilização dos recursos federais repassados à Secretaria de Estado de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul – SEJUSP através do convênio



781356/2012, que tem como objeto a Implantação de Sistema de Radiocomunicação Profissional Móvel Troncalizado Digital na Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul.

42.2.1. Juntou-se a estes autos a instrução técnica e o Acórdão daquele TC, correspondentes às peças 23 e 25, respectivamente, que se constituíram nas peças 82 e 83 destes autos.

42.2.2. O licitante Teltronic Brasil Ltda. relata que a SEJUSP, ao optar por não dar prosseguimento ao processo licitatório 55/000.753/2016 para aquisição, através do pregão eletrônico presencial 0004/2016 de infraestrutura do sítio de radiocomunicação – torre e contêiner – no âmbito da estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras – ENAFRON e aderir à Ata de Registro de Preços 0028/2016 do Estado da Paraíba, celebrado com a empresa MOTOROLA SOLUTIONS LTDA, cometeu ato ilegal, já que não demonstrou justificada vantagem para Administração Pública na adesão à referida ata, em detrimento à realização de procedimento licitatório, tampouco a urgência na contratação do objeto.

42.2.3. Após a revogação do processo licitatório 55/000.753/2016, em 23/2/2017, houve abertura do processo administrativo 31/000.213/2017, com vistas à adesão à ata de registro de preços da Paraíba.

42.2.4. A instrução relata que os preços constantes dos orçamentos juntados ao processo licitatório do Estado de Mato Grosso do Sul são superiores a todos os itens da ata de registro de preços da Paraíba, razão pela qual a adesão à ata da Paraíba se tornou mais vantajosa.

42.2.5. A instrução ao ponderar os preços consignados na Ata de Registro de Preços da Paraíba (vide itens 52 a 75 da peça 82), conclui que a adesão levada a efeito pelo Estado do Mato Grosso do Sul foi vantajosa para a administração.

42.2.6. Na linha da instrução técnica, o TCU proferiu o Acórdão 3813/2017 – TCU – 1ª Câmara, relator Walton Rodrigues, pelo conhecimento da representação e pela não procedência dela (peça 83).

42.3. De fato, adesão à Ata de Registro de Preços da Paraíba foi objeto daquele TC, tendo sido considerada regular.

42.4. No que tange a futuras adesões à Ata de Registro de Preços da Paraíba, é pertinente dar ciência ao Estado da Paraíba a fim de observar o melhor entendimento da matéria, consubstanciado no Acórdão 1347/2018 – Plenário, relator Bruno Dantas, abaixo transcrito, prolatado em resposta a consulta e que, portanto, tem caráter normativo e constitui prejudgamento da tese, nos termos do art. 1º, XVII e §2º, da Lei 8.443/1992.

9.2. responder ao consulente que:

9.2.1. não compete ao TCU prescrever “como deverá a Administração proceder na necessidade momentânea de adquirir apenas alguns itens”, pois tal decisão encontra-se na esfera discricionária do gestor, devendo ser avaliada caso a caso, de forma que está fora do alcance da presente consulta (letras “c”, caput, e “c.2”, dos questionamentos constantes no ofício 1.168/2017-Presidência/CD);

9.2.2. a jurisprudência pacífica do TCU (e.g., Acórdãos 2.977/2012, 529/2013, 1.592/2013, 1.913/2013, 2.695/2013, 2.796/2013, 343/2014, 4.205/2014, 757/2015, 834/2015, 1.680/2015, 1.712/2015, 1.879/2015, 2.055/2015, 2.829/2015, 125/2016, 588/2016, 1.405/2016, 2.438/2016, 2.901/2016, 3.081/2016, 248/2017, 312/2017, 1.893/2017, 2.600/2017, 173/2018, 311/2018, 312/2018, 718/2018, 772/2018, 828/2018 e 1.044/2018, todos do Plenário) é no sentido de que, no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente (letras “a”, “b”, “c.1” e “c.4”);

9.2.3. a orientação veiculada em 16/2/2018 pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão está alinhada com a jurisprudência do TCU, podendo ser aplicada por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, independentemente de serem integrantes ou não do Sistema de Serviços Gerais, nos seguintes termos:

9.2.3.1. no âmbito das licitações para registro de preços realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente serão admitidas as seguintes circunstâncias:

9.2.3.1.1. aquisição da totalidade dos itens de grupo, respeitadas as proporções de quantitativos



definidos no certame; ou

9.2.3.1.2. aquisição de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances;

9.2.3.2. constitui irregularidade a aquisição de item de grupo adjudicado por preço global, de forma isolada, quando o preço unitário adjudicado ao vencedor do grupo não for o menor lance válido ofertado na disputa relativo ao item;

9.2.3.3. a hipótese de a demanda total ou proporcional dos itens ser inexequível ou inviável em determinado modelo de execução do contrato recai no caso de “como a Administração deve proceder na necessidade momentânea de adquirir apenas alguns itens”, aplicando-se a tal situação o mesmo raciocínio do item 9.2.1 supra;

9.2.4. no âmbito do sistema de registro de preços, não é admissível a aquisição/contratação avulsa de item não registrado, uma vez que, nos termos dos arts. 13 e 15 do Decreto 7.892/2013, a licitação para registro de preços objetiva a convocação dos fornecedores mais bem classificados para assinar as atas de registro de preços, sendo possível, única e exclusivamente, a contratação com as empresas vencedoras para fornecimento dos itens nelas registrados (letra “c.3”);

42.5. Na resposta à diligência, a Secretária de Administração do Estado da Paraíba não forneceu a “identificação completa do órgão e os itens (quantidade e preço unitário) para os quais ocorreu deferimento, juntando a comprovação do ato”, mas anexou listagem (peça 32, p. 27-30) contendo número do processo, órgão, itens e quantidades. Essas informações sugerem que se trata de adesões ao registro de preços.

42.5.1. Com base nessa listagem, teriam aderido à Ata 28/2016 os seguintes órgãos.

42.5.1.1. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp) do Mato Grosso do Sul (99.999.000006.2017);

42.5.1.2. Secretaria Municipal de Segurança Comunitária e Convívio Social da Prefeitura Municipal de Maceió-AL (99.999.000013.2017);

42.5.1.3. Polícia Militar do Estado de Roraima (PMRR) (99.999.000034.2017);

42.5.1.4. Corpo de Bombeiro Militar do Estado de Roraima (CBMRR) (99.999.000044.2017);

42.5.1.5. Secretaria da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás (processo 99.999.000066.2017 e 99.999.000067.2017);

42.5.1.6. Secretaria de Estado de Segurança Pública – Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran DF (99.999.000070.2017);

42.5.1.7. Secretaria da Administração da Prefeitura Municipal de João Pessoa-PB (99.999.001030.2017).

42.5.2. A presença na lista da Sejusp-MS, objeto do TC 012.644/2017-0, reforça o entendimento de que se trata de listagem dos órgãos que aderiram à Ata 28/2016.

42.5.3. Observa-se que teriam ocorrido adesões parciais, isto é, apenas para alguns itens da Ata e não para ela na integridade. Essa ocorrência reforça a necessidade da ciência ao Estado da Paraíba para que observe o Acórdão 1347/2018 – Plenário (vide item 42.4).

43. **Diligência:** Escolher o sistema de Registro de Preços por meio da modalidade de licitação pregão, haja vista que o objeto definido foi integralmente contratado pela Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social e que o procedimento não arrolou outros interessados;

44. **Resposta:** Quanto à escolha do Sistema de Registro de Preços por meio de pregão cujo objeto definido foi integralmente contratado pelo Estado da Paraíba, a SEAD entende correto o procedimento, uma vez que outros órgãos participaram do certame, num total de cinco.

45. **Análise:** Conforme explicitado no Acórdão 1347/2018 – Plenário, “no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente”.

45.1. Embora a SEAD-PB tenha levado a efeito uma licitação na modalidade registro de preços, na verdade, fazia uma contratação específica para atender um objetivo definido. O pregão poderia ter sido usado, mas não o registro de preços, porque a intenção real da administração, ao licitar, era



contratar a execução de um serviço com fornecimento de produtos, não cadastrar preços para futura contratação. A SEAD-PB tinha consciência, desde o princípio, que o conjunto de itens de que se compunha o registro de preços fazia parte da execução de um projeto concebido. Após a execução do serviço, a Ata, praticamente, se esgotaria.

45.2. Portanto, a licitação deveria contratar a execução do projeto de implantação do sistema de radiocomunicação, cujo resultado final deveria ser avaliado no conjunto, considerando o perfeito funcionamento do sistema, a integração das partes, de modo a garantir adequada operação.

45.3. Como definido na jurisprudência do TCU, em regra, é incompatível a adoção de registro de preços para compra pelo valor global. A opção pelo registro de preços tem por objetivo a obtenção do MENOR preço para cada item, que poderá ser contratado isoladamente. Não consta dos autos justificativa para adoção dessa modelagem, em caráter excepcional.

45.4. Portanto, existe uma falha formal nesse ponto. Por outro lado, o objeto já foi contratado e já está quase concluído. Não nos parece adequado, neste instante do processo, propor encaminhamento para a questão porque não há como corrigir a falha.

45.5. Fica para o Estado da Paraíba a ciência da irregularidade, para que não volte a se repetir.

46. **Diligência:** Fornecer cópia de todo processo de licitação, com destaque para os seguintes documentos: propostas de preços iniciais apresentadas pelos licitantes; planilha demonstrativa dos preços ofertados na fase de lances; planilha orçamentária usada como referência para verificação da adequação dos preços ofertados na licitação; atas e relatórios produzidos na condução da licitação; atos e pareceres sobre os recursos apresentados pelos licitantes.

47. **Resposta:** informa que envia, em anexo, cópia integral de todo o processo licitatório nº 19.000.008103.2015.

48. **Análise:** Acompanha a defesa da Secretária documentos que constituíram as peças 32 a 75.

**SECRETARIA DE SEGURANÇA E DEFESA SOCIAL (SESDS-PB)**

49. A SESDS-PB, por intermédio do Ofício 0275/2018/GS/SESDS/PB, de 6/5/2018, encaminha, organizadas conforme os itens elencados na diligência, as informações, os esclarecimentos e os documentos que julgou úteis (peça 76, p. 1).

50. Faz-se uma análise da resposta com base nos itens diligenciados por meio do Ofício 0281/2018-TCU/SECEX-PB, de 6/3/2018.

51. **Diligência:** Não observar o art. 55, XIII, da Lei 8.666/1993, o art. 27 do Decreto 5.450/2005, o Acórdão TCU 2684/2004 – Primeira Câmara, relator Walton Alencar, o Edital Pregão 193/2015 (itens 15.4 e 15.5), que exigem, por ocasião da contratação do licitante vencedor, a comprovação de que mantém as condições de habilitação exigidas no edital;

52. **Resposta:** Secretaria da Segurança (Contratante) quando da celebração do Contrato Administrativo nº 023/2016-SESDS/PB, exigiu da Contratada Consórcio Motorola Solutions Paraíba, através da empresa Motorola Solutions Ltda. CNPJ nº 10.652.730/0001-20, empresa nacional líder do consórcio, a documentação relacionada às condições de habilitação exigidas no Edital. Para comprovação dos esclarecimentos acima citados, foram anexados documentos inerentes às condições de habilitação no ato da celebração contratual e seus aditivos contratuais (peça 76, p. 20-95).

53. **Análise:** Foram fornecidos documentos que demonstram que a Secretaria de Segurança requisitou documentos de habilitação do Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. mais de uma vez.

53.1. Merece referência a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (item 10.5.3), Certificado de Regularidade do FGTS – CRF (item 10.5.5), Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (item 10.5.7), Certidão de Tributos Mobiliários (item 10.5.4), Certidão Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo (item 10.5.4), Certidão de Tributos da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico do Município de São Paulo (item 10.5.4), Certidão Sobre Tributos Imobiliários (item 10.5.4), Certidão Estadual de Distribuições Cíveis (item 10.6.1), Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e

Contratar Com a Administração Pública Estadual – Cafil-PB, Certidão Sobre Tributos Imobiliários (item 10.5.4), que foram emitidas pouco antes da celebração do contrato e comprovariam o preenchimento das condições de habilitação (peça 76, p. 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31-35, 39).

53.2. Os elementos fornecidos indicam que a Administração observou na oportunidade da contratação as cautelas exigidas para a verificação da manutenção dos requisitos de habilitação.

54. **Diligência:** Não aplicar sanção contratual ao Consórcio Motorola Solutions Paraíba por inexecução total do objeto contratado até 31/12/2016, prazo da vigência original do contrato, e prorrogações sucessivas dele até 31/12/2017, pelo menos, sem as devidas justificativas;

55. **Resposta:** o prazo para execução de todo o projeto seria de 12 (doze) meses contados a partir do início da vigência do referido contrato. Por orientação jurídica o prazo inicial foi definido até o fim do exercício, em obediência à vigência do crédito orçamentário. Daí em diante, o contrato é prorrogado por iguais e sucessivos intervalos de 102 dias. Por isso, não ocorreu inexecução por parte do Consórcio Motorola (peça 76, p. 2-3).

55.1. Foram fornecidas cópias do contrato, termos aditivos, justificativas, notas técnicas e pareceres (peça 76, p. 96-120).

56. **Análise:** A explicação para a não aplicação de sanção contratual pela não entrega total do objeto contratado até 31/12/2016 é razoável e deve ser acolhida.

56.1. O cronograma de implantação contido no item 2.6 do Termo de Referência, de 30/8/2016, ou 4.6 do Termo de Referência, de 30/6/2015, prevê a execução do objeto num intervalo de 12 meses; essa duração é coerente com o prazo máximo de contratação do item 11.1 do Termo de Referência (peça 13, p. 118; peça 11, p. 130, 149).

56.2. Portanto, não procede a pretensão do representante de configurar inexecução do objeto após o decurso de 102 dias. Vale anotar que já ocorreu a extrapolação do prazo final de doze meses para a execução do objeto proposto no Termo de Referência (item 2.6, peça 13, p. 13).

56.2.1. Ainda assim, não existem elementos para concluir a ocorrência de inadimplemento por parte do consórcio. O próprio Estado da Paraíba informa que tem atrasado a execução do objeto, em decorrência de providências que lhe competiam, a exemplo do fornecimento de terreno para a implantação de sítios de telecomunicações (vide item 63.5).

56.3. Resposta satisfatória.

57. **Diligência:** Fornecer cópia de todo o processo do convênio Senasp/MJ 792566/2013, incluindo a prestação de contas, se houver, com destaque para os seguintes documentos: plano de trabalho original aprovado; termos aditivos e correspondentes planos de trabalho aprovados; pareceres técnicos; decisão sobre aprovação das contas, se houver;

58. **Resposta:** Informa que o convênio está vigente até 28/12/2018. Fornece documentos sobre o convênio (peça 76, p. 3; 121-133; peça 77, p. 1-54).

59. **Análise:** O Convênio foi firmado em 27/12/2013, com vigência até 27/12/2015 (cláusula décima quarta). Como ainda está vigente, não existe prestação de contas. Foram anexados documentos que demonstram a ocorrência de três aditivos de prorrogação de prazo e três de ajuste no Plano de Trabalho (peça 76, p. 121-132).

59.1. O Aditivo 1/2015, de 29/12/2015 (peça 77, p. 25-30) faz a prorrogação do convênio até 27/12/2016. O Aditivo 1/2016, de 30/12/2016 (peça 77, p. 31-34) faz a prorrogação do convênio até 27/12/2017. O Aditivo 1/2018, de 10/01/2018 (peça 77, p. 35-40) faz a prorrogação do convênio até 27/12/2018.

59.2. Há registro da existência de três aditivos de ajuste do plano de trabalho (peça 77, p. 41-42).

59.2.1. Foi fornecido o Parecer 226/2016/NUGEP/DEPRO/SENASP, de 14/4/2016, que menciona se tratar da primeira alteração do plano de trabalho (peça 24, p. 23-27; peça 77, p. 43-47). As alterações nos quantitativos previstos no plano de trabalho não repercutiram em aumento do valor final. No item 2.3.1 do parecer é feita uma tabela comparativa entre o Plano aprovado no convênio e o proposto após a definição dos preços de contratação.



59.2.1.1. Com as alterações o Estado da Paraíba informa que conseguiria cobrir 90% do território estadual, entendendo o concedente que ocorreria ampliação do projeto (vide item 4.4 do parecer). Concluiu o parecer pela aprovação do ajuste no plano de trabalho, aprovado pela Secretária Nacional de Segurança Pública.

59.2.1.2. Convém mencionar que dois dias antes foi expedido o Parecer 214/2016/NUGEP/DEPRO/SENASP, de 12/4/2016, o qual aprecia também solicitação de alteração do Plano de Trabalho do Convênio, mantendo o valor final inicialmente proposto (peça 24, p. 18-22).

59.2.1.3. O Ofício 0190/2016/GS/SEDS/PB, 06/04/2014 (peça 23, p. 3-16), do Estado da Paraíba que solicita a alteração do Plano de Trabalho foi expedido após a homologação e contratação do Consórcio Teltronic Paraíba Tetra. Portanto, os preços consignados no plano de trabalho consideram o que foi obtido desse licitante, lembrando que, posteriormente, a contratação foi anulada e passado o objeto para o Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda.

59.2.2. Foi fornecido também o Parecer 608/2017/COGEP-SENASP/CGPE/DEPRO/SENASP, de 4/10/2017 (peça 77, p. 48-54), que propõe a expansão do sistema de rádio comunicação, de modo a atender todo o Estado da Paraíba (vide itens 1 e 2 do parecer). No item “5. Análise Técnica” é informado um ganho financeiro decorrente do câmbio (item 5.3) e da sobra de licitação (item 5.4), e que as alterações para ampliação do projeto não representam alteração do objeto conveniado.

59.2.2.1. É demonstrado em tabela (item 5.4.4) um comparativo entre o plano de trabalho aprovado e o proposto com inclusões de itens, mantido o valor total. Na sequência, é apresentada tabela (item 5.4.4.3) com proposta de uso dos rendimentos financeiros para adquirir novos itens e para cobrir diferença de material e serviço incluído no item 5.4.4, mas sem saldo suficiente.

59.2.2.2. Convém ressaltar que a descrição de alguns produtos/serviços acrescidos ao convênio no item 5.4.4.3 não guarda correlação com a constante na Ata de Registro de Preços nº 28/2016.

59.2.2.3. O parecer aprova as alterações propostas, com adição de R\$ 8.284.621,16 ao valor do convênio, que é endossado pelo Diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Senasp.

59.2.3. Não é prestada informação ou fornecida documentação para o aditivo 2/2016 voltado para a alteração no cronograma de desembolso para desvincular etapa da meta 1, conforme pleiteado no aditivo 1/2016 (peça 77, p. 41-42).

59.3. Considera-se a diligência atendida.

60. **Diligência:** Fornecer cópia de todo o processo decorrente da execução do contrato, com destaque para os seguintes documentos: Contrato 023/2016 e Ata de Registro de Preços; aditivos ao contrato 023/2016 celebrados, acompanhados dos pareceres/justificativas, das planilhas orçamentárias, das publicações; quadro demonstrativo da execução financeira do contrato 023/2016, discriminado por item, empenho e nota fiscal/faturamento; Termo de Recebimento do objeto do contrato 023/2016, se houver.

61. **Resposta:** encaminhamos cópia de todo processo decorrente da execução do Contrato nº 023/2016, sendo assim: Contrato nº 023/2016, aditivos, publicações, pareceres, justificativas, quadro demonstrativo da execução financeira do contrato em estudo, relatórios de acompanhamento e termos de recebimentos, como também Termos de Recebimento e Relatórios de Acompanhamento da Execução Contratual.

62. **Análise:** faz-se uma verificação dos documentos fornecidos, comentando os pontos julgados relevantes.

62.1. Em relação aos documentos relativos ao Contrato e aditivos e à execução financeira, foram fornecidos:

62.1.1. Ata de Registro de Preços nº 0028/2016, de 29/8/2016 (peça 77, p. 73-77);

62.1.2. Contrato nº 0023/2016 - SESDS, de 21/9/2016 (peça 77, p. 88-98);

62.1.3. Portaria SESDS 65/2016, de 19/9/2016, nomeação do gestor do contrato: Fabiano de Abrantes Vieira (peça 77, p. 100-101);

62.1.4. Ordem de serviço 01, de 28/9/2016, autoriza o fornecimento dos equipamentos e a

execução dos serviços (peça 77, p. 105-107);

62.1.5. Aditivos ao contrato 023/2016

| Aditivo | Data       | Motivo                              | Vigência  | Peça 78, p. |
|---------|------------|-------------------------------------|-----------|-------------|
| 1º      | 29/12/2016 | Prorrogação prazo                   | 12/4/2017 | 18-25       |
| 2º      | 11/4/2017  | Prorrogação prazo                   | 22/7/2017 | 26-35       |
| 3º      | 21/7/2017  | Prorrogação prazo                   | 1/11/2017 | 36-45       |
| 4º      | 31/10/2017 | Prorrogação prazo                   | 10/2/2018 | 46-54       |
| 5º      | 5/12/2017  | Acréscimo 19,58% (R\$ 4.579.493,34) | 5/12/2017 | 55-76       |
| 6º      | 9/2/2018   | Prorrogação prazo                   | 22/5/2018 | 78-92       |

Obs: o contrato está com prazo final de vigência inferior à do convênio (vide item 59.1).

62.1.6. Contrato 028/2017, de 22/8/2017, no valor de R\$ 222.470,40, para o fornecimento de duas unidades do item 2 da Ata do Pregão (peça 78, p. 93-107; peça 79, p. 1-5).

ESTAÇÃO de Rádio Base com 02 portadoras - Equipamento transmissor e receptor de sinais de radiofrequência, de tecnologia digital com capacidade de retransmissão, autenticação e gerência de transceptores, com os recursos necessários para criptografia, que possibilite modo de Operação troncalizado, conforme especificado no Termo de Referência

62.1.7. Quadro Demonstrativo da Execução Financeira do Convênio nº 792566/2013 (peça 11, p. 175-181; peça 79, p. 6-17), organizado por nota de empenho. Apresenta-se um resumo dele adiante.

| Empenho                     | Valor R\$            | Pago R\$             | Perc %       | Saldo R\$           | Peça 79 |
|-----------------------------|----------------------|----------------------|--------------|---------------------|---------|
| 02722/2016 (peça 79, p. 18) | 23.721.082,93        | 19.468.194,14        | 82,07        | 4.252.888,79        | 7-16    |
| 02723/2016 (peça 81, p. 10) | 1.426.000,00         | 1.439.105,40         | 100,92       | -13.105,40          | 16-17   |
| 02724/2016 (peça 81, p. 23) | 1.241.001,11         | 164.209,11           | 13,23        | 1.076.792,00        | 17      |
| <b>Total</b>                | <b>26.388.084,04</b> | <b>21.071.508,65</b> | <b>79,85</b> | <b>5.316.575,39</b> |         |
|                             |                      |                      |              |                     |         |
| 03411/2017 (peça 81, p. 28) | 222.470,40           | 0,00                 |              | 222.470,40          | 17      |
| <b>Total geral</b>          | <b>26.610.554,44</b> | <b>21.071.508,65</b> | <b>79,18</b> | <b>5.539.045,79</b> |         |

62.1.7.1. Observa-se do demonstrativo financeiro que ainda não há registro do empenho e da execução financeira do 5º Termo Aditivo ao contrato, assim como do aditivo ao convênio, no valor de R\$ 8.284.621,16.

62.1.8. Comprovantes de faturamento do contrato, a exemplo de notas de empenho, contratos de câmbio, **comercial invoice**, documento auxiliar de nota fiscal eletrônica (Danfe), nota fiscal eletrônica de serviços (peça 79, p. 18-102; peça 80; peça 81, p. 1-28).

62.2. Quanto à supervisão sobre a execução do convênio, foram fornecidos quatro relatórios de acompanhamento do convênio (peça 81, p. 45-105). O último deles registra a execução do convênio até abril/2018. Fazem-se alguns destaques do contido neste relatório.

62.2.1. Os quantitativos dos itens 9 a 12 do contrato ainda não fazem referência ao aditivo que elevou a quantidade de sites de telecomunicações de 40 para 47 (peça 81, p. 97).

62.2.2. Para os itens 01 a 08 do contrato é registrada a entrega total dos bens (peça 81, p. 98).

62.2.3. Para os serviços contemplados pelos itens 13 a 16 também é informada a execução total (peça 81, p. 98).

62.2.4. Para os itens 09 a 12 que compõem os sites de telecomunicações é apresentado um quadro resumo da situação da execução (peça 81, p. 99-101). Os sete sites acrescentados por último ainda não foram entregues/executados. Dos 40 inicialmente contratados, estão pendentes sete (vide item 63.5.3), previstos para as localidades de Guarabira (GUAR 011), São Bentinho (SBTI 032), Pico do Jabre (PCOJ 028), Manaíra (MANA 035), Conceição (CONC 036), Itaporanga (ITAP 038), Viana (VIAN 037).

63. Em “Esclarecimentos técnicos adicionais”, foram expostas algumas considerações sobre o empreendimento, valendo destacar o seguinte.

63.1. Um site de telecomunicação é constituído pelos seguintes itens: uma torre (que pode ser de



60 ou 80 metros), uma estrutura metálica "out door" e Serviços de Integração, Instalação, Testes e Adaptação de Infraestrutura de Sítios para Telecomunicações.

63.2. Apresentou um quadro detalhado dos itens da planilha do contrato executados ou entregues na totalidade, sugerindo a execução de 33 sítios de telecomunicações (peça 76, p. 4-6).

63.3. Apresentou um quadro detalhado contendo quatro itens que representam a produção de sítios de telecomunicações (sete) e que se encontram ainda em fase inicial de implementação em razão de pendências na regularização de imóveis para construção dos sites (ERBs) (peça 76, p. 6).

63.4. O projeto inicial previa a aquisição de 30 sites de telecomunicações distribuídos pelo Estado da Paraíba que atenderia às principais cidades. A obtenção de preços mais baixos no pregão possibilitou o aumento da área de cobertura, elevando-se para 40 sites já no contrato inicial e, por aditivo, mais sete foram acrescidos, alcançando um total de 47 (peça 76, p. 6-7).

63.5. A responsabilidade pela obtenção dos terrenos para instalação dos sites é da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social, conforme declarado nas justificativas e previsto nas obrigações do Contratante no Termo de Referência (item 7.1.10, peça 11, p. 143). Deu-se preferência ao uso de imóveis públicos. Foi fornecida listagem de 30 imóveis públicos (item 1.3.17.1 do Termo de Referência) em diversas localidades (item 1.1.1.1 da resposta) (peça 76, p. 7-8).

63.5.1. Durante estudos realizados no decorrer da implantação de todo o projeto, foi verificada a necessidade de modificação de 21 das 40 localidades inicialmente previstas, por conta do alinhamento entre os **encales** (link entre os sites de telecomunicações) e modificação da área de cobertura, o que por si só já afetou diretamente os prazos de execução.

63.5.2. Apresenta uma tabela que detalha os 40 sites de telecomunicações inicialmente contratados, destacando que 15 serão instalados em terrenos do Governo do Estado da Paraíba e 25 em terrenos de particulares, de prefeituras municipais ou do INCRA (peça 76, p. 8-13).

63.5.3. Dos 25 sites que estão em terrenos de terceiros, informa as pendências em relação a alguns municípios (vide item 62.2.4):

63.5.3.1. cidade de São Bentinho – está em processo de desapropriação;

63.5.3.2. cidade de Itaporanga – teve o alvará de construção cancelado (sem previsão para retomada da obra);

63.5.3.3. cidade de Maturéia (Pico do Jabre) – não iniciou porque não foi finalizado o processo de desapropriação;

63.5.3.4. cidade de Guarabira – teve a obra embargada pela prefeitura e ainda não foi expedido o alvará para o novo local onde será construído;

63.5.3.5. cidade de Conceição – em fase de conclusão;

63.5.3.6. cidade de Bonito de Santa Fé – em fase de conclusão;

63.5.3.7. cidade de Manaíra – em fase de conclusão.

63.6. Informa que o cronograma previsto no termo de referência não levou em consideração as condições climáticas no Estado, como chuva e descargas atmosféricas, que afetam diretamente a instalação dos equipamentos. As chuvas inviabilizaram escavações, concretagem, montagem e pintura das torres, já as descargas atmosféricas inviabilizaram qualquer tipo de montagem e instalação de equipamentos na torre. Também não foram considerados atrasos devidos a processos internos de outros órgãos como prefeituras municipais, CREA, IBAMA, SUDEMA e a Concessionária de energia elétrica.

63.7. Informa que a concessionária de energia elétrica, Energisa, com base na Resolução Normativa 414, de 9/9/2010 (Art. 34. Inciso II), solicita um prazo de 120 dias para concluir a ligação de novas unidades consumidoras que necessitam de extensão de rede até 01 Km de alta tensão.

63.8. Na sequência, apresenta tabela informativa do estágio da obra em cada um dos 40 sites (peça 76, p. 14-17).

64. Abriu ainda um tópico de “Considerações finais”, sobre o qual faz-se um resumo do relevante.

64.1. Alega que o atraso na execução total do objeto do contrato 023/2016 decorre de motivos



externos que fogem do âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social e do Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda.; por essa razão não fora aplicada sanção contratual. Enumera alguns eventos.

64.1.1. Aumento nos quantitativos dos itens 09, 10, 11 e 12 da Ata de Registro de Preços 28/2016, que alterou o cronograma de implantação do Termo de Referência.

64.1.2. Modificação de 21 localidades por motivos técnicos, inclusive com paralisação de obras nas cidades de Itaporanga e Guarabira, tendo esta última demolido construção em estado avançado.

64.1.3. Ocorrências de eventos naturais (chuva e descargas atmosféricas) não previstos no cronograma.

64.2. Ao final, arremata que não praticou despesas antieconômicas, ilegalidades, irregularidades ou prejuízos ao erário.

#### ***Análise sobre “Esclarecimentos técnicos adicionais” e “Considerações finais”***

65. Quanto à execução do convênio, consta que dos 16 itens contratados, apenas existem pendências em relação aos itens 09 a 12 (vide item 62.2 e subitens). Esse grupo de itens se referem aos sítios de telecomunicações, cuja previsão inicial era de 30, mas esse número foi aumentado duas vezes. Na contratação elevou-se para 40 sítios e, depois, por aditivo para 47.

65.1. Desses 47, estão pendentes de conclusão 14 sites, sendo que para os sete sítios acrescidos por aditivo contratual não existe informação de terem iniciados.

66. Foi aditado o convênio para ampliação do projeto inicial, incorporando os rendimentos de aplicações financeira, o que elevou o valor final em R\$ 8.284.621,16 (vide item 59.2.2). O plano de trabalho (peça 77, p. 1-24) registra que o valor do convênio subiu de R\$ 28.516.746,00 para R\$ 36.801.367,16

66.1. Não consta das informações fornecidas aditivo ao contrato 023/2016 incorporando esse saldo financeiro (vide itens 62.1.5 e 62.1.7).

66.1.1. A somatória dos itens/etapas (7, 8, 10-12, 19-21) da Meta 04 do Plano de Trabalho a serem acrescidos ao projeto e contemplados na Ata de Registro de Preços totaliza R\$ 2.026.411,16. Essa soma não coincide com o quinto aditivo ao contrato 023/2016.

66.2. Por outro lado, o contrato 023/2016 tinha o valor de R\$ 26.388.084,04; com o quinto aditivo de R\$ 4.579.497,34, deduz-se que o valor final do contrato se elevou a R\$ 30.967.581,38. Existe ainda um saldo de convênio de R\$ 5.611.315,38 (já deduzido o valor do contrato 028/2017; vide item 62.1.6) que ainda não teve desdobramento em contratação para complementação da execução do objeto do convênio.

66.3. Da comparação entre a Ata de Registro de Preços 28/2016 e os itens acrescentados para aplicação dos rendimentos financeiros, constatou-se que as descrições de 13 dos 21 itens aditados contidas no Plano de Trabalho para a Meta 04, etapas 1 a 6, 9, 13 a 18, não encontram correspondentes na Ata de Registro de Preços (peça 77, p. 7-9, 74-75).

66.3.1. Não foi prestada informação a respeito da abertura de procedimento de licitação para a contratação dos itens acrescidos ao convênio e que não estão contemplados na Ata de Registro de Preços.

67. Quanto às observações a respeito da execução do objeto contidas em “Esclarecimentos técnicos adicionais” e “Considerações finais”, o relato apresentado indica deficiência de planejamento e ineficiência na execução dos serviços que tem atrasado sobremaneira a execução do objeto.

67.1. Destaque-se que o projeto/plano de trabalho foi apresentado ao concedente em agosto de 2013. O Estado da Paraíba iniciou a licitação em julho/2015. A ordem de serviço para início da execução dos serviços, objeto do contrato 023/2016 foi recebida pelo Consórcio, em 29/9/2016 (peça 77, p. 105), para conclusão do objeto em até doze meses. Até 30/4/2018, último dia do mês a que se refere o mais recente relatório de acompanhamento da execução (vide item 62.2), já teria decorrido um ano e sete meses e o objeto ainda não foi concluído. O convênio está com vigência até 27/12/2018.

67.2. O Estado da Paraíba teve tempo suficiente para fazer e ajustar o plano de trabalho até a

licitação. No entanto, efetuou alteração nele em abril/2016, logo após adjudicar o objeto em favor do Consórcio Teltronic Paraíba Tetra, fez 21 mudanças de localidades para instalação de sítios de telecomunicações e, em 2017, fez nova alteração para aproveitar os rendimentos de aplicações financeiras.

67.3. Logo, não é razoável afirmar que não foram consideradas no planejamento e definição do cronograma de execução situações como: condições climáticas (a exemplo de chuva e descargas atmosféricas), atrasos em processos internos de outros órgãos (prefeituras, CREA, Ibama, Sudema, Energisa), desapropriações, embargos, mudança do local de instalações de 21 sítios, aumento do número de sítios. Esses eventos (que fazem parte da rotina desses empreendimentos) aconteceram, atrasaram e prejudicaram o regular andamento dos serviços e não poderiam ter sido negligenciados, muito menos desconsiderados.

67.4. Convém destacar o desconhecimento da Resolução 414/2010, que faculta ao concessionário de energia prazo de 120 dias para concluir ligações de novas unidades consumidoras que necessitem de extensão de rede de alta tensão de até um quilômetro.

67.5. Então, o atraso na conclusão decorre de falha do conveniente que não foi diligente no planejamento.

67.6. Essa deficiência no planejamento deve servir de aprendizado ao Estado da Paraíba, para melhorar a qualidade dos planos de trabalhos elaborados. Cabe ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública incorporar nas próprias rotinas de seleção de projetos rotinas ou providências que contemplem a verificação da qualidade dos planos de trabalho propostos.

67.7. Para tanto, convém encaminhar cópia desta instrução a ambos, juntamente com o acórdão do TCU.

68. A diligência foi atendida.

### **CONCLUSÃO**

69. Cuidam os autos de representação formulada por licitante a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na licitação na modalidade pregão presencial, pelo critério de menor preço global, objetivando o registro de preços para contratação de empresa ou consórcio de empresas para fornecimento de serviço de implantação de sistema de radiocomunicação PMR (Professional Mobile Radio) de padrão aberto (TETRA – Terrestrial Trunked Radio) que comporá o sistema estadual de radiocomunicação digital do Estado da Paraíba.

70. O Consórcio Teltronic Paraíba Tetra listou vários fatos que entendeu irregular. Na instrução inicial foi feita uma síntese das ocorrências e um resumo dos autos, propondo-se a realização de diligência para instruir o processo.

71. Foram expedidas diligências à Secretaria de Estado da Administração (SEAD), à Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social (SESDS) e à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

71.1. Os três órgãos atenderam à diligência e forneceram documentos que constituíram cinquenta e seis peças, 32 a 75 (SEAD), 76 a 81 (SESDS) e 23 a 28 (Senasp).

71.2. Consideram-se satisfatórias as respostas às diligências.

72. Resumem-se adiante as irregularidades apontadas na representação.

72.1. Indevida habilitação do Consórcio Motorola Solutions Paraíba, em cumprimento a decisão judicial que contrapôs o entendimento da Comissão de Licitação, da Procuradoria do Estado e do TCE-PB. Descumprimento pelo Consórcio Motorola Solutions Paraíba, CNPJ nº 24.396.496/0001-22, de exigência do edital (itens 10.19.4 e 10.19.4.1); as empresas reunidas em consórcio deveriam, individualmente, apresentar toda a documentação de habilitação. Esse assunto foi analisado nos itens 31 a 33.5.

72.2. Não abertura de prazo para formulação de recurso contra a habilitação e adjudicação do objeto em favor do Consórcio Motorola Solutions Paraíba, CNPJ nº 24.396.496/0001-22, em decorrência da habilitação desse consórcio por decisão judicial. Esse assunto foi analisado nos itens 34 a 36.8.

72.3. Informa que não fora exigida por ocasião da contratação do licitante vencedor a comprovação de que mantinha ou detinha as condições de habilitação exigidas no edital. Esse assunto foi analisado nos itens 51 a 53.2.

72.4. Adjudicação dos itens 3 e 12 da licitação por preço superior ao de referência (vide item 15 e subitens). Esse assunto foi analisado nos itens 37 a 39.14.3.

72.5. Possível inexecução total do objeto, em decorrência de não cumprimento do contrato dentro do prazo de vigência, sem que houvesse aplicação de sanção contratual. Esse assunto foi analisado nos itens 54 a 56.3 e 62.2 a 67.5.

72.6. Formulou pedido de prolação de decisão do TCU que impeça o Estado da Paraíba de permitir que outros órgãos da Administração Pública adiram ao Registro de Preços Presencial 193/2015-SEAD (Internacional). Esse assunto foi analisado nos itens 40 a 42.5.3.

72.7. Escolha do sistema de Registro de Preços por meio da modalidade de licitação pregão, haja vista que o objeto definido foi integralmente contratado pela Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social e que o procedimento não arrolou outros interessados. Esse assunto foi analisado nos itens 44 a 45.2.

73. Convém destacar que a execução do objeto do convênio e do que ficou consignado em contrato com o Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. está na fase final. Apenas estão em fase de execução parcial os serviços referentes aos itens 9 a 12, haja vista que sofreram um acréscimo de 56,67% com o aumento de 30 para 47 sítios.

73.1. Desses 47 sítios, 33 foram concluídos, sete estão em execução e sete por iniciar. Assim, o percentual de execução é superior a 70,21%. O Convênio atingiu o valor final, após aditivos, de R\$ 36.801.367,16. Pelo quadro adiante, os 14 sítios pendentes de conclusão representam uma soma financeira de R\$ 6.031.509,60 (com base nos preços da Ata de Registro de Preços); esse cálculo considera execução zero para cada um dos itens.

| Item | Qtde | Preço unitário | Total               |
|------|------|----------------|---------------------|
| 9    | 14   | 100.806,90     | 1.411.296,60        |
| 10   | 14   | 135.567,90     | 1.897.950,60        |
| 11   | 14   | 132.091,80     | 1.849.285,20        |
| 12   | 14   | 62.569,80      | 875.977,20          |
|      |      |                | <b>6.034.509,60</b> |

73.2. Portanto, o volume de serviços executados alcançou o percentual mínimo de 83,61%, com base na posição de abril/2018. Diante do adiantado da execução, a prudência recomenda ponderar os efeitos de eventual deliberação desta Corte sobre um contrato na iminência de conclusão.

74. Dos pontos impugnados pelo Consórcio Teltronic Paraíba Tetra, os que despertaram maior interesse, em razão de eventual impacto relevante sobre o processo, foram a possível ocorrência de sobrepreço nos itens 3 e 12 e uma possível preterição do licitante.

74.1. Os elementos colhidos permitiram concluir que não ocorrera o sobrepreço apontado pelo consórcio. O valor global adjudicado foi inferior ao apurado em pesquisa antes da licitação, que foi o critério de julgamento das propostas.

74.1.1. Também quando se analisa, individualmente, os itens 3 e 12, verifica-se a não ocorrência de sobrepreço, haja vista que os preços médios, critério prevalente ao tempo da licitação, são superiores ao adjudicado.

74.2. O Consórcio Teltronic Paraíba Tetra não apresentou o menor preço na licitação (8,21% acima do preço da adjudicatária). Entendia ter sido preterida na licitação por critérios de habilitação. A discussão foi parar no Judiciário, que deliberou pela anulação da decisão de inabilitação proferida em recurso administrativo e declarou habilitado o Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda. Portanto, também nesse aspecto, não merece prosperar a irrisignação do licitante.

75. De tal sorte que, superado os aspectos mais relevantes dos autos, entende-se que o processo



se encontra maduro para a prolação de deliberação.

75.1. Em linha com o exposto nos itens 40 a 42.5.3, convém dar ciência ao Estado da Paraíba sobre falhas cometidas no planejamento e execução do projeto e sobre a devida observância do entendimento do TCU a respeito da aquisição de produtos/serviços listados em Ata de Registros de Preços constituída mediante licitação com adjudicação em lote ou grupo pelo valor global.

75.2. Dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, acompanhado desta instrução, para adoção das providências cabíveis no exercício da supervisão do convênio e para aprimoramento dos procedimentos de seleção de propostas.

75.3. Dar ciência da deliberação ao representante, ao Estado da Paraíba e ao Consórcio Motorola Solutions Paraíba.

#### **Aditamento**

76. O representante apresentou aditamento à representação (peça 9), no qual expôs os fatos adiante descritos.

76.1. Ocorrência de nova prorrogação de prazo para além do dia 12/4/2017, data limite da primeira prorrogação.

76.2. Indevida adesão à Ata de Registro de Preços por outros entes da federação.

76.3. Indevida habilitação do Consórcio Motorola Solutions Paraíba, em cumprimento a decisão judicial que contrapôs o entendimento da Comissão de Licitação, da Procuradoria do Estado e do TCE-PB.

77. Os elementos adicionais fornecidos não mudam o cenário dos autos.

#### **Convênio Senasp/MJ 792566/2013**

78. O representante informa no item I – Competência desta Corte de Contas que o Pregão 193/2015 (item 2 e subitens) foi financiado com recursos públicos do Convênio Senasp/MJ 792566/2013 (peça 1, p. 2; peça 7, p. 38-48).

78.1. Pesquisa no sítio [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br) revelou que a informação procede e foi confirmada na instrução do processo. Há referência ao pregão e ao Contrato 023/2016, que está armazenado na internet (peça 10).

78.2. O convênio previu R\$ 28.516.746,00 para a execução do Plano de Trabalho, sendo R\$ 27.090.746,00 do Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, e R\$ 1.426.000,00 de contrapartida do Estado da Paraíba, por intermédio da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, recursos do programa 2070 – Segurança Pública com Cidadania – Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública – Brasil Mais Seguro (peça 10, p. 5, 23, 57, 59).

78.2.1. A parcela federal de R\$ 27.090.746,00 foi transferida em 31/12/2013 (peça 10, p. 60-62).

78.3. Na presença majoritária de recursos federais, o TCU tem competência para apreciar a matéria.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

79. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

80. Além disso, o Consórcio Teltronic Paraíba TETRA, representado pela Teltronic Brasil Ltda., CNPJ 03.316.088/0001-43, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 113, da Lei 8.666/1993, e no inciso VII do art. 237 do RI/TCU.

81. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois a ocorrência de preços superiores ao de referência ou preço base pode, em tese, causar prejuízo ao erário federal (Ministério da Justiça).





82. Dessa forma, a representação poderá ser admitida, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

#### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

83. Existe Mandado de Segurança 0800279-03.2016.8.15.0000 impetrado pelo Consórcio Motorola Solutions Paraíba, CNPJ nº 24.396.496/0001-22, perante o Tribunal de Justiça da Paraíba. Foi expedido Acórdão favorável à Motorola que resultou na habilitação e contratação dela para executar o objeto. O Consórcio Teltronic Paraíba Tetra, liderado pela Teltronic Brasil Ltda., impetrou Embargos de Declaração que foram rejeitados; protocolizou Recurso Especial que foi inadmitido (vide item 9 e peça 3, p. 29-71; peça 15).

84. O Secretário de Segurança e da Defesa Social, Cláudio Coelho Lima, por meio do ofício 935/2016-GS/SEDS/PB, de 24/10/2016, juntado aos autos em 1/12/2017, requer do TCU “... de forma preventiva, gostaríamos, se possível, que esse Órgão fizesse o acompanhamento e monitoramento da execução do contrato pertinente” (peças 13 e 14).

84.1. O expediente encaminhou os seguintes documentos: Termo de Referência, Portaria designação gestor contrato, Contrato 23/2016, notas de empenho 2722, 2723 e 2724, Ordem de Serviço, Orientações para faturamento.

84.2. Tanto o acompanhamento quanto o monitoramento são instrumentos de fiscalização usados pelo TCU, conforme consignado no Título VI Atividade de Controle Externo, Capítulo III Fiscalização, Seção II Instrumentos de Fiscalização, arts 241 a 243, do Regimento Interno.

85. Nos termos do Regimento Interno (art. 232), o solicitante não está arrolado entre os legitimados para requisitar fiscalização; o TCU por intermédio do Plenário ou do relator não conhecerá de solicitações formuladas por quem não esteja legitimado.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

86. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

86.1. Conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, §1º, da Resolução – TCU 259/2014.

86.2. No mérito, julgar IMPROCEDENTE a representação, haja vista que as falhas imputadas não foram confirmadas no exame dos autos.

86.3. Não conhecer da solicitação de acompanhamento e monitoramento do contrato 023/2016, firmado em decorrência do Convênio Senasp/MJ 792566/2013, formulada pelo Secretário de Segurança e da Defesa Social do Estado da Paraíba, em razão de o solicitante não estar arrolado entre os legitimados para requisitar fiscalização, nos termos do Regimento Interno (art. 232).

86.4. Dar ciência ao Estado da Paraíba, por meio da Secretaria de Estado da Administração, a fim de que observe o entendimento do TCU firmado no Acórdão 1347/2018 – Plenário, relator Bruno Dantas, a respeito da aquisição de produtos/serviços listados em Ata de Registros de Preços constituída mediante licitação com adjudicação em lote ou grupo pelo valor global, em especial o item 9.2.3.1. e subitens.

86.5. Dar ciência, nos termos da Resolução TCU 265/2014, do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, e ao Estado da Paraíba, acompanhado desta instrução, para adoção das providências cabíveis.

86.6. Dar ciência da deliberação ao Consórcio Teltronic Paraíba Tetra e ao Consórcio Motorola Solutions Paraíba Ltda.

86.7. Encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

4. O corpo diretivo da então denominada Secex/PB aquiesceu à aludida proposta.

5. Nesse cenário, o Tribunal lavrou o Acórdão 2.323/2018-Plenário, por intermédio do qual decidiu, no essencial, conhecer da representação; considerá-la improcedente; não conhecer da





solicitação formulada pelo Secretário de Segurança e da Defesa Social do Estado da Paraíba para que o TCU acompanhasse e monitorasse o Contrato 23/2016, em razão de o solicitante não estar arrolado entre os legitimados para requisitar fiscalização; e dar ciência ao Estado da Paraíba, por meio da Secretaria de Estado da Administração, a respeito das condições estabelecidas no Acórdão 1347/2018 – Plenário para a aquisição de produtos/serviços listados em Ata de Registros de Preços constituída mediante licitação com adjudicação em lote ou grupo pelo valor global.

6. Irresignado com este **decisum**, o Consorcio Motorola Solutions Paraíba ingressou com os presentes embargos de declaração, no qual alega a existência obscuridade na decisão embargada.

7. Em sua fundamentação, o recorrente argumenta que o Tribunal reconheceu que houve deficiência de planejamento pelo Estado da Paraíba quando da instituição do prazo de execução contratual previsto em instrumento convocatório, mas não consignou “(...) *de forma expressa que a embargante não foi responsável por gerar a referida delonga na execução das obras, resultando assim, em aspecto obscuro a ser sanado*”.

8. Para ele, o saneamento desse vício se mostra importante para o aperfeiçoamento da decisão prolatada, e possui “(...) *relevância para a embargante, ao passo em que demonstra sua isenção no tocante a qualquer irregularidade na execução contratual*”.

9. Nesse sentido, pondera que a integração da deliberação, na forma requerida, “(...) *viria para amparar o trabalho desta Colenda Corte de Contas em eventual Tomada de Contas Especial futura, ao passo em que já teria avaliado a conduta da contratada até o percentual de 83,61 (oitenta e três e sessenta e um por cento) de serviços executados, como mencionado no item 73.2 da Proposta de Encaminhamento*”.

10. Após invocar jurisprudência acerca do cabimento dos embargos de declaração, pleiteia o conhecimento e acolhimento do expediente, de forma a sanar a omissão supramencionada.

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Consorcio Motorola Solutions Paraíba ao Acórdão 2.323/2018-Plenário.

2. O presente feito trata, originalmente, de representação formulada pelo Consórcio Teltronic Paraíba Tetra, representada pela empresa líder Teltronic Brasil Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Presencial nº 193/2015-SEAD, cujo objeto era o registro de preços para contratação de empresa ou consórcio de empresas para fornecimento de serviço de implantação de sistema de radiocomunicação PMR (**Professional Mobile Radio**) de padrão aberto (TETRA – **Terrestrial Trunked Radio**) que comporá o sistema estadual de radiocomunicação digital do Estado da Paraíba (peça 1).

3. A autora da representação noticiou os seguintes indícios de irregularidades, conforme descrição da instrução que subsidiou a deliberação recorrida:

a) “*indevida habilitação do Consórcio Motorola Solutions Paraíba, em cumprimento a decisão judicial que contrapôs o entendimento da Comissão de Licitação, da Procuradoria do Estado e do TCE-PB*”;

b) “*descumprimento pelo Consórcio Motorola Solutions Paraíba, CNPJ nº 24.396.496/0001-22, de exigência do edital (itens 10.19.4 e 10.19.4.1); as empresas reunidas em consórcio deveriam, individualmente, apresentar toda a documentação de habilitação*”;

c) “*não abertura de prazo para formulação de recurso contra a habilitação e adjudicação do objeto em favor do Consórcio Motorola Solutions Paraíba, CNPJ nº 24.396.496/0001-22, em decorrência da habilitação desse consórcio por decisão judicial*”;

d) não exigência “(...) *por ocasião da contratação do licitante vencedor a comprovação de que mantinha ou detinha as condições de habilitação exigidas no edital. Esse assunto foi analisado nos itens 51 a 53.2*”;

e) “*adjudicação dos itens 3 e 12 da licitação por preço superior ao de referência (vide item 15 e subitens)*”;

f) “*possível inexecução total do objeto, em decorrência de não cumprimento do contrato dentro do prazo de vigência, sem que houvesse aplicação de sanção contratual*”; e

g) “*escolha do sistema de Registro de Preços por meio da modalidade de licitação pregão, haja vista que o objeto definido foi integralmente contratado pela Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social e que o procedimento não arrolou outros interessados*”.

4. A então denominada Secex/PB analisou a matéria e os elementos juntados aos autos, após a realização de diligências perante os órgãos estaduais competentes, e concluiu que as falhas reportadas não foram confirmadas.

5. Nesse cenário, o Tribunal lavrou o Acórdão 2.323/2018-Plenário e decidiu, no essencial, conhecer da representação; considerá-la improcedente; não conhecer da solicitação formulada pelo Secretário de Segurança e da Defesa Social do Estado da Paraíba para que o TCU acompanhasse e monitorasse o Contrato 23/2016; e dar ciência ao Estado da Paraíba, por meio da Secretaria de Estado da Administração, a respeito das condições estabelecidas no Acórdão 1.347/2018-Plenário para a aquisição de produtos/serviços listados em Ata de Registros de Preços constituída mediante licitação com adjudicação em lote ou grupo pelo valor global.

6. Irresignado com esse **decisum**, o Consorcio Motorola Solutions Paraíba ingressou com os presentes embargos de declaração, no qual alega a existência de obscuridade na decisão embargada.

7. Em sua fundamentação, o recorrente argumentou que o Tribunal reconheceu que houve deficiência de planejamento pelo Estado da Paraíba quando da instituição do prazo de execução contratual previsto em instrumento convocatório, mas não consignou “*(...) de forma expressa que a embargante não foi responsável por gerar a referida delonga na execução das obras, resultando assim, em aspecto obscuro a ser sanado*”.

8. Para ele, o saneamento desse vício se mostra importante para o aperfeiçoamento da decisão prolatada, e possui “*(...) relevância para a embargante, ao passo em que demonstra sua isenção no tocante a qualquer irregularidade na execução contratual*”.

9. Nesse sentido, ponderou que a integração da deliberação, na forma requerida, “*(...) viria para amparar o trabalho desta Colenda Corte de Contas em eventual Tomada de Contas Especial futura, ao passo em que já teria avaliado a conduta da contratada até o percentual de 83,61 (oitenta e três e sessenta e um por cento) de serviços executados, como mencionado no item 73.2 da Proposta de Encaminhamento*”.

10. Após invocar jurisprudência acerca do cabimento dos embargos de declaração, pleiteou o conhecimento e acolhimento do expediente, de forma a sanar a omissão supramencionada.

11. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

12. Preliminarmente, observo que os presentes embargos de declaração preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992, razão pela qual entendo que eles devem ser conhecidos.

13. No mérito, compreendo que o tipo de obscuridade suscitada pelo recorrente - a falta de declaração expressa de que ele não tinha responsabilidade pelo atraso nas obras - não é passível de ser sanada, especialmente pela via dos embargos de declaração.

14. A uma porque ela pode ser deduzida da instrução que subsidiou a unidade técnica, considerando os limites expostos no item 16 a seguir. A duas porque tal pedido guarda certa semelhança a uma ação declaratória de legalidade de ato, o que não encontra amparo na Lei 8.443/1992 e nas demais normas de regência da atividade de controle externo. E a três porque a manifestação expressa da regularidade da conduta de pessoas sujeitas à jurisdição do TCU somente se dá em processo de contas.

15. Quanto ao primeiro ponto, ressalto que a instrução que subsidiou a deliberação recorrida destacou, de modo expresso, que “*o atraso na conclusão [do contrato] decorre de falha do conveniente que não foi diligente no planejamento*”. Por decorrência lógica, isso implica afirmar que a unidade

técnica não encontrou evidências de irregularidades associadas à conduta do Consorcio Motorola Solutions Paraíba no atraso verificado na execução do contrato, com base nos elementos que lhe foram disponibilizados.

16. A despeito disso, é preciso destacar que a verdade formal, em processos de fiscalização, está limitada aos papéis de trabalho e informações manuseados na época da apreciação dos fatos, não havendo óbice a que o Tribunal, munido de novos documentos e informações, em posterior processo de fiscalização ou de tomada de contas, chegue à conclusão distinta e eventualmente aponte irregularidades outrora não identificadas.

17. Sobre o segundo aspecto, assinalo que a Lei 13.655/2018, que promoveu alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, chegou a prever a possibilidade de um ente propor ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, cuja decisão faria coisa julgada com eficácia **erga omnes**. Porém, o dispositivo foi vetado pelo então Presidente da República.

18. Embora o pedido em análise não guarde estrita semelhança com a ação supramencionada, já que esta ocorreria no âmbito judicial, a falta de previsão legal para uma ação de controle de idêntica finalidade, em sede recursal ou originariamente, não permite que se dê guarida ao requerimento formulado pela embargante. Por isso, reputo adequado rejeitar os embargos de declaração em exame.

19. Diante de todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1262/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.434/2017-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto I - Embargos de Declaração em Representação
3. Recorrente: Consorcio Motorola Solutions Paraíba, representado por Motorola Solutions Ltda.
4. Entidade: Estado da Paraíba.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefes).
8. Representação legal: Heitor Vitor Mendonça Fralino Sica (182193/OAB-SP) e outros, representando Teltronic Brasil Ltda.; e Joao Souza da Silva Junior (16.044/OAB-PB), representando Consorcio Motorola Solutions Paraíba
9. Acórdão:
 

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Consorcio Motorola Solutions Paraíba ao Acórdão 2.323/2018-Plenário,

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

  - 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, nos termos do art. 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;
  - 9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente e ao Estado da Paraíba.
10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1262-19/19-P.
13. Especificação do quórum:



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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.567/2018-4.

Natureza: Relatório de Levantamento.

Órgão: Ministério da Economia.

Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: RELATÓRIO SISTÊMICO. CONSOLIDADO DA FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA REALIZADA PARA IDENTIFICAR DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS DO ESTADO BRASILEIRO QUE AFETAM O AMBIENTE DE NEGÓCIOS. FALTA DE TRANSPARÊNCIA, ORGANIZAÇÃO E PADRONIZAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS POR PARTE DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FISCALIZADOS. EXIGÊNCIAS DESARRAZOADAS. NECESSIDADE DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E ESTABELECIMENTO DE MECANISMOS PARA O APRIMORAMENTO DE OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS.**

**RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, peça 8, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade (peças 9 e 10), a seguir transcrito:

### INTRODUÇÃO

1. A presente fiscalização, na modalidade de Levantamento, foi proposta pelo grupo de trabalho instituído por meio da Ordem de Serviço – Segecex 01/2018, com o objetivo de acompanhar e consolidar ações de fiscalização, com vistas a incitar o debate sobre os principais entraves causados pelo excesso de burocracia na produtividade e na competitividade das empresas brasileiras. A fiscalização foi aprovada pelo relator Min. Vital do Rêgo, em despacho no TC 011.120/2018-5 (peça 3).

2. O trabalho se enquadra nas diretrizes estabelecidas pelo então Exmo. Sr. Presidente do TCU, Min. Raimundo Carreiro, que, em despacho de 13 de janeiro de 2017, elencou a busca pela eficiência entre as prioridades do TCU e no tema da desburocratização, que foi priorizado no planejamento das ações de controle externo constantes do Plano Operacional de 2018/2019.

3. Dentre os produtos do grupo de trabalho mencionado anteriormente, estão a definição da situação problema, as propostas de visão, missão e objetivo estratégico, um conjunto de ações de controle direcionadas para o tratamento da situação-problema, e a estrutura e cronograma do relatório sistêmico em que as ações de controle são consolidadas (TC 010.254/2018-8).

4. O grupo propôs, ainda, a utilização dos fatores avaliados no relatório do *Doing Business*, do Banco Mundial, para delimitação de fatores que afetam o ambiente de negócios de organizações produtivas e que têm correlação com a regulação governamental. O relatório do Banco Mundial, elaborado anualmente desde 2003, mede, analisa e compara as regulamentações aplicáveis às empresas e o seu cumprimento em 190 economias, e serve de ferramenta para se medir o impacto dessas regulamentações sobre as atividades empresariais ao redor do mundo.

5. A situação-problema foi descrita como “disfunções da burocracia estatal, com impacto negativo no ambiente de negócios e na competitividade de organizações produtivas, prejudicando o desenvolvimento nacional”. A visão de futuro a ser perseguida é “ambiente de negócios livre de entraves burocráticos favorecendo a produtividade e competitividade das organizações” e o objetivo estratégico é “criar no setor público uma cultura de identificação e eliminação das disfunções da burocracia que afetam o ambiente de negócios”.

6. Como horizonte de longo prazo, definiu-se que o objetivo estratégico deve ser atingido até 2030, de forma a alinhar-se ao marco temporal estabelecido para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. Ressalta-se que a situação-problema atacada está relacionada com o ODS 8 – “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”; e com o ODS 16 – “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

7. A delimitação das ações de controle pertinentes ao tema se baseou no Plano Operacional 2018/2019 do TCU, buscando aquelas que possuíssem potencial para compor o relatório sistêmico. As ações selecionadas que tiveram o relatório concluído pela Unidade Técnica responsável até fevereiro de 2019, e, portanto, puderam ser incluídos nesse primeiro relatório consolidado foram:

a) Levantamento nos aspectos que criam excesso de burocracia no pagamento de tributos federais (TC 015.289/2018-4);

b) Levantamento dos Controles e Demais Ações/Omissões que Burocratizam e Retardam as Operações de Concessão de Crédito – FCO e FNO (TCs 023.270/2018-7 e 023.099/2018-6);

c) Levantamento nas disfunções burocráticas que afetam negativamente a competitividade do setor agropecuário (TC 019.574/2018-5);

d) Levantamento nas disfunções burocráticas que afetam negativamente a competitividade do setor industrial (TC 015.010/2018-0);

e) Auditoria operacional para avaliar os principais gargalos que impactam na eficiência dos portos (TC 024.768/2017-0); e

f) Acompanhamento do Portal Único do Comércio Exterior (TC 016.280/2017-2).

8. O presente relatório tem a finalidade de apresentar uma visão sistêmica para as disfunções burocráticas identificadas no âmbito das fiscalizações elencadas acima, e de trazer uma análise que perpassa o escopo de cada um dos trabalhos. Importante salientar que, conforme recomendado pelo grupo de trabalho, o relatório tem periodicidade bianual, devendo englobar as fiscalizações realizadas, despachadas pelas unidades técnicas e julgadas pelo TCU.

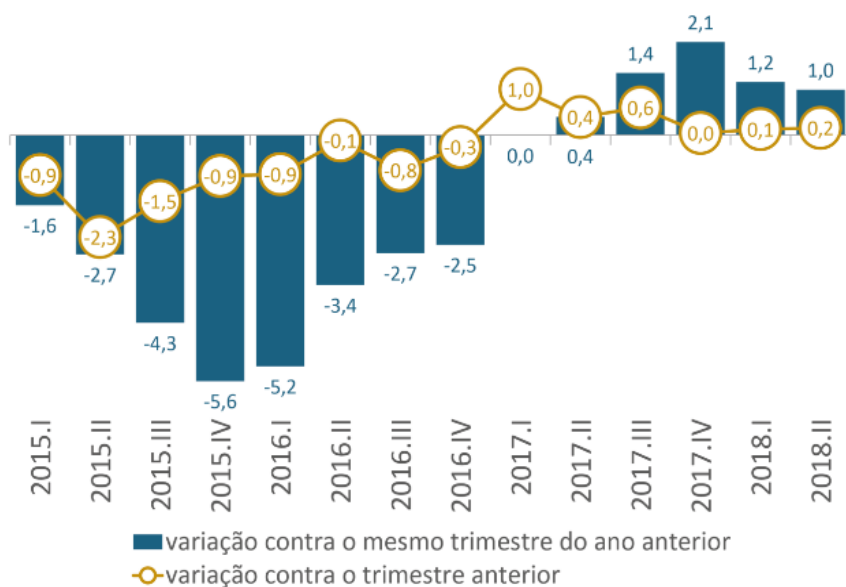
9. Na visão geral, é apresentada uma descrição abrangente da situação problema e de seus reflexos de ordem social, econômica, ambiental e institucional. Em seguida, são apresentadas as principais disfunções burocráticas de forma consolidada em itens agregadores e as respectivas conclusões e encaminhamentos acerca dos temas.

## 1. VISÃO GERAL

10. O Brasil vem se recuperando gradualmente de sua mais profunda recessão econômica dos últimos anos. O Produto Interno Bruto apresentou leve aumento nos últimos trimestres, após uma longa série de variações negativas (Gráfico 1). Embora com discreta melhora em relação à trimestres anteriores, o índice de desemprego no segundo trimestre de 2018 no país ainda era de 11,7%, o que corresponde a 12,4 milhões de pessoas sem emprego. O PIB per capita do brasileiro é 25% de um norte americano, e teve uma trajetória descendente entre 2014 e 2017. Ademais, a produtividade do trabalhador médio brasileiro cresceu apenas 17% nos últimos vinte anos, enquanto em países de alta renda esse crescimento foi de 34% (BANCO MUNDIAL, 2018a).

### Gráfico 1 - Evolução da taxa de crescimento do PIB trimestral e dessazonalizado (%)





Fonte: Ipea, disponível em <<http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2018/08/Gr%C3%A1ficos-PIBII.png>>. Acessado em 15/2/2018.

11. Os indicadores internacionais demonstram fundamentos frágeis para a retomada de um sólido crescimento econômico. De acordo com relatório de 2018 do Fórum Econômico Mundial, que compara a competitividade de 140 países do globo, o Brasil está na posição 72, atrás de países como Armênia, Peru, Grécia e México, e com uma queda de 3 posições com relação a 2017.

12. Dentre os maiores problemas para se fazer negócios, o relatório destaca fragilidades quanto ao sistema tributário, a regulação restritiva ao trabalho, a corrupção e a ineficiência da burocracia estatal. O Brasil está na pior posição no que tange a “sobrecarga de regulações governamentais” que, segundo o relatório, aumenta espaços para corrupção, decisões arbitrárias, atrasos e elevação do custo de transações, impactando negativamente principalmente as empresas menores.

13. Nessa mesma esteira, o Banco Mundial traz uma análise comparativa da facilidade para se fazer negócios entre 190 países em seu relatório *Doing Business*. O Brasil decepciona novamente nesse ranking, encontra-se na 109ª posição, atrás de Lesoto, Guatemala, Uruguai e El Salvador. Entretanto, houve uma melhora relativa ao ano anterior, em que se situava na 125ª posição. Essa melhora se deve, principalmente, a reformas que afetaram itens como “abertura de empresas” e “comércio internacional”, que serão relatadas mais adiante nesse relatório.

14. O aspecto mais problemático identificado no relatório é o pagamento de impostos, em que figuramos na 184ª posição. A análise do banco aponta que um empresário gasta, no Brasil, em torno de 2 mil horas por ano para preparar, arquivar e pagar (ou reter) o imposto de renda das empresas, o imposto sobre o valor agregado e as contribuições de previdência social. A média para a América Latina e Caribe é cerca de 6 vezes menor: apenas 332 horas.

15. Quanto ao tema “obtenção de alvarás de construção”, o Brasil se encontra na 175ª posição. O relatório informou que são necessários 404 dias para construir um depósito aqui, mais do que o dobro que a média da América Latina e Caribe. São etapas que permeiam o ciclo de vida de uma empresa e que afetam o custo de operação e o retorno esperado sobre os investimentos feitos por aqui.

16. O custo Brasil é reconhecido pela sociedade como um dos graves problemas enfrentados pelo país, reduzindo a sua produtividade e afetando a sua competitividade no cenário internacional. Entre os principais componentes desse custo está a exagerada burocracia, representada, em grande parte, pela complexidade desnecessária do arcabouço normativo e por processos de trabalho ineficientes, afetando todos os cidadãos e empresas. Além disso, não há clareza acerca de quais serviços públicos devem ser entregues à população, qual o responsável e com que nível de prioridade e qualidade. Esse problema endêmico resulta em aumento dos gastos públicos, estímulo à corrupção, desestímulo aos negócios e é um dos principais entraves ao crescimento econômico do país.

17. Existe uma estreita correlação entre competitividade e desenvolvimento econômico. Um dos fatores para alavancar a competitividade do país é a desburocratização das atividades relacionadas à atividade econômica que tenham a interferência do Estado. Desse modo, a eliminação da burocracia disfuncional é

condição essencial para o desenvolvimento da nação.

18. Segundo pesquisa realizada pela Fiesp e pelo Ciesp, 84% da população considera o país burocrático. Já na percepção das empresas que participaram da pesquisa, 83% acredita que elevado custo Brasil é um empecilho para investimentos no país, e para mais de 94% o excesso de burocracia atrapalha o desenvolvimento nacional e o ambiente de negócios. Como principais entraves, a pesquisa apontou para uma percepção mais negativa quanto ao fechamento de empresas, obtenção de financiamento público, emissão de certificados e licenças ambientais, e permissões para o comércio exterior (FIESP, 2017).

19. O entendimento do setor agropecuário é de que o excesso de exigências normativas e a dificuldade para o seu cumprimento aumenta os custos das empresas e aumenta a insegurança jurídica com relação à economia (CNA, 2018). Para o setor industrial, o excesso de burocracia é apontado como uma das causas da baixa produtividade no Brasil, visto que as empresas devem desviar recursos de atividades produtivas para não produtivas (CNI, 2018).

20. Em pesquisa feita com uma amostra aleatória de empresas do setor industrial realizada pelo TCU (TC 015.010/2018-0), 61% dos respondentes reconhecem como alto ou muito alto o prejuízo causado pelo excesso de burocracia governamental na produtividade e na competitividade de suas empresas. Com relação às atividades que possuem excessos de burocracia na visão da amostra, 69% citou a obtenção de alvarás e licenças e 57% apontou para o cumprimento de obrigações tributárias. Mais da metade dos entrevistados acredita que os fatores que mais dificultam o cumprimento das exigências governamentais são o número excessivo de normas e sua complexidade, o grande número de procedimentos requeridos e a necessidade de comparecer diversas vezes ao mesmo órgão, ou a diversos órgãos, para a resolução de problemas.

21. Para a delimitação de fatores que restringem a competitividade e produtividade de organizações produtivas que possuem correlação com a regulação governamental, é possível utilizar o ranking do supracitado relatório *Doing Business*, do Banco Mundial, visto que é calculado anualmente, oferece uma visão comparativa entre o desempenho das demais economias do mundo, e abrange as principais etapas do ciclo de vida de uma empresa: abertura de empresas, obtenção de alvarás de construção, obtendo eletricidade, registro de propriedades, obtenção de crédito, proteção de acionistas minoritários, pagamento de impostos, comércio internacional, execução de contratos, e resolução de insolvência (Figura 1). Entretanto, há casos em que se faz necessária a abordagem do tema de forma ampliada, para que a delimitação que se apresenta se torne mais adequada para a realidade do país.

Figura 4 - Etapas do ciclo de vida de uma empresa



Fonte: Elaboração própria, com dados do Relatório *Doing Business*, do Banco Mundial

### 2.1. Abertura de empresas

22. O processo para a abertura de firma no Brasil envolve uma miríade de procedimentos, como a consulta de viabilidade do nome empresarial e registro legal da empresa na Junta Comercial do estado (contrato social), a obtenção do CNPJ na Receita Federal, a realização de registro (inscrição estadual) na Secretaria de Estado da Fazenda e o cadastramento na Previdência Social. São abrangidas, ainda, as solicitações de alvará de funcionamento e localização da prefeitura municipal, de alvará do corpo de bombeiros e de licença sanitária. São etapas que envolvem responsáveis de todas as esferas de governo.

23. Em questionário realizado pelo TCU para obter a percepção do setor industrial acerca das disfunções burocráticas que impactam a vida das empresas, 47% dos respondentes consideram que há excesso de burocracia para abrir empresas.

24. A análise do Banco Mundial acerca dos desafios relacionados aos procedimentos de abertura de uma empresa no Brasil envolveu as várias etapas, o tempo necessário, os custos e demais exigências para que uma firma opere legalmente. Nesse quesito, o país ficou na 140ª posição no *ranking* de 2019, avançando 36 posições em relação ao ano anterior. Embora ainda haja a necessidade dos mesmos onze procedimentos para realizar a formalização da empresa em São Paulo, como era no ano anterior, o tempo de abertura foi reduzido de 79,5 dias para 18,5 dias, representando avanço importante nessa etapa (BANCO MUNDIAL, 2019).

25. Tal avanço pode ser creditado em grande medida a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), criado pelo Governo Federal através da Lei 11.598/2007, que se configura em uma iniciativa do governo para diminuir a burocracia envolvida no processo de abertura e encerramento de empresas. A criação do Portal Redesim permitiu a abertura, alteração e o fechamento de empresas com uma única entrada de informações com acesso aos órgãos responsáveis de todas as esferas de governo através de um único portal na Internet. O objetivo envolve a eliminação de duplicidade de exigências e das interações presenciais do empreendedor, a redução de prazos e de custos, a simplificação e a padronização



no cumprimento das etapas e obrigações. Segundo dados do próprio Portal, entre o final de 2017 e o final de 2018, houve redução do tempo médio para abertura de empresas, passando de 8 para 5 dias (BRASIL, 2019a).

26. A Redesim é uma iniciativa do Governo Federal que foi implementada em São Paulo e apresentou bons resultados, conforme se demonstra.

27. Cabe ressaltar que na Nova Zelândia o tempo de abertura de uma firma é de apenas meio dia, e é necessário realizar apenas um procedimento. A média para a América Latina e Caribe foi reduzida também de 31,7 dias para 28,5 dias (BANCO MUNDIAL, 2019).

28. Outra importante medida adotada para agilizar a abertura de novos negócios foi o procedimento simplificado para emissão do alvará ou licença sanitária pela Anvisa, por meio da Resolução da Diretoria Colegiada 153/2017 e da Instrução Normativa 16/2017. Dessa forma, as vigilâncias sanitárias dos municípios e estados podem adotar procedimentos levando em consideração o risco de cada atividade, e não somente o seu porte. Empresas de baixo risco podem receber o alvará sanitário de forma automática.

29. Portanto, entidades governamentais têm adotado iniciativas importantes para melhorar o ambiente de negócios das empresas. Porém ainda não estão disseminadas em grande número dos municípios brasileiros.

## 2.2. Obtenção de alvarás de construção

30. Este tópico do relatório *Doing Business* avalia os procedimentos, o tempo e os custos necessários para a construção de depósitos e armazéns, bem como instruções necessárias para a obtenção de licenças, certificados, e etapas para conexão aos serviços de rede pública. O Banco Mundial apurou que, no Brasil, são necessários entre 18 e 20 procedimentos para a sua conclusão, e que todo esse processo leva entre 404 e 481 dias. Para se ter uma ideia de comparação, na América Latina e Caribe essa média é de 199 dias e 15,4 procedimentos necessários. Com essa performance, o Brasil está apenas na 175ª posição no *ranking* de 2019, com queda de 5 posições em relação a 2018, enquanto o Chile assumiu a 33ª posição e o México a 93ª.

31. Os procedimentos avaliados envolvem, por exemplo, a obtenção de registro de propriedade com um Cartório de Imóveis, de Anotação de Responsabilidade Técnica com o CREA, de alvará de construção com a Prefeitura, bem como a submissão de projeto para análise e inspeção do Corpo de Bombeiros. Dentre os procedimentos mais demorados, segundo o relatório, está a requisição e obtenção de alvará de construção que, no Município de São Paulo, demora em média 274 dias. No Rio de Janeiro esse procedimento pode demorar, em média, 365 dias (BANCO MUNDIAL, 2019).

32. Visto que as supracitadas etapas avaliadas pelo *Doing Business* e que geram morosidade e custos aos empreendedores são, em sua maioria, de responsabilidade das esferas estadual e municipal, e, portanto, fora do escopo deste trabalho, optou-se por tratar o tema de forma ampliada, abrangendo licenciamentos para funcionamento e alvará sanitário.

33. Dentre os procedimentos necessários para o início de funcionamento de empresas, a emissão de Licenciamento Ambiental frequentemente é mencionada como um dos principais entraves burocráticos. Estão sujeitos ao licenciamento ambiental a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental, de acordo com a Lei 6.938/1981.

34. Ademais, o aprimoramento do processo de licenciamento ambiental é de grande importância para o desenvolvimento nacional, especialmente pela íntima relação com o setor de infraestrutura. Questionário realizado pelo TCU com empresários do setor industrial apontou que 60% dos respondentes considera a atuação do governo ruim ou péssima na concessão de alvarás e licenças, inclusive ambientais. Ademais, entrevistas realizadas com técnicos da Fiesp e Sebrae-SC também apontaram para excesso de burocracia nesse tema (TC 015.010/2018-0).

35. Nesse sentido, trabalho recente do TCU também tratou do assunto, buscando verificar os problemas existentes nos procedimentos de avaliação de impacto ambiental, etapa crucial para a emissão da referida licença (TC 024.048/2018-6).

36. Em outra vertente, o licenciamento sanitário impacta também de forma severa a etapa inicial de diversos tipos de empresa, principalmente do setor industrial. Os órgãos que fazem parte do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) concedem autorizações de funcionamento de empresas, alvará sanitário, e avaliam, entre outros, o cumprimento das normas e regulamentos técnicos quanto à estrutura física do estabelecimento e à responsabilidade técnica e condições higiênicas gerais do empreendimento.

37. Nesse sentido, o TCU apurou que os órgãos do SNVS apresentam morosidade considerável na concessão de autorizações para o funcionamento de empresas. Dessa forma, há demora excessiva para que essas



empresas possam operar no mercado e remunerar seus investimentos (TC 015.010/2018-0).

### 2.3. Obtendo eletricidade

38. O processo de obtenção de eletricidade é um dos poucos tópicos do *Doing Business* em que o resultado do Brasil está acima do que a maior parte das economias analisadas. De acordo com o relatório, são necessários quatro procedimentos e pouco mais de 60 dias para obter rede elétrica permanente a um galpão recém construído nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. A média para países da OCDE é de 4,5 procedimentos e 77 dias para a conclusão do serviço (BANCO MUNDIAL, 2019).

39. O relatório apontou ainda para reforma ocorrida no fornecimento de energia elétrica em São Paulo que teria melhorado o ambiente de negócios, em que houve melhora na garantia do fornecimento, modernização das redes de transmissão, e introdução de novo programa que permite melhor gerenciamento e planejamento de distribuição e fornecimento. Todos os procedimentos envolvidos na análise do relatório são de responsabilidade da concessionária de serviço público (BANCO MUNDIAL, 2019).

40. Entrevistas e questionário realizado pelo TCU com empresários do setor industrial identificaram que a obtenção de eletricidade ou de outra forma de energia não se constitui em um problema ou, pelo menos, não foi identificada como uma questão relevante que merecesse ser apontada pelos interlocutores e pesquisados (TC 015.010/2018-0).

### 2.4. Registro de Propriedades

41. O registro de propriedades leva em conta o caso de um empresário que queira comprar um terreno e um prédio que já esteja registrado e livre de disputa de título de propriedade. O Banco Mundial apurou que são necessários 25 dias e 14 procedimentos em São Paulo para a conclusão do referido serviço, sendo que em 9 deles há a necessidade de obtenção de certidões de órgãos do Poder Público das diversas esferas de governo. Entretanto, todas podem ser obtidas em menos de dois dias, ou até no mesmo momento, via página na internet dos responsáveis por emitir tais certidões (BANCO MUNDIAL, 2019).

42. Ainda assim, o Brasil se encontra na 137ª posição neste quesito, caindo seis posições com relação ao ano anterior, devido, principalmente, ao aumento do custo para se transferir uma propriedade no município do Rio de Janeiro (BANCO MUNDIAL, 2019). De fato, a Lei Municipal 6.250/2017 instituiu que a alíquota do referido imposto para transferência de propriedades passasse de 2% para 3% em 2018, impactando negativamente no ambiente de negócios.

43. Com relação a quantidade de procedimentos necessários, importante ressaltar que as exigências de apresentação de diversas certidões, quando aplicadas a empresas, não estão abrangidas pelo dispositivo da Lei 13.726/2018 que racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes das três esferas de governo, a ser explanado mais adiante neste capítulo. De acordo com o § 3º do art. 3º, fica vedada a exigência de apresentação de certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo Poder, com exceção de certidão de antecedentes criminais, informações de pessoas jurídicas, e outras expressamente previstas em lei.

44. Quanto ao questionário aplicado pelo TCU com representantes do setor industrial, apenas 31% dos respondentes percebem a atuação do governo no registro de propriedades como ruim ou péssimo (TC 015.010/2018-0).

45. Em outro trabalho, o TCU apontou para riscos relacionados à falta de uniformidade nos critérios e prazos para a emissão de licenças e certidões relacionadas ao registro de propriedade (TC 023.270/2018-7). Esse risco poderia provocar atraso nos investimentos e não permitiria uma razoável previsão quanto ao tempo demandado para a obtenção de tais documentos, que, inclusive, impactam no cumprimento de exigências envolvidas no processo de obtenção de crédito de instituições públicas.

46. O referido trabalho apontou ainda para as limitações desta Corte de Contas para aprofundar as análises, em especial por ser a expedição de licenças e certidões majoritariamente de competência dos estados e municípios.

47. Dessa forma, para uma abordagem de forma mais ampla sobre o tema, embora não faça parte da análise deste quesito pelo Banco Mundial, é relevante mencionar o registro de propriedade industrial, espécie de propriedade intelectual, e que envolve o registro de patentes, desenho industrial, marcas e indicações geográficas e a repressão à concorrência desleal, de acordo com a Lei 9.279/1996. O Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) é a instituição do governo federal responsável pela análise de solicitações referentes ao registro de propriedade industrial.

48. O TCU abordou, no trabalho supracitado, o tema e constatou que há percepção negativa sobre o processo pelo setor industrial. De acordo com relatório da Organização Mundial da Propriedade Intelectual de



2017, enquanto no Japão o tempo médio para a decisão final do Escritório de Patentes é de 15 meses, no Brasil esse tempo é de quase oito anos. O relatório apontou ainda um alto índice de desistência das solicitações por parte dos interessados devido a tal morosidade. Enquanto no Brasil esse índice foi de 67,3% entre 2014 e 2016, no Japão foi de apenas 1,9%. Nessa mesma esteira, Relatório de Atividades do próprio INPI para o ano de 2017 apontou um tempo de 13 anos para análise de patentes nas áreas de fármacos e telecomunicações, demonstrando que há setores em que o problema é ainda maior.

49. Há iniciativas identificadas no governo federal para atenuar os problemas afetos a falta de tempestividade no registro de propriedade intelectual. O INPI apontou que houve contratação de novos servidores entre 2016 e 2017, representando um reforço de 25% no quadro de pessoal, e adoção de novos procedimentos de trabalho que aumentam em 60% o número de decisões técnicas por examinador de patentes em relação ao período anterior.

50. Ademais, houve celebração de acordo técnico do Instituto com a Agência Brasileira de Desenvolvimento industrial (ABDI) para reformulação da infraestrutura de TI e dos processos do INPI, e edição de Portaria Conjunta com a Anvisa para sanar conflitos de competência e divergências na interpretação da legislação entre esses órgãos, visando dar mais celeridade aos exames de processos de pedidos de patentes farmacêuticas. Houve, ainda, ingresso do INPI em redes internacionais de concessão agilizada de patentes para devida priorização de matérias consideradas patenteáveis por outros escritórios parceiros.

51. Cabe ressaltar, contudo, que o Brasil está na 92ª posição de 140 países no ranking de competitividade de 2017 do Fórum Econômico Mundial no quesito direitos de propriedade e em 77ª posição quanto a proteção de propriedade intelectual, demonstrando que há uma grande lacuna a preencher.

#### 2.5. Obtenção de crédito

52. A avaliação realizada pelo Banco Mundial sobre esse quesito se baseia nas medidas de compartilhamento de informações de crédito, que mede alcance, acesso e qualidade das informações disponíveis através de órgãos públicos ou particulares, e os direitos legais dos tomadores e dos concessionários de empréstimos, identificando se as leis promovem a expansão do acesso ao crédito. No ranking de 2019, quanto ao alcance de informações de crédito, o Brasil obteve a nota máxima. Já no que tange à eficiência dos direitos legais, a nota está próxima da mínima. Como consequência, o país alcançou a 99ª posição, que representa um avanço de 6 posições em relação ao ano anterior.

53. Entretanto, levantamentos realizados pelo TCU em disfunções burocráticas no funcionamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO) identificaram fragilidades quanto à divulgação dos critérios de elegibilidade, das limitações e dos elementos essenciais exigidos para a concessão de financiamento por meio da linha de crédito dos referidos Fundos (TCs 023.270/2018-7 e 023.099/2018-6). Ademais, identificou-se necessidade de revisão das exigências formais para a aprovação do financiamento e para a comprovação da aplicação dos recursos, e do processo de concessão de crédito para torná-lo mais transparente a fim de proporcionar controle para aperfeiçoamento. As situações são tratadas nos itens 3.1, 3.5 e 3.6.

54. Em levantamento das disfunções burocráticas que impactam o setor agropecuário, o TCU identificou complexidade e dispersão do arcabouço normativo que rege o Sistema Nacional de Crédito Rural, com impacto negativo tanto para os possíveis demandantes de financiamento de linhas relacionadas ao sistema, quanto para as instituições financeiras, dada a dificuldade de compreensão das regras e detalhes previstos e alterados frequentemente (TC 019.574/2018-5). Esse tema também é tratado no item 3.1.

55. Em trabalho realizado pelo TCU (TC 015.010/2018-0), entrevistas realizadas apontaram de forma recorrente a dificuldade de acesso ao crédito como um dos principais fatores que prejudicam o ambiente de negócios no Brasil. Especificamente com relação às micro e pequenas empresas, consultores do Sebrae apontaram problemas, tais como: a falta de informação dos funcionários dos bancos, que não conhecem as linhas de crédito disponíveis; a dificuldade dos microempresários para elaborar plano de negócios no formato exigido pelo BNDES e a impossibilidade prática para os microempreendedores individuais (MEIs) obtenham crédito no Banco do Brasil. Segundo foi relatado, um dos documentos exigidos pela instituição é o contrato social da empresa, que não existe para esse tipo de empreendedor.

56. Em questionário aplicado com empresários do setor industrial, no âmbito do mesmo trabalho, 48% apontaram haver excesso de burocracia para ter acesso a crédito, consistindo na terceira opção mais assinalada, e 49% avaliaram a atuação governamental como ruim ou péssima.

57. Nessa esteira, em revisão sistemática da literatura, realizada pelo TCU no âmbito do TC

025.075/2017-9, concluiu-se que no geral, os resultados mais positivos da atuação do BNDES foram encontrados nos apoios às micro e pequenas empresas, as quais, segundo a literatura econômica, encontram maiores restrições de acesso ao mercado de crédito privado de longo prazo. Alguns estudos apontam, porém, que as empresas que mais receberam créditos públicos foram as maiores, mais antigas e com menor exposição ao risco.

58. Convém ressaltar duas iniciativas legislativas relacionadas à oferta de crédito que devem influenciar as futuras avaliações desses índices. O Projeto de Lei Complementar PLP 441/2017, de iniciativa do Senado Federal, dispõe sobre os cadastros positivos de crédito e regula a responsabilidade civil de seus operadores. Atualmente aguarda a votação no Plenário da Câmara dos Deputados. Já a Lei 13.476, de 28/8/2017, que ainda depende de regulamentação do Conselho Monetário Nacional, dispõe sobre a constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de registro ou de depósito centralizado. Há expectativa do Governo de que essa lei, ao eliminar pontos de insegurança jurídica, promova o desenvolvimento do mercado de crédito dirigido a pequenas e médias empresas.

#### 2.6. Proteção dos investidores minoritários

59. Esse tópico é abordado pelo Banco Mundial, no *Doing Business*, pela mensuração da transparência das transações, da responsabilização do diretor quanto a autonegociação, da capacidade dos acionistas em processar os dirigentes e diretores por má administração. Mede-se, em síntese, a força da proteção aos acionistas minoritários contra o mau uso, por parte dos membros do conselho de administração, dos ativos da empresa para ganhos pessoais, e os direitos dos acionistas. Nesse quesito, no *ranking* de 2019 o Brasil está na 48ª posição, com perda de 5 posições em relação ao ano anterior. É o tópico em que o país apresenta o segundo melhor desempenho.

60. O TCU apurou, por meio de entrevistas com representantes do setor industrial, que não foram apontadas disfunções burocráticas relacionadas à atuação governamental nessa área (TC 015.010/2018-0). Constatou-se que esse não é um problema que está entre as principais preocupações da maior parcela dos dirigentes industriais.

61. Quanto à atuação governamental, cumpre destacar que, em março de 2018, o Ministério da Fazenda e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) instituíram um grupo de trabalho, por meio da Portaria Conjunta 92/2018, com a finalidade de estudar e de propor medidas de aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção a investidores e acionistas minoritários. Tal ato é um indicativo de que o Governo Federal está atento a essa questão.

#### 2.7. Pagamento de impostos

62. O quesito que envolve o pagamento de tributos, o cumprimento de obrigações acessórias e os procedimentos pós-declaratórios para uma empresa de médio porte, segundo o relatório do Banco Mundial *Doing Business*, é aquele em que o Brasil tem a pior qualificação dentre os quesitos analisados. Pelo segundo ano consecutivo, encontra-se na 184ª posição, atrás de economias como Argentina, Afeganistão e a Guiné Equatorial.

63. Um dos índices que compõe esse indicador é o número de horas necessárias para preparar, declarar e pagar os três principais tipos de imposto e contribuição. No Brasil, foi estimada a necessidade de 1.958 horas por ano, colocando o país na pior classificação nessa métrica. Para se ter uma ideia da criticidade da situação brasileira, a segunda pior economia nesse aspecto, a Bolívia, requer 1.025 horas por ano, ou seja, aproximadamente a metade do tempo necessário no Brasil.

64. De fato, o TCU apurou, em entrevistas realizadas no âmbito do TC 015.010/2018-0 com representantes do setor industrial, a percepção de que há falta de integração entre as diversas esferas de governo, de forma que a demanda por informações entre os fiscos estaduais e o fisco federal se sobrepõem, que constantes alterações normativas e a enorme produção de normas que se mostram, muitas vezes, complexas, conflitantes e sobrepostas, o que dificultaria a identificação da legislação tributária aplicável às situações concretas vividas pelas empresas, e que há dificuldade para fazer negócios com empresas de outros estados devido à complexidade das normas do ICMS.

65. No mesmo trabalho, questionário aplicado apontou que, para 57% dos entrevistados, há excesso de burocracia para cumprir as obrigações tributárias, e 54% percebe a atuação do governo na cobrança de impostos como ruim ou péssima, e apenas 12% avaliaram como boa ou ótima. No mesmo sentido, um estudo da Fiesp citado no referido levantamento estimou que, em 2012, foram gastos R\$ 24,6 bilhões pela indústria de transformação para preparar e pagar tributos, valor equivalente a 1,16% do faturamento do setor naquele ano.



66. O TCU realizou ainda levantamento específico para apurar as disfunções burocráticas no pagamento de tributos (TC 015.289/2018-4). Dentre os principais pontos levantados, foram identificados riscos relacionados à elevada complexidade para cumprir todas as obrigações tributárias, divergências de interpretação legal dentro da administração tributária, bem como percepção de insegurança jurídica em matéria tributária.

67. Ainda, o trabalho constatou elevado tempo de resposta ao instituto de consulta quanto à interpretação da legislação tributária, inconsistências na divulgação da carta dos serviços prestados pela Receita Federal do Brasil aos contribuintes, bem como ausência de mensuração da satisfação do usuário quanto aos seus serviços prestados.

68. Por fim, no referido levantamento foram apontados riscos à consecução do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), os quais serão detalhados em seção específica deste relatório.

69. Dentre as iniciativas adotadas ou em vias de implantação, citadas na fiscalização supramencionada, para atenuar as disfunções burocráticas apontadas, podem-se citar:

a) PLS 445/2017, que dispõe sobre o padrão nacional de obrigação acessória do ISS, que trata de determinados subitens da lista de serviços anexa à Lei Complementar 116/2003. Nessa mesma linha, foi desenvolvido o sistema Declaração Padronizada do ISS, desenvolvido e mantido pelo Serpro, com custeio dos contribuintes, e franqueado gratuitamente aos municípios e ao DF. O sistema objetiva fazer o controle da arrecadação de todo o ISS para posterior repasse aos 5.570 municípios do país;

b) Identificou-se que os municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro realizam a consolidação da legislação tributária vigente em texto único, conforme previsto no art. 212 do Código Tributário Nacional;

c) Protocolo de Cooperação 9/2015, do X Encontro Nacional de Administradores Tributários (Enat), celebrado entre União, estados, DF e municípios, objetiva simplificar e reduzir as obrigações tributárias acessórias, considerando, em especial, as informações disponíveis no Sped. Assim, foi criado o Fórum de Simplificação e Integração Tributária, ação conjunta entre entes federativos, com a finalidade de adoção de agenda específica para atingir a melhoria do ambiente tributário;

d) Doze unidades da federação já dispensaram obrigações tributárias acessórias em virtude da implantação do Sped.

70. Salienta-se, também, a implementação, pelo Ministério da Economia (antigo Ministério da Fazenda), da Restituição Automatizada do Simples Nacional, em que o contribuinte que tenha efetuado pagamento indevido ou em valor maior do que o devido, em relação aos tributos federais administrados pela Receita Federal, pode solicitar a restituição diretamente no portal do Simples Nacional.

## 2.8. Comércio internacional

71. A troca de bens e serviços através de fronteiras internacionais está presente em grande parte da história da humanidade e pode ser considerada de vital importância para o crescimento de uma economia inserida no atual cenário mundial com ambiente comercial altamente competitivo e integrado. O crescimento do grau de integração da economia do país à economia global propicia maior participação e produtividade das empresas brasileiras no mercado internacional.

72. No Relatório *Doing Business* do Banco Mundial, a avaliação do indicador “comércio internacional”, mensura o tempo e o custo relacionados ao processo logístico de importação e exportação de produtos e mercadorias. São examinados os procedimentos atinentes à conformidade documental e à conformidade das obrigações na fronteira, ou seja, a preparação e a obtenção da documentação exigida nas operações de comércio exterior (ex.: declaração aduaneira, certificado de origem, inspeções fitossanitárias e alfandegárias, dentre outros).

73. Dentre os índices calculados, cumprir com obrigações na fronteira para exportação é apontado como sendo quase quatro vezes mais lento e mais de seis vezes mais caro que países da OCDE. Com relação a conformidade com a documentação relacionada a exportação, o problema é ainda maior: leva-se cinco vezes mais e gasta-se 640% do que gastaria um empresário em um país da OCDE (BANCO MUNDIAL, 2019).

74. Entretanto, no *ranking* de 2019 o Brasil atingiu a 106ª posição, representando o maior avanço em relação à posição do ano anterior: 33 colocações em relação ao *ranking* de 2018 e 43 em relação à 2017. O Banco Mundial aponta que houve reforma na área de comércio exterior, reduzindo o tempo de conformidade de documentos para exportação e importação e aprimorando seu sistema eletrônico de dados para procedimentos do comércio internacional.

75. Tal reforma refere-se ao Portal Único de Comércio Exterior, lançado em 2013, que trata de uma reformulação dos processos de importação, exportação e trânsito aduaneiro, buscando torná-los mais eficientes,

harmonizados e integrados entre todos os intervenientes públicos e privados no comércio exterior. Objetiva a redução da burocracia, dos custos e dos prazos nas operações de comércio exterior do país, resultando em um aumento da competitividade da produção nacional e das exportações e tem, por fundamento, três pilares: i) a integração entre os atores do comércio exterior; ii) a integração e harmonização dos processos de comércio exterior e de exigência de dados e documentos; e iii) amplo emprego de tecnologia da informação.

76. Para dar dimensão da quantidade de envolvidos no processo de comércio internacional, além dos dois órgãos coordenadores do Portal Único (RFB e SECEX), há outros 21 órgãos intervenientes (ou anuentes) nas exportações e importações, os quais possuem relação direta ou indireta com as operações de comércio exterior, efetuando análise complementar e controle de determinadas mercadorias a serem exportadas ou importadas, dentro de suas áreas de competência.

77. O TCU realiza acompanhamento na implantação do Portal a fim de contribuir para a sua implementação, especialmente no que tange ao cumprimento de prazos estimados e objetivos traçados, em função da relevância e dos benefícios econômicos esperados com a redução de custos, de burocracia e de prazos (TC 016.280/2017-2). Estudo da Fundação Getúlio Vargas indica que poderia haver um aumento de 6% a 7% na corrente de comércio e acréscimos no PIB da ordem de US\$ 24 bilhões ao ano com as medidas que estão sendo implantadas.

78. O referido acompanhamento apontou que, segundo a RFB, em 9/11/2018, o programa estava com status de execução em 61%. A entrega completa do Portal Único está prevista para ocorrer em 2020. Quando do lançamento do programa, em 2014, estipulou-se que as entregas de todos os projetos se dariam até junho de 2016. Apesar da expressiva prorrogação no cronograma, não foi verificado que o atraso tenha ocorrido devido a desídia ou paralisações das atividades do programa. Pode-se creditá-las, em grande parte, à complexidade intrínseca ao tema e à necessidade de se coadunar a reengenharia de procedimentos e o desenvolvimento do sistema com a atuação de diversos agentes públicos e privados. Ademais, o acompanhamento apurou que os principais riscos à implementação do Programa Portal Único detectados estão sendo devidamente controlados e mitigados pelos órgãos envolvidos na condução da política.

79. Dentre os principais benefícios já observados até o momento, foi relatado ao TCU pelos órgãos coordenadores que o Novo Processo de Exportação teria comprovado ganhos de eficiência, com redução de cerca de 75% de documentos necessários para uma exportação, e de cerca de 60% do preenchimento de informações para a declaração. Ademais, o tempo médio para exportação passou por uma redução de treze para nove dias para o modal marítimo, próximo da meta de oito dias. Incluindo-se os modais terrestre e aéreo, a média ponderada de dias para exportação estaria em 6,4 dias.

80. Ainda nessa esteira, o TCU também avaliou os gargalos que impactam na eficiência dos portos (TC 024.768/2017-0). Foi identificada oportunidade de melhoria na atuação da Anvisa, que consistia na exclusão da necessidade de apresentação do documento de averbação da presença de carga no terminal portuário, quando da entrada do pedido de emissão de Licença de Importação (LI).

81. Contudo, no início de 2018, ainda durante os trabalhos da fiscalização, foi editada e publicada a RDC 208/2018, regulamento em que a Anvisa exclui essa necessidade até então vigente, deixando mais célere o processo e viabilizando que os importadores deem entrada no processo de emissão da LI com a carga ainda em trânsito (desembarço sobre águas), tornando desnecessário o encaminhamento planejado pela equipe da auditoria, e demonstrando proatividade na atuação da Agência para a resolução de entraves burocráticos.

82. Ademais, foi apurado ainda que houveram mudanças regulamentares significativas durante os trabalhos, sendo que foi possível observar alguns resultados em um curto espaço de tempo, como, por exemplo a média no tempo de emissão de LI. Em julho de 2017, o tempo de emissão da licença era de dez dias, e em novembro essa média havia caído para seis dias, num universo de aproximadamente trinta mil processos de importação por mês.

### 2.9. Execução de contratos

83. A metodologia utilizada pelo *Doing Business* para classificar as economias em termos de facilidade de executar contratos baseia-se no tempo (fases de citação do processo, julgamento e sentença e execução da sentença) e no custo (valor médio dos honorários dos advogados, custos processuais e custos de execução) que envolvem a resolução de disputas comerciais através de um tribunal de primeira instância local e a qualidade dos processos judiciais em termos de estrutura e procedimento dos tribunais, a gestão de processos, a automação dos tribunais e as resoluções alternativas de disputas comerciais (BANCO MUNDIAL, 2019).

84. O Brasil ocupa a 48ª posição nesse quesito, perdendo uma posição em relação ao ano anterior.



Enquanto a duração de uma disputa está abaixo da média da América Latina e Caribe, o custo das custas judiciais, honorários advocatícios e de execução da sentença estão em linha com a média de países da OCDE. Ademais, o índice que mede a qualidade dos processos judiciais no Brasil foi superior à média dos grupos de países citados.

85. O TCU apurou, em entrevistas realizadas com representantes do setor industrial, reclamações quanto à demora no julgamento dos processos levados à apreciação do Poder Judiciário e à insegurança jurídica decorrente, que se originam da grande variabilidade dos critérios de julgamento utilizados (TC 015.010/2018-0). Esse cenário gera custos elevados para as empresas e provoca um ambiente de incerteza que diminui os investimentos, impactando, consideravelmente, o ambiente de negócios no país. Contudo, apenas 24% dos respondentes do questionário realizado no âmbito do mesmo trabalho apontaram a atuação do governo nesse quesito como ruim ou péssima.

86. Pode-se citar como principal iniciativa governamental nessa área o Processo Judicial Eletrônico (PJe), que se constitui em um sistema de tramitação de processos judiciais, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em cooperação com diversos tribunais brasileiros, e instituído pela Resolução CNJ n. 185/2013, cujo objetivo é atender às necessidades dos diversos segmentos do Poder Judiciário brasileiro (Justiça Militar da União e dos Estados, Justiça do Trabalho e Justiça Comum, Federal e Estadual). Espera-se que o sistema permita a prática de atos processuais pelos magistrados, servidores e demais participantes da relação processual diretamente no sistema, independentemente de que Justiça o processo tramite, trazendo uma justiça mais acessível e tempestiva e maior racionalização do sistema judicial (CNJ, 2016).

87. Destaca-se que está em curso nessa Corte de Contas auditoria com o objetivo de avaliar a implementação e o funcionamento da informatização dos processos judiciais, em especial o Processo Judicial Eletrônico (PJe), e sua contribuição para a desburocratização do Poder Judiciário (TC 008.903/2018-2).

#### 2.10. Resolução de insolvência

88. O Banco Mundial avalia o tempo e os custos relacionados à falência de uma empresa nacional, bem como a robustez do regime jurídico em que se enquadram processos de liquidação e reorganização de empresas. Após uma piora no ranking de 2018 em relação a 2017, o Brasil voltou a subir três posições, passando para a 77ª posição no ranking do Doing Business de 2019, mas ainda em situação pior que em 2017. A taxa de recuperação que as partes reivindicadoras podem recuperar de uma empresa insolvente, calculada na metodologia aplicada, está em 14,6 centavos por dólar, representando menos da metade da média dos países da América Latina e Caribe, e quase 20% do que é possível recuperar na média dos países da OCDE. Manteve-se o tempo médio para os credores recuperarem o crédito de 4 anos, enquanto nos países da América Latina e Caribe o processo de insolvência apresentou duração média 2,9 anos, contra 1,7 ano nos países membros da OCDE (BANCO MUNDIAL, 2019). A situação demonstra haver morosidade do sistema de recuperação judicial brasileiro.

89. Questionário realizado no âmbito do TC 015.010/2018-0 com representantes do setor industrial apontou que apenas 27% dos respondentes consideram a atuação governamental nesse quesito como ruim ou péssima, embora 50% dos respondentes tenham assinalado não ter condição de opinar.

90. O TCU constatou também que disfunções burocráticas na resolução de insolvência impacta negativamente outro quesito avaliado pelo *Doing Business*: a obtenção de crédito (TC 023.270/2018-7). Identificou-se que apenas 10,2% dos processos de execução de garantias envolvendo o operador financeiro do FCO tiveram êxito na liquidação das operações. A baixa taxa de sucesso mencionada, aliada a morosidade das decisões judiciais, ao custo de uso da justiça, são apontadas como as principais causas para a insuficiência do sistema de garantias em assegurar a instituição financeira quanto ao retorno do capital empregado nas operações de crédito. A insegurança quanto a execução de garantias em eventual inadimplemento impacta negativamente nas exigências relacionadas à apresentação de documentação e na quantidade e qualidade dos bens em garantia necessários para a aprovação de crédito.

91. No tocante a ações governamentais com o objetivo de mitigar as disfunções acima mencionadas e aprimorar o arcabouço legal sobre o assunto, cumpre observar que o Governo Federal encaminhou, em maio de 2018, proposta de nova lei de falências ao Congresso Nacional, o PL 10.220/2018, visando, dentre outros objetivos, viabilizar a superação de crise financeira de devedores viáveis, com a preservação do emprego dos trabalhadores e dos direitos dos credores e permitir a liquidação com celeridade de empresas inviáveis.

#### 2.11. Obrigações trabalhistas

92. Embora o tema não seja tratado de forma específica no relatório *Doing Business* do Banco Mundial, já que os dados sobre a regulamentação do mercado de trabalho apenas são apresentados em um anexo, não



sendo utilizados para compor indicador ou classificação das economias, o quesito apresenta especial relevância no contexto brasileiro e, portanto, será abordado nesse capítulo.

93. De acordo com o *Global Competitiveness Report* 2017-2018, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil encontra-se na 114ª posição no pilar que avalia a eficiência do mercado de trabalho, entre 140 países analisados. Mais especificamente, no quesito que tange as práticas de contratação e demissão, ocupa a 138ª posição (WEF, 2018). Nessa linha, questionário aplicado pelo TCU com representantes do setor industrial apontou que 46% dos respondentes acreditam haver excesso de burocracia para as empresas cumprirem com suas obrigações trabalhistas (TC 015.010/2018-0), refletindo fragilidades no campo das relações trabalhistas, que, há muitos anos, vinham sendo determinadas por uma legislação pouco flexível e que acabava promovendo elevada judicialização do setor.

94. Entretanto, recentemente, aprovou-se a Lei 13.429/2017, que permitiu a terceirização de atividades, e a Lei 13.467/2017, que promoveu certa flexibilização das relações de trabalho. A fiscalização supracitada apontou que a visão do setor industrial da aprovação dessas normas é de viabilização da modernização de pontos fundamentais da legislação trabalhista, compatibilizando-a com modelos de produção mais modernos.

95. Em outra vertente, o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) foi instituído, por meio do Decreto 8.373/2014, com o objetivo de garantir os direitos previdenciários e trabalhistas, racionalizar e simplificar o cumprimento de obrigações, eliminar a redundância nas informações prestadas pelas pessoas físicas e jurídicas, e aprimorar a qualidade das informações das relações de trabalho, previdenciárias e tributárias. Está prevista a comunicação unificada de informações relativas aos trabalhadores, tais como vínculos, contribuições previdenciárias, folha de pagamento, comunicações de acidente de trabalho, aviso prévio, escriturações fiscais e informações sobre o FGTS.

96. O TCU identificou que o sistema vem requerendo esforços excessivos das empresas, principalmente devido a atualizações de versões e leiautes recorrentes e frequentes mudanças de cronograma de implantação, tema que será apresentado mais adiante neste relatório (TC 015.010/2018-0).

## 2.12. Normativos que abordam a melhoria do ambiente de negócios

97. O Decreto 9.094/2017 foi publicado com o objetivo de desburocratizar a relação com cidadãos e aumentar a eficiência do Estado e de fornecer instrumentos para que sejam propostas medidas de melhoria pelos usuários de serviços públicos. Entre as medidas constantes do normativo, cabe ressaltar a dispensa do reconhecimento de firma e de autenticação de documentos expedidos no país, a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, a padronização de procedimentos e formulários e a vedação de recusa de documentos pelos protocolos. Ainda, está prevista a eliminação de situações em que o usuário deve entregar o mesmo documento várias vezes, em cada atendimento que receber, caso o mesmo já conste nas bases de dados oficiais, visto que caberá ao órgão ou entidade solicitante fazer a busca. Dentre os principais dispositivos, ressalta-se:

- a) Presunção de boa-fé, compartilhamento de informações, atuação integrada e sistêmica, eliminação de formalidades e exigências cujo custo seja maior que o risco, uso de TI para simplificar serviços (art. 1º);
- b) Usuário fica desobrigado de apresentar documentos comprobatórios que constem nas bases oficiais da administração pública federal (art. 2º);
- c) Proibição de exigência de comprovação de fato já comprovado pela apresentação de documento ou informação válida (art. 7º);
- d) Dispensado reconhecimento de firma e autenticação de cópia de documentos expedidos no país, exceto se dúvida fundada (art. 9º);
- e) Divulgação de Carta de Serviços ao usuário com: serviço ofertado, requisitos, etapas, prazo e locais de acesso (art. 11);
- f) Instrumento para usuário solicitar e propor simplificação ao serviço (art. 12);
- g) Competência da CGU e órgãos integrantes do controle interno para zelar pelo cumprimento do Decreto (art. 17); e
- h) Obrigação do órgão ou entidade de utilizar pesquisa de satisfação para reorientar e ajustar a prestação de serviços (art. 20).

98. Enquanto o Decreto 9.094/2017 abrange apenas os órgãos e entidades do Poder Executivo federal, com o advento da Lei 13.726/2018 houve a normatização da racionalização dos atos e procedimentos administrativos também para demais Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ademais, ficou instituído também o Selo de Desburocratização e Simplificação para reconhecer e estimular iniciativas que melhorem o serviço público. Alguns dispositivos que merecem destaque são os que seguem abaixo:



- a) Supressão ou simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas cujo custo seja maior que o risco (art. 1º);
- b) Dispensa de reconhecimento de firma e autenticação de cópia de documento (art. 3º);
- c) Proibição de exigência de comprovação de fato já comprovado pela apresentação de documento válido (art. 3º, § 2º);
- d) Vedação a exigir apresentação de certidão ou documento expedido pelo mesmo Poder (com ressalvas) (art. 3º, § 3º); e
- e) Institui Selo de Desburocratização e Simplificação para reconhecer e estimular iniciativas que melhorem o serviço (art. 7º).

99. A Lei 13.460/2017 reforça a proteção e defesa dos usuários de serviços públicos com medidas que abrangem a administração pública direta e indireta de todas as esferas de governo e institui a Carta de Serviços ao Usuário, a ser divulgada e atualizada periodicamente, que deve apresentar explicações claras sobre o tempo de espera, o prazo máximo para atendimento, o local para reclamação, e outros compromissos acerca do atendimento prestado. Cabe dar destaque aos seguintes dispositivos:

- a) Presunção de boa-fé, adequação entre meios e fins, igualdade no tratamento de usuários, cumprimento de prazos e normas procedimentais, autenticação de documentos pelo próprio agente, vedação a exigência de reconhecimento de firma, eliminação de formalidades e exigências cujo custo seja maior que o risco, uso de TI para simplificar serviços, vedação a exigência de nova prova sobre fato já provado (art. 5º);
- b) Direito a atuação integrada e sistêmica na expedição de documentos comprobatórios (art. 6º);
- c) Obrigatoriedade da Carta de Serviço ao Usuário: serviço, requisitos, etapas, prazo máximo, forma e local de prestação e manifestação (art. 7º); e
- d) Dever de avaliar serviço prestado quanto: satisfação do usuário, qualidade do atendimento, cumprimento de compromissos, quantidade de manifestações, medidas de melhoria adotadas (art. 23).

100. No intuito de promover maior concretude à Lei 13.460/2017, o Decreto 9.492/2018 regulamentou a referida lei e estabeleceu meios para garantir a participação, a proteção e a defesa dos usuários de serviços públicos da administração pública federal. Para tanto, ficou instituído o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SISOuv), cujo órgão central é a Ouvidoria-Geral da União, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Todas as 386 ouvidorias federais ficam disponíveis no Sistema Informatizado de Ouvidorias (e-Ouv), disponível na internet de forma gratuita. Os dispositivos mais relevantes do referido decreto são:

- a) SISOuv: órgão central - CGU - coordena ouvidorias da APF para melhoria do controle social, interlocução, proteção e defesa de usuários de serviços públicos, bem como acompanhar implementação da Carta de Serviços ao Usuário (Lei 13.460/2017) (art. 5º);
- b) Unidades setoriais da SISOuv: avaliar serviços com base nas manifestações recebidas e pesquisas de satisfação, em especial sobre cumprimento do constante na Carta de Serviços ao Usuário (art. 10º);
- c) SISOuv: manter sistema informatizado de uso obrigatório pela APF para recebimento, análise e atendimento a manifestações enviadas. Sistematizar e divulgar estatísticas, inclusive sobre satisfação dos usuários (art. 11);
- d) Sistema para manifestação (e-Ouv) deve ser divulgado com destaque no sítio da internet do respectivo órgão ou entidade (art. 16, § 1º); e
- e) Unidades setoriais tem 30 dias para apresentar resposta conclusiva (prorrogável por igual período mediante justificativa) (art. 18).

101. Segundo a Mensagem ao Congresso Nacional 2019, em 2018, o e-Ouv recebeu mais de 143 mil manifestações de ouvidoria destinadas a órgãos federais, cerca de 41 mil manifestações direcionadas a órgão municipais e três mil manifestações destinadas a órgãos estaduais, num total de aproximadamente 188 mil manifestações no período (BRASIL, 2019b).

102. Cabe ressaltar também o advento do Decreto 8.789/2016 e a normatização do compartilhamento de dados da administração pública federal direta e indireta e de entidades controladas direta ou indiretamente pela União que são detentoras ou responsáveis pela gestão de bases de dados oficiais. Ficou instituído o compartilhamento automático de dados cadastrais. Ademais, foi dispensada a necessidade de celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumento congênere para efetivar o compartilhamento de bases de dados entre as entidades e órgãos abrangidos pelo decreto, promovendo maior celeridade ao processo.

103. Por fim, cabe mencionar, ainda, iniciativa do Governo Federal que instituiu, pelo Decreto 8.936/2016, a Plataforma de Cidadania Digital, com o intuito de ampliar e simplificar o acesso dos cidadãos aos

serviços públicos digitais. Dados do sítio eletrônico do Portal de Serviços indicam a disponibilidade de 2.856 serviços, sendo que 39% deles são digitais, o que significa que todas as etapas podem ser realizadas sem necessidade de atendimento presencial. Segundo a Mensagem ao Congresso Nacional 2019, os serviços digitais disponíveis na Plataforma de Cidadania Digital contam com mais de 1,5 milhão de usuários cadastrados com espaço para ampliação do número de usuários e a economia esperada pela implementação da Plataforma da Cidadania Digital na ordem de R\$ 626 milhões/ano (BRASIL, 2019b).

104. Embora não estejam relacionadas todas as normas inerentes ao assunto, pode-se afirmar que o assunto em questão está bem normatizado.

## **2. CONSOLIDAÇÃO DAS DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS IDENTIFICADAS**

**3.1. Falta de transparência, organização e padronização das exigências geram insegurança jurídica e aumentam o custo de conformidade das empresas**

105. O termo “disfunção burocrática” muitas vezes remete a complexidade e obscuridade das chamadas “regras do jogo”. A elevada quantidade de normas que regem um mesmo assunto, a falta de organização dessas normas e ausência de transparência e apresentação adequada gera dúvidas, insegurança jurídica, custos de atualização e cumprimento das obrigações.

106. Para atenuar tais riscos, o arcabouço legal brasileiro prevê uma série de medidas para dar mais transparência às informações necessárias aos cidadãos, sejam eles usuários dos serviços públicos, mercado regulado ou contribuintes.

107. A Lei 12.527/2011, chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), prevê, em seu art. 3º, que deve ser assegurado o direito fundamental de acesso à informação, tendo a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, e exigindo a divulgação de informações de interesse público, independentemente das solicitações. Ademais, em seu art. 7º, salienta o direito de todos de obter informação sobre as atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços.

108. Em consonância com a LAI, o art. 2º do Decreto nº 7.724/2012 ressalta que o direito à informação será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

109. Nesse mesmo sentido, o Decreto 9.094/2017, em seu art. 11º, exigiu dos órgãos e das entidades do Poder Executivo federal que prestam atendimento aos usuários dos serviços públicos, direta ou indiretamente, que elaborassem e divulgassem Carta de Serviços ao Usuário, no âmbito de sua esfera de competência. A referida Carta, tornada obrigatória pela Lei 13.460/2017, tem por objetivo informar ao usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, e exige que sejam divulgados de forma clara e precisa: requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; principais etapas para processamento do serviço; previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; forma de prestação do serviço; e locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

110. Ressalta-se ainda que o Referencial Básico de Governança do TCU recomenda que os órgãos e entidades da Administração Pública definam: “diretrizes da alta administração para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas e identificar as partes interessadas e as necessidades de informação decorrentes de exigências normativas e jurisprudenciais de publicidade e de demandas das partes interessadas”.

111. Apesar da importância da transparência da informação para a otimização dos resultados e para a prestação tempestiva e eficiente dos serviços públicos, as fiscalizações consolidadas nesse relatório identificaram diversas fragilidades no cumprimento das normas supracitadas.

112. Embora o artigo 212 do Código Tributário Nacional exija dos Poderes Executivos federal, estaduais e municipais a consolidação atualizada da legislação tributária vigente, relativa a cada um dos tributos, o levantamento realizado pelo TCU (TC 015.289/2018-4) verificou que, em nível federal, essa norma tem sido descumprida. A exigência aplica-se também as normas infralegais que versem sobre tributos, como portarias, instruções normativas e congêneres.

113. A situação agrava-se visto que a Receita Federal do Brasil (RFB) não faz gerenciamento da quantidade de normativos expedidos anualmente, ou seja, o órgão não sabe informar a quantidade de normativos vigentes por ele expedido, por tributo, que tratam de obrigações tributárias. A complexidade para o cumprimento da legislação tributária fica ainda mais notória ao se verificar que, segundo dados trazidos pela equipe de fiscalização, existem aproximadamente 57 tributos instituídos no Brasil (com exceção das taxas), e que foram editadas mais de 377 mil normas tributárias desde a Constituição Federal de 1988, sendo mais de 3

mil atos editados apenas pela Receita Federal do Brasil (RFB).

114. Diversas pesquisas e estudos apontam que a complexidade no atendimento das obrigações tributárias devido ao grande número de declarações exigidas e a dificuldade no acompanhamento das mudanças na legislação tributária são questões que aumentam o custo de conformidade das entidades empresariais, impactando negativamente o ambiente de negócios e a competitividade do país. Segundo mais um estudo apontado na fiscalização, o monitoramento de alterações legislativas teve peso relevante no tempo despendido pelos contribuintes na etapa de apuração.

115. Conforme apontado na visão geral deste relatório, o Brasil hoje possui um dos piores tempos para se cumprir com as obrigações tributárias no mundo, de acordo com o relatório *Doing Business* do Banco Mundial. Tal relatório aponta que são necessárias 1.958 horas por ano para preparar, arquivar e pagar (ou reter) o imposto de renda das empresas, o imposto sobre o valor agregado e as contribuições de previdência social, enquanto a média da América Latina e Caribe para as mesmas tarefas é de apenas 330 horas no ano.

116. Situação semelhante foi identificada no levantamento que abordou as disfunções burocráticas que afetam o setor agropecuário (TC 019.574/2018-5). A equipe identificou que o arcabouço normativo vigente no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) não está devidamente organizado para a compreensão dos demandantes de crédito rural no Brasil.

117. De acordo com o Manual de Crédito Rural (MCR), documento que deve consolidar os diversos normativos que regulamentam o crédito rural no Brasil, cabe ao SNCR conduzir os financiamentos, sob as diretrizes da política creditícia formulada pelo Conselho Monetário Nacional, em consonância com a política de desenvolvimento agropecuário.

118. Essas constatações vão de encontro à necessidade de simplificação na apresentação e organização das regras e exigências feitas aos demandantes de crédito rural. Uma vez que dados trazidos pela equipe do levantamento do Censo 2017 apontam para a baixa escolaridade do homem do campo: 53,3% dos produtores chegaram, no máximo, até o antigo primário. Desses, 28% são analfabetos ou analfabetos funcionais. Apenas 5,88% possuem ensino superior.

119. Para melhor visualização do arcabouço legal que envolve o crédito rural, apresenta-se a Figura 2 abaixo, elaborada pelo TCU (TC 013.179/2016-0).

**Figura 5 - Marco Regulatório do SNCR Sistematizado**



Fonte: TC 013.179/2016-0

120. Além dos dispositivos legais elencados na figura, há ainda resoluções do Conselho Monetário Nacional, circulares, cartas circulares e comunicados do Banco Central do Brasil, circulares do BNDES,

portarias do Ministério da Fazenda, normas dos Fundos Constitucionais e de Defesa da Economia Cafeeira, além de normas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), da Superintendência de Seguros Privados (Susep) e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

121. Entretanto, o Manual de Crédito Rural não consolida todos os normativos de crédito rural, não servindo de instrumento completo para o entendimento de todas as regras e minúcias existentes. A ausência de organização e consolidação das normas existentes que regem o crédito rural prejudica a sua compreensão pelas instituições financeiras e pelos produtores rurais, potencialmente excluindo parcela de interessados do SNCR e gerando possíveis desigualdades, além de impactar negativamente a competitividade e a produtividade desse importante setor da economia.

122. A transparência e a organização das normas relacionadas a concessão de crédito também foram alvo de análise do levantamento na concessão de crédito por instituições públicas (TCs 023.270/2018-7 e 023.099/2018-6), em que se relatou a falta de divulgação apropriada dos critérios de elegibilidade e das limitações à concessão de crédito com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste e do Norte (FCO e FNO). O inciso XII do art. 3º, da Lei 7.827/1989 estabelece que, respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, serão observadas, como diretriz, a ampla divulgação das exigências de garantia e de outros requisitos para a concessão de financiamento.

123. Entretanto, os trabalhos apontaram para a divulgação de informações genéricas que pouco contribuem para que o potencial tomador esteja apto a apresentar ao banco um projeto que rapidamente seja aprovado. A título de exemplos, na Programação Anual do FCO, são descritos diversos dos critérios para acessar as linhas de crédito do citado fundo, bem como modelo da carta-consulta que deve ser apresentada, descrevendo o projeto cuja implantação se planeja. Tais informações, porém, não listam os critérios adotados pelo banco no processamento dos pedidos. Ademais, a equipe obteve documentos que demonstram que o banco disponibiliza em seu sítio eletrônico roteiros para a apresentação de projetos, mas que apresentam apenas as condições gerais de concessão do financiamento, informações genéricas e que pouco contribuem para que o potencial tomador apresente seu pleito com maior probabilidade de aprovação.

124. A situação apresentada faz com que haja a necessidade de que o tomador compareça a uma agência física do banco para obter maiores informações, onde o gerente da agência fica a cargo de analisar o pedido e informar ao demandante as exigências adicionais. A equipe levantou o risco de que esses gerentes ofereçam outros produtos do banco ao demandante, com possível conflito de interesses de sua atuação.

125. Ainda, impede que os interessados se organizem, se planejem e se preparem para pleitear recursos das referidas linhas de crédito. Também pode resultar no emprego, pelo potencial tomador, de recursos próprios para alavancar o empreendimento, na expectativa de obtenção do financiamento, sob o risco de que sua capacidade de investimento seja restringida em face da não aprovação do pleito. Em caso diverso, dada necessidade de o tomador ajustar o seu pleito aos critérios de elegibilidade e às limitações existentes, pode haver significativa demora no atendimento do seu pleito.

126. Por fim, no âmbito do levantamento, citado anteriormente, sobre pagamento de tributos, também foram apontadas inconsistências na carta de serviços prestados pela RFB aos contribuintes. Segundo a equipe, há discrepâncias entre as informações constantes sobre esses serviços nos portais da RFB, do Ministério da Fazenda (MF) e de Serviços do Governo Federal. Como exemplo, para um mesmo serviço (restituição e compensação), o portal do MF apresenta o prazo de até 5 anos para atendimento, enquanto que o portal de Serviços do Governo Federal estima que o prazo seja em até 6 meses para a “prestação imediata” do serviço e o portal da RFB não traz qualquer informação sobre tal prazo. Com a indisponibilidade de informação precisa ao usuário, fica prejudicada a clareza e transparência quanto aos serviços prestados, configurando-se em mais um entrave ao planejamento e a execução das atividades das entidades empresariais do país. Ademais, prejudica-se também o controle social sobre atrasos injustificados na prestação de serviços do órgão.

127. Apesar das situações apontadas, há bons exemplos que merecem ser destacados. A equipe de fiscalização identificou que os municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro realizam a consolidação da legislação tributária vigente em texto único, o que configura boa prática também em nível internacional. Como exemplo, Austrália e a Espanha compilam suas legislações tributárias em um documento único, por esfera de governo, fazendo com que o contribuinte possua uma única fonte de consulta referente à legislação tributária.

128. Também cabe ressaltar que algumas entidades já divulgam os resultados das ações fiscalizatórias, como o Inmetro, que divulga relatórios individualizando o resultado das empresas e produtos analisados. A Anvisa é outro exemplo de entidade que divulga individualmente o resultado das ações fiscalizatórias em seu



sítio na internet. Também pode ser citado o exemplo da Anatel que divulga o ranking das empresas fiscalizadas com base em indicadores de desempenho.

129. Cabe ressaltar que o recém publicado Decreto 9.492/2018, instituiu o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal que possui, dentre suas competências, o acompanhamento da implementação da Carta de Serviços ao Usuário de que trata o art. 7º da Lei 13.460/2017, de acordo com os procedimentos adotados pelo Decreto 9.094/2017.

130. Já com relação à complexidade do marco regulatório do crédito rural, foi proposta modificação da Lei do Crédito Rural (Lei 4.829/1965), por meio do PL 10.499/2018, com o objetivo de modernizá-la, dar mais transparência nas operações e simplificar os procedimentos. Entre as novidades, está a possibilidade da assinatura eletrônica das cédulas e títulos de crédito sem a necessidade do registro em cartório, junção das diversas cédulas de crédito rural num único instrumento, transparência dos encargos cobrados pela instituição financeira, acesso aos órgãos de controle a informações relativas aos financiamentos realizados com recursos públicos, limitação do seguro ao montante necessário para liquidar ou amortizar a operação garantida. Tal projeto de lei encontra-se arquivado, aguardando resolução do pedido de desarquivamento.

131. Ainda sobre o crédito rural, o TCU tratou do assunto por meio do Acórdão 1.708/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, em que se determinou a realização de auditoria operacional de governança do SNCR para que avaliasse esse arcabouço normativo à luz dos princípios estipulados pelo Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas do TCU.

132. Outra questão a ser enfrentada é o esforço excessivo imposto às empresas para acompanhar as mudanças no ambiente regulatório promovidas pelo Estado. Segundo estudo realizado pela Fiesp, mais de 5 milhões de normas foram emitidas no Brasil desde 1988, com 764 normas sendo editadas diariamente nas três esferas de governo. Assim, é fácil imaginar a atenção necessária pelas empresas para estar em dia com suas obrigações perante o Estado. O fato de tantas normas entrarem em vigor diariamente demanda um esforço permanente de acompanhamento por parte dos atores econômicos, que necessitam analisar e verificar o impacto dessas normas a cada dia, gerando um ônus que se reflete nos custos empresariais.

133. No documento, também produzido pela Fiesp, *Desburocratização Para um Brasil Melhor*, é proposto que seja estabelecida uma data específica para entrada em vigor das normas, tal como já é feito nos países da OCDE. Assim, estabelecidos os devidos casos que configurariam exceções, haveria um único dia para a entrada em vigor de normas infralegais que impactem o setor produtivo. Tal providência permitiria um melhor planejamento e preparação tanto para o setor produtivo quanto para o próprio setor público, conforme verificado no caso da Receita Federal, que, de acordo com o constatado no levantamento (TC 015.289/2018-4), não possui nenhum controle sobre o número de seus normativos expedidos anualmente ou vigentes (item 114).

#### Conclusão e encaminhamento da disfunção burocrática

134. Apesar da normatização da devida divulgação de informações referentes a atuação e prestação de serviço dos órgãos e entidades, ainda há uma miríade de lacunas para o seu adequado cumprimento. O Decreto 9.094/2017, art. 11º, e a Lei 13.460/2017 constituem-se em importantes dispositivos para contornar essa situação, dada a imposição à administração pública direta e indireta de todas as esferas para divulgação de uma Carta de Serviços ao Usuário que deve conter, ao menos: requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; principais etapas para processamento do serviço; previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; forma de prestação do serviço; e locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

135. Os levantamentos que analisaram a vasta e dispersa legislação que abrange o tema tributário, bem como de crédito rural, identificaram a ausência de documento que consolide, organize, e apresente de forma clara as ditas “regras do jogo”.

136. De forma similar, o Banco do Brasil e o Banco Amazônia divulgam apenas de forma genérica as exigências para obtenção de crédito relacionadas ao FCO e FNO, demandando o deslocamento do demandante até uma agência para obtenção das informações detalhadas, impedindo que os interessados se organizem, se planejem e se preparem para pleitear recursos da referida linha de crédito.

137. Ainda, a Receita Federal do Brasil apresenta informações divergentes sobre os serviços prestados nos diversos portais em que divulga a sua Carta de Serviços. O contribuinte não tem acesso, portanto, à informação precisa referente aos serviços prestados pelo órgão, podendo gerar potenciais prejuízos ao planejamento empresarial.

138. Por fim, foi constatado que importantes entidades, com poder de emitir normas infralegais de alto

impacto no ambiente produtivo, tal como a Receita Federal, não fazem a gestão do número de normas editadas anualmente ou vigentes, causando ônus excessivo às organizações produtivas, que necessitam atuar em um ambiente regulatório que muda quase que diariamente.

139. Assim, propõe-se recomendar à Secretaria-Geral da Presidência da República, com fulcro no art. 7º da Medida Provisória 870/2019, que, em articulação com o Ministério da Economia, adote providências para promover e institucionalizar, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal pertinentes, de acordo com os arts. 3º e 8º da Lei 12.527/2011 e com o inciso XIV do art. 5º e § 2º do art. 7º da Lei 13.460/2017:

a) organização, simplificação e consolidação periódica dos normativos referentes aos serviços públicos prestados e exigências impostas que impactem a operação das organizações produtivas no Brasil, preferencialmente em documento único, de forma clara e de fácil entendimento para o respectivo público alvo de sua atuação;

b) publicidade das informações relacionadas no item *a* em local de fácil acesso, considerando a situação inerente do respectivo público alvo de sua atuação; e

c) elaboração e publicação de sumário executivo periódico, de caráter educacional e orientativo, com os principais resultados das fiscalizações realizadas em organizações produtivas, de forma a dar visibilidade às principais irregularidades identificadas, os normativos descumpridos e as sanções impostas.

140. Ademais, propõe-se recomendar à Secretaria-Geral da Presidência da República que elabore estudo acerca da viabilidade de estabelecer sistemática estável para alteração ou criação de normas infralegais que potencialmente onerem organizações produtivas, considerando inclusive a periodicidade e os instrumentos de divulgação, de forma a tornar o ambiente de negócios mais previsível.

141. Espera-se, com esses encaminhamentos, facilitar o acesso e entendimento do setor produtivo às normas e exigências que impactam as etapas do ciclo de vida dessas organizações, e conferir maior estabilidade ao marco regulatório com que se relaciona.

**3.2. Fragilidades no tratamento de denúncias, reclamações, defesas e sugestões impedem o cumprimento dos princípios de eficiência e celeridade e prejudicam o processo de melhoria contínua dos serviços prestados com base nas necessidades dos usuários**

142. Ainda que houvesse adequada transparência e organização das ditas “regras do jogo”, os usuários dos serviços públicos, em suas diversas interpretações e entendimentos, necessitam um canal efetivo para expor sugestões, reclamações, dúvidas e afins. Da mesma forma, é necessário que haja meio para se manifestar quanto a irregularidades e desvios observados na conduta de outros agentes do mercado ou da própria atuação estatal, se constituindo em uma importante ferramenta para o controle social e do exercício do contraditório.

143. Nesse sentido, a Lei 9.784/1999, que rege o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, determina, em seu art. 2º que a “Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”. Ainda, em seu art. 3º, inciso I, que as autoridades e servidores deverão facilitar o exercício dos direitos dos administrados e o cumprimento de suas obrigações.

144. Para garantir que tais direitos tenham canal adequado, o art. 20 do Decreto 9.094/2017 estabelece que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal deverão utilizar ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços, constante do Portal de Serviços do Governo Federal e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, e utilizar os dados como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação dos serviços.

145. O decreto firma a posição de que os canais de ouvidoria e as pesquisas de satisfação objetivam assegurar a efetiva participação dos usuários dos serviços públicos na avaliação e identificar lacunas e deficiências na prestação dos serviços. Além disso, estatui que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal devem dar ampla divulgação aos resultados das pesquisas de satisfação.

146. A Lei 13.460/2017 também afirma, em seu art. 7º, que a Administração Pública que presta serviços direta ou indiretamente ao usuário deve publicar, minimamente, em sua Carta de Serviços ao Usuário, locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço, além de procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários e mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação. Por fim, nos arts. 11º e 12º, a lei afirma que em nenhuma hipótese, será recusado o recebimento de manifestações formuladas nos termos desta lei, sob pena de



responsabilidade do agente público e que os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução.

147. Ainda, o Referencial Básico de Governança do TCU recomenda, nessa mesma linha, “a implantação de canais de comunicação para acesso, solicitação e encaminhamento de dados e informações, bem como mecanismos para tratar dados e informações recebidos pelos canais de comunicação”. Recomenda, também, o monitoramento e avaliação da imagem da organização perante as partes interessadas, bem como da satisfação destas com serviços e produtos sob responsabilidade da organização, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas sempre que necessário.

148. Esses normativos visam garantir, em última instância, o princípio da isonomia no tratamento do administrado perante a Administração Pública e a melhoria contínua dos serviços prestados aos usuários de serviços públicos. Porém, as fiscalizações abrangidas na presente consolidação identificaram descumprimento das normas supracitadas, uma vez que os trabalhos realizados apontaram ausência de meios adequados para atendimento de denúncias, falta de padronização do Processo Administrativo Sancionatório no que tange a instâncias e prazos processuais, tratamento indevido das reclamações e manifestações realizadas via ouvidoria, e descumprimento de prazos para resolução de consultas apresentadas.

149. A auditoria operacional para avaliar os principais gargalos que impactam na eficiência dos portos (TC 024.768/2017-0) identificou que nas análises realizadas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), não há metodologia e/ou instrumentos adequados para o tratamento das denúncias recebidas acerca de abusividade e de falta de modicidade de preços praticados por terminais de contêiner localizados em portos públicos. Isso porque a Antaq não dispõe de procedimento formalmente definido e padronizado para avaliação da abusividade de preços impugnados por meio de denúncias e de acompanhamento sistemático dos custos de movimentação de contêiner, o que subsidiaria a análise de abusividade dos preços impugnados. A ausência de tais mecanismos compromete o cumprimento das funções legais da Antaq, como assegurar custos em regime de eficiência e garantir a modicidade nos fretes e tarifas para harmonizar objetivos e arbitrar conflitos.

150. Tal situação pode conduzir a conclusões diversas, que dependem do critério utilizado pelo responsável pela análise, impactando, ao final, na tomada de decisão da Agência sobre a questão, não contribuindo para a pacificação dos conflitos de interesses no setor portuário. Outro efeito diz respeito aos altos valores de custos de movimentação de contêiner praticados no Brasil, quando comparado com outros países, como apontado em relatórios internacionais, a exemplo do *Doing Business*, do Banco Mundial, elaborado por meio de pesquisa a usuários de portos de todo o mundo. Como exemplo dos altos custos para importação de contêiner no Brasil, o relatório *Doing Business* 2018 mostra que importar um contêiner no Brasil custa, em média, US\$ 969 ao passo que no Chile custa US\$ 290 ao importador.

151. O levantamento das disfunções burocráticas no pagamento de tributos apontou que, no Portal de Serviços do Governo Federal, 37% de todas as reclamações foram direcionadas ao Ministério da Fazenda. Entre 2015 e 2017, a ouvidoria do órgão recebeu mais de 80.000 manifestações, o que representa, segundo a equipe de auditoria, indícios de deficiências na prestação de serviços do ministério. Ademais, não foram identificados mecanismos de avaliação qualitativa dos serviços prestados para que ocorra a devida reorientação e os ajustes necessários. A única forma que o contribuinte possui para minimamente expressar sua satisfação, de forma qualitativa, com o serviço prestado é através de uma página no Portal de Serviços do Governo Federal em que o usuário avalia a utilidade da informação disponível.

152. Cabe ressaltar que há no referido portal, também, a possibilidade de o usuário registrar “denúncia”, “solicitação”, “sugestão” e propostas para simplificar o processo. Essas manifestações são enviadas à uma ouvidoria de responsabilidade da CGU que encaminha para resolução aos respectivos órgãos responsáveis pelo serviço para tratamento e resolução.

153. A não utilização de informações relacionadas à satisfação do usuário desestimula a participação do cidadão ou empresa e fragiliza o processo de melhoria contínua dos serviços prestados com base nas necessidades do usuário. Ademais, traz o risco de decisões pouco ou não baseadas em evidências e indicadores confiáveis, bem como demonstra uma ausência de foco no usuário no planejamento das suas atividades.

154. O trabalho destacou ainda a fragilidade no atendimento ao instituto da consulta sobre interpretação da legislação tributária. O prazo divulgado na Carta de Serviços da RFB é de 360 dias a contar da data do protocolo. No mesmo sentido estão o art. 25, § 2º, do Decreto 7.574/2011 e o art. 24 da Lei 11.457/2007. Entretanto, a Instrução Normativa (IN) 1.396/2013, que dispõe sobre esse processo, não elenca qualquer dispositivo esclarecendo o prazo máximo que o contribuinte estaria sujeito a aguardar para obter resposta quanto

à consulta formulada. A equipe identificou que o prazo não vem sendo cumprido para diversos processos em estoque, o que também é constatado pela análise do prazo médio para a prestação do serviço informado pela RFB, de 350 dias. É possível inferir, nesse cenário, que há processos em que o prazo é maior que o estabelecido pelos normativos citados.

155. A situação apresenta ainda mais incertezas ao contribuinte, que, além de não possuir uma fonte única para interpretar a legislação tributária, conforme relatado no item anterior, não possui respaldo adequado no instituto da consulta sobre tal interpretação em caso de dúvidas, aumentando a insegurança jurídica e o custo de conformidade dos empreendimentos no Brasil.

156. O levantamento das disfunções burocráticas na obtenção de crédito em instituições públicas evidenciou fragilidade também na resolução de reclamações e sugestões por parte dos órgãos responsáveis, quanto às rotinas e aos procedimentos empregados na aplicação dos recursos do FCO e do FNO. Enquanto a Sudam não possui ouvidoria formal entre 2009 (ano em que houve previsão legal para sua criação) e 2017, a Sudeco criou instância intermediária responsável por avaliar a pertinência das reclamações recebidas e por solicitar eventuais esclarecimentos. Ressalta-se que a Ouvidoria da Sudeco tem prerrogativa legal de acordo com art. 18-A, da Lei 7.827/1989, para exigir do Banco do Brasil a apuração de situações irregulares trazidas ao seu conhecimento pelos tomadores, podendo também levar as situações ao conhecimento do Conselho Deliberativo/Sudeco.

157. No entanto, a fiscalização não identificou atuação da Ouvidoria da Sudeco na cobrança do Banco do Brasil de uma apuração dos fatos e da responsabilização dos funcionários envolvidos em casos que chegaram ao seu conhecimento. Ademais, o próprio regimento interno da Ouvidoria da Sudeco traz limitações a sua atuação, como demonstra o §3º do art. 12: “O fornecimento de informações e justificações pelas instituições financeiras operadoras dos recursos do FCO estará sujeito à conformidade com os estatutos, normas e regulamentos próprios, bem como à legislação vigente”. Tal postura enfraquece o ambiente de controle existente no âmbito do Banco do Brasil e desestimula, diante da impunidade, a formalização de novas reclamações pelos potenciais tomadores, tanto na Ouvidoria/Sudeco, quanto na Ouvidoria do Banco do Brasil.

158. Cabe destacar que esse quadro se agrava uma vez que a equipe de auditoria identificou recorrência nas reclamações relativas a exigência de contratação de produtos do banco para acessar a linha de crédito do FCO. Tal recorrência foi identificada em amostra de manifestações na Ouvidoria da Sudeco e do Banco do Brasil e em entrevistas com consultores. Entre as manifestações apresentadas à Ouvidoria do Banco do Brasil, no período entre 2015 e 2017, 80% foram consideradas improcedentes a par da existência de elementos que possibilitassem a impulsão de medidas corretivas. A imposição ao cliente de complementação do valor contratado por meio da contratação de outra linha de capital de giro do banco e a imposição da contratação de seguro do próprio banco por meio da retenção da liberação de recursos da operação são, dentre outras, questões que deveriam ter sido apropriadamente examinadas e que, a princípio, parecem ter sido apenas formalmente tratadas, demonstrando a fragilidade da atuação dessa importante ferramenta de aprimoramento da atuação estatal na prestação de serviços públicos.

159. Apesar das situações narradas supra, há bons exemplos que merecem ser destacados na Administração Pública. A título de boa prática quanto à pesquisa de satisfação dos usuários de serviços públicos, há iniciativas de instituições como o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e a Polícia Federal (PF). A CGU assevera que o objetivo da pesquisa é gerar informações qualitativas sobre o atendimento às manifestações direcionadas ao órgão. No mesmo sentido, a PF disponibiliza ao cidadão espaço para avaliação dos serviços prestados pelo órgão, destacando os comandos do Decreto 9.094/2017.

160. Por fim, ressalta-se que entre as principais medidas adotada no tratamento desse tema, está a institucionalização, via Decreto 9.492/2018, do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, que possui como objetivos, dentre outros: a proposição e coordenação de ações para desenvolver o controle social dos usuários sobre a prestação de serviços públicos e para facilitar o acesso desses usuários aos instrumentos de participação na gestão e na defesa dos seus direitos; e zelar pela comunicação efetiva entre o usuário e os prestadores dos serviços públicos. Constitui-se, portanto, em importante ferramenta de controle estatal e de garantia do controle social do adequado tratamento às manifestações de usuários de serviços públicos e da própria prestação desses serviços.

#### Conclusão e encaminhamento da disfunção burocrática

161. Apesar da existência de arcabouço normativo que preveja a existência de canais de defesa e manifestação do cidadão, o processo de retroalimentação da opinião dos usuários dos serviços públicos para a melhoria da qualidade no atendimento aos cidadãos ainda é muito incipiente e carece de melhorias.

162. Não há instrumentos adequados para o tratamento de denúncias relativas à abusos e modicidade dos preços pela Antaq. Decisões baseadas em procedimentos subjetivos geram insegurança ao mercado regulado e risco de aumento injustificado nos custos envolvendo os terminais de cargas em portos públicos, encarecendo importação e exportação de cargas, que já é uma das mais caras dentre as economias avaliadas pelo *Doing Business*.

163. Com relação as manifestações realizadas, a RFB não utiliza informações referentes às reclamações e manifestações na ouvidoria para a melhoria de seus serviços. Ademais, o prazo para a resolução de consultas acerca da interpretação da legislação tributária não vem sendo cumpridos conforme estipulado.

164. Por fim, a atuação das Ouvidorias da Sudeco e da Sudam, relacionadas ao financiamento com recursos provenientes do FCO e FNO, operados respectivamente pelo Banco do Brasil e pelo Banco Amazônia, não vem sendo realizada de forma satisfatória, apresentando limitações indevidas a sua atuação e com pouca ou nenhuma resolução das reclamações junto as instituições mencionadas.

165. As fragilidades existentes no processo de interação do usuário dos serviços públicos, do contribuinte e do mercado regulado com as entidades estatais relacionadas prejudicam o tratamento adequado das manifestações desses agentes, elemento esse fundamental para estimular o controle social e garantir o princípio da isonomia, do contraditório, e a segurança jurídica dos administrados.

166. Assim, considerando a competência disposta no art. 120, inciso III, alínea *a*, do Decreto 9.679/2019, propõe-se recomendar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia que adote providências para a instituição de mecanismos de acompanhamento e controle sobre o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal pertinentes, do art. 20 do Decreto 9.094/2017, no que tange à utilização de dados referentes à pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação de serviços

3.3. Falhas de articulação e compartilhamento de dados entre órgãos ocasionam retrabalho e redundância de exigências aos usuários de serviços públicos, aumentando o custo e o tempo para a prestação desses serviços

167. O sistema de federação brasileiro prevê vasta autonomia de organização dos entes e a existência de diversos órgãos intervenientes em serviços necessários à vida de uma empresa, como, por exemplo: a emissão de uma licença, o cumprimento das obrigações tributárias, a autorização para funcionar ou para vender determinado produto. Esse modelo se configura em um ambiente desafiante para quem deseja empreender. Os efeitos são, muitas vezes, exigências redundantes e prorrogação dos prazos para que os serviços públicos, que muitas vezes dependem de procedimentos ou anuência de mais de um órgão, sejam concluídos satisfatoriamente para seus usuários.

168. Para atenuar os riscos de duplicação, fragmentação e sobreposição inerentes ao sistema federativo no processo de pagamento de tributos, a Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 37, inciso XXII, que as administrações tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

169. Nessa mesma esteira, a Lei 13.726/2018 propõe a criação de grupos setoriais de trabalho nos Poderes das diferentes esferas de governo para identificar exigências descabidas ou exageradas, procedimentos desnecessários ou redundantes, e propor medidas legais ou regulamentares para eliminar excesso de burocracia.

170. O Decreto 9.094/2017 buscou promover a articulação das entidades governamentais através de seu dispositivo no art. 1º, inciso VIII, que estabeleceu como diretriz nas relações entre os órgãos e entidades do Poder Executivo federal e com os usuários dos serviços públicos a “articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os outros Poderes para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos”. Ainda, em seu inciso VI do mesmo artigo, estabelece a utilização de soluções tecnológicas que visem, entre outros, a propiciar melhores condições para o compartilhamento de informações.

171. Buscando dar mais aplicabilidade, o art. 2º do mesmo decreto firma posição de que, salvo disposição legal em contrário, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal não mais podem exigir dos usuários de serviços públicos documentos comprobatórios da regularidade da situação, de atestados, de certidões ou de outros documentos comprobatórios que constem em base de dados oficial da administração pública federal, devendo obtê-los com o órgão responsável pela base de dados, de acordo com o Decreto 8.789/2016.

172. De forma mais ampla, a supracitada Lei 13.726/2018 afirma, em seu art. 3º, § 3º, que órgãos e entidades, de qualquer esfera governamental, não mais podem exigir certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo Poder, ressalvadas certidão de antecedentes criminais, informações sobre pessoa





jurídica e outras expressamente previstas em lei.

173. A contribuição do TCU para o tema está presente no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, que destaca a importância de as organizações públicas trabalharem em conjunto, adotando abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas. Espera-se a institucionalização e o reforço dos mecanismos de coordenação, criando condições para uma atuação conjunta e sinérgica. Ademais, conforme indicado neste documento, instrumentos de articulação, comunicação e colaboração permitem o alinhamento de estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais com o objetivo de alcançar um resultado comum.

174. Em que pese a evidente priorização dada a “desburocratização”, e a necessidade da devida coordenação e articulação entre os diversos atores envolvidos na seara, as auditorias apontaram fragilidades na articulação entre os órgãos e entidades envolvidas em serviços públicos com impactos significativos no ambiente de negócios.

175. Recente trabalho do TCU (TC 024.768/2017-0) apontou que o sistema de peticionamento eletrônico para emissão de Licença de Importação é feito por sistemas que não são devidamente integrados, de forma que o operador necessita acessar dois sistemas distintos: Datavisa (gerido pela Anvisa) e Siscomex (gerido pela Receita Federal), ocasionando retrabalho e redundâncias no fornecimento de informações. A questão se agravou ainda mais com a entrada em vigor (desde novembro de 2017) do formulário eletrônico no Datavisa (por meio do sistema de peticionamento eletrônico), obrigando o operador a preencher novamente diversas informações relativas à importação no sistema da Anvisa.

176. A utilização de sistemas não integrados para solicitação de emissão de LI vai de encontro ao principal objetivo do Portal Único do Comércio Exterior, que é evitar que o usuário preencha as mesmas informações diversas vezes em diferentes sistemas. A necessidade de acesso aos dois sistemas mencionados dificulta e atrapalha o processo, haja vista que possuem lógicas, controles e funcionalidades diferentes, gerando retrabalho e perda de tempo para os operadores, além de aumentar o risco de falhas no preenchimento dos formulários.

177. De forma análoga, recente levantamento do TCU (TC 015.289/2018-4) identificou fragilidades na articulação entre os órgãos envolvidos no Sistema Público de Escrituração Digital (Sped): Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB/MF), Caixa Econômica Federal (CEF), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Ministério do Trabalho (MTb). O Sped constitui instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração contábil e fiscal dos empresários e pessoas jurídicas, mediante fluxo único, computadorizado, de informações. O sistema visa: redução de custos, com a racionalização e simplificação de obrigações tributárias acessórias; fortalecimento da fiscalização, por meio do intercâmbio de informações entre os fiscos; e racionalização e uniformização das informações que o contribuinte presta às diversas unidades federadas e a diferentes órgãos públicos, estabelecidos num modelo de transmissão única.

178. No entanto, a ausência de integração e comunicação eficientes entre os órgãos supracitados tem gerado riscos de não atingimento dos objetivos de simplificação e uniformização das obrigações tributárias pelo sistema, permanecendo a obrigação de entrega de exigências redundantes. A fiscalização identificou que os contribuintes ainda têm tido de empenhar grandes esforços para cumprir suas obrigações tributárias, dada a competência comum para as três esferas de governo para legislar sobre tributos e instituir obrigações acessórias.

179. Pesquisas citadas no relatório do referido levantamento apontam para situações em que o contribuinte precisa cumprir com obrigações acessórias distintas, mas que possuem exatamente o mesmo objetivo ou lidam com o mesmo nível de informações. A situação se mostrou mais grave com relação às obrigações acessórias estaduais. Ainda, estudos demonstram que os custos de conformidade aumentaram com a implantação do Sped, com tendência de novos aumentos. Segundo relatado, o grande problema está relacionado ao fato de que a administração pública continua exigindo a mesma informação de forma redundante, em obrigações diferentes, mesmo no contexto do Sped, em que todos os entes públicos envolvidos possuiriam acesso às informações.

180. Essa falta de articulação e compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos no Sped impacta o ambiente de negócios no Brasil, a competitividade e o custo para se manter uma empresa no país. Ademais, ainda há uma grande lacuna para que se alcancem os objetivos de simplificação e uniformização das obrigações tributárias elencados pelo Sped, e a consequente desobrigação de exigências redundantes, especialmente no âmbito dos entes subnacionais. Como efeitos desse risco, há o aumento dos custos para os

contribuintes estarem em conformidade com suas obrigações tributárias, devido a necessidade de adequação à realidade de cada ente federativo e suas exigências, apesar da existência de um sistema que, se em adequado funcionamento, deveria simplificar e abreviar o tempo necessário para o cumprimento de obrigações tributárias pelos usuários.

181. O levantamento no pagamento de tributos (TC 015.289/2018-4) apontou que há iniciativas interinstitucionais para unificação das obrigações tributárias acessórias. O Protocolo de Cooperação 9/2015, do X Encontro Nacional de Administradores Tributários (Enat), celebrado entre União, Estados, DF e Municípios, objetiva precisamente simplificar e reduzir as obrigações tributárias acessórias, considerando, em especial, as informações disponíveis no Sped. Assim, foi criado o Fórum de Simplificação e Integração Tributária, ação conjunta entre entes federativos, com a finalidade de adoção de agenda específica para atingir a melhoria do ambiente tributário. Segundo dados levantados no trabalho, doze unidades da federação já dispensaram obrigações tributárias acessórias em virtude da implantação do Sped.

#### Conclusão e encaminhamento da disfunção burocrática

182. A integração entre órgãos e entidades de uma mesma esfera, bem como de esferas distintas, é um dos grandes desafios para o setor público e que tem grande potencial de impactar positivamente o ambiente de negócios. A eliminação de exigências redundantes, o compartilhamento de dados constantes das bases governamentais e a implementação de processos mais bem articulados entre os órgãos envolvidos potencialmente reduz a possibilidade de erros, o custo de conformidade e o tempo para a conclusão dos serviços prestados, gerando maior confiança ao ambiente de negócios e promovendo o empreendedorismo.

183. O Decreto 9.094/2017 definiu diretrizes para a prestação de serviços públicos, exigindo dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal maior articulação, inclusive entre diferentes instâncias governamentais, para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação desses serviços, bem como a utilização de soluções tecnológicas para melhorar o compartilhamento de informações entre eles.

184. As fragilidades na articulação entre os órgãos envolvidos em serviços de mesma natureza têm também como reflexo a sobreposição de exigências que poderia ser evitada se houvesse maior integração entre sistemas e compartilhamento de dados. A situação foi verificada no sistema de peticionamento eletrônico para emissão de Licença de Importação da Anvisa, que, por não estar devidamente integrado com o Portal Único de Comércio Exterior, incrementa o retrabalho e a perda de tempo para os operadores, além de aumentar o risco de falhas no preenchimento dos formulários.

185. De forma similar, o problema foi identificado no Sistema Público de Escrituração Digital, em que a articulação deficiente entre os atores envolvidos tem impactado negativamente na simplificação das obrigações tributárias. Exigências novas do sistema não chegaram, de fato, a reduzir as antigas exigências as quais estão obrigados os contribuintes, acarretando, também, na redundância de fornecimento de informações, aumentando custos e o desperdício de tempo produtivo dos negócios.

186. Assim, propõe-se recomendar à Secretaria-Geral da Presidência da República, com fulcro no art. 7º, incisos III e V, da Medida Provisória 870/2019, que identifique os serviços públicos que necessitam aprimorar os mecanismos de articulação para seu adequado funcionamento, com base em informações obtidas pelo Portal de Serviços do Governo federal e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e avalie a conveniência e oportunidade de aplicar as boas práticas relacionadas à coordenação e coerência, previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, nos serviços públicos prestados que envolvem a atuação de diferentes órgãos e entidades da administração pública, principalmente quanto:

a) ao estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas;

b) à identificação dos recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para garantir a cooperação, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades;

c) à adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar umas com as outras efetivamente, prevendo-se o estabelecimento e divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.

#### 3.4. Ausência de padronização e de critérios bem definidos para a fiscalização e concessão de serviços e licenças geram dúvidas e insegurança jurídica ao ambiente de negócios

187. A ausência de critérios claros e objetivos para orientar e balizar a fiscalização pública e a análise de solicitações referentes a serviços, licenças, autorizações, ou mesmo impugnações de exigências por parte da

Administração Pública aumenta o risco de atuação discricionária dos agentes envolvidos e tem gerado insegurança jurídica no público externo. Ademais, impacta negativamente a produtividade e a eficiência dos servidores que atuam nessas áreas e aumenta o risco de perda de isonomia entre os atores de mercado fiscalizados.

188. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 37 o princípio da eficiência, segundo o qual a Administração deve otimizar o uso de recursos. Nesse mesmo sentido, a cartilha do Governo Federal chamada de “Guia de Gestão de Processos do Governo”, de 2011, preconiza que os processos governamentais devem ser padronizados a fim de se obter economia de escala e base para o aprendizado por meios comuns e experiências.

189. Porém, fiscalizações realizadas pelo TCU apontaram para situações em que a atuação estatal na fiscalização e na regulação do mercado é realizada sem base em critérios bem definidos e com margem para a discricionariedade dos agentes responsáveis.

190. No trabalho que avaliou os processos de emissão de Licença de Importação (TC 024.768/2017-0), o TCU identificou que não há por parte da Anvisa critérios que definam a necessidade de realização de inspeções físicas das cargas importadas, cabendo a decisão pela sua realização ou não de acordo com os critérios pessoais de cada fiscal. Dessa forma, é possível que um fiscal inspecione fisicamente 100% das cargas e outro nunca o faça, e isso pode ocorrer até mesmo entre servidores do mesmo Posto da Anvisa.

191. Verificou-se também a inexistência de padrões objetivos para orientar os fiscais na análise das licenças, tais como procedimentos operacionais padronizados ou qualquer tipo de manual operacional. Assim, cada fiscal adota seu próprio critério e padrão de análise, o que resulta em diferenças na análise até mesmo entre fiscais do mesmo posto, conforme apurou a equipe de fiscalização. Dados levantados apontam que, enquanto para um grupo de servidores a média de rejeição nas análises de Licença de Importação é de 5%, para outro grupo essa média é de 20%, considerando-se que esses grupos recebem os processos de análise de forma aleatória e sempre relacionados a produtos de saúde. Nota-se que é possível que alguns servidores estejam analisando os processos de forma mais exigente que outros servidores, ressaltando, assim, a necessidade da definição de padrões objetivos para a realização das inspeções.

192. Aliada a não existência de controles para avaliação da qualidade das análises realizadas nos processos de emissão da licença em questão, a ausência de critérios e padrões objetivos na atuação dos fiscais pode criar insegurança para os usuários, além de eventuais prejuízos, devido a possibilidade de demora acentuada na emissão da licença, incrementando os gastos dos importadores com armazenagem.

193. Em relação ao licenciamento ambiental, em 2009, o Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário determinou ao Ibama que elaborasse padrões e normas específicas para os procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal, por tipologia de obra e que fossem passíveis de padronização. Ainda mais recente, o TC 028.601/2016-5 constatou demora em atender a referida determinação.

194. O cenário encontrado acaba por contribuir para a elaboração de termos de referência mais conservadores, que estabelecem o conteúdo necessário dos estudos ambientais a serem apresentados, com ênfase em diagnóstico ambiental extenso, em detrimento do foco nos impactos socioambientais mais significativos. Isso, por sua vez, contribui para a elaboração de estudos ambientais também com diagnósticos extensos e pouca análise dos principais impactos causados pelo empreendimento, com prejuízos à eficiência, eficácia e efetividade do instrumento.

195. A ausência de normatização foi apontada pela equipe de auditoria como uma das causas da falta de padronização na atuação estatal, que gera insegurança jurídica também aos produtores agropecuários. Embora a Lei 13.680/2018 disponha sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal, estabelecendo em seu art. 10º que “é permitida a comercialização interestadual de produtos alimentícios produzidos de forma artesanal, com características e métodos tradicionais ou regionais próprios, empregadas boas práticas agropecuárias e de fabricação, desde que submetidos à fiscalização de órgãos de saúde pública dos Estados e do Distrito Federal”, ainda carece de regulamentação acerca de sua identificação, do registro do estabelecimento e do produto de que trata este artigo, bem como a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização do produto, no que se refere aos aspectos higiênico-sanitários e de qualidade, conforme apurou o TCU (TC 019.574/2018-5).

196. Também foi identificada pelo TCU a existência de fragilidades que geram insegurança jurídica no contencioso administrativo tributário (TC 015.289/2018-4). Impugnações acerca de exigências tributárias são dirimidas, em primeira instância, pelas Delegacias da Receita Federal de Julgamento (DRJ), conforme preceitua



o Decreto 70.235/1972, que regula o Processo Administrativo Fiscal. Caso o contribuinte resolva recorrer novamente, fica a cargo do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) o julgamento em segunda instância. O art. 72 do regimento interno desse Conselho traz previsão de que as decisões reiteradas e uniformes do órgão sejam consubstanciadas em súmulas de observância obrigatória pelos seus membros.

197. Entretanto, há possibilidade de as DRJs decidirem em sentido diverso de enunciados já sumulados pelo Carf, já que essas súmulas não vinculam a primeira instância. O regimento interno do Carf, no art. 75, assevera que, por proposta do presidente do órgão, do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, do Secretário da Receita Federal do Brasil ou de Presidente de Confederação representativa de categoria econômica ou profissional habilitada à indicação de conselheiros, o Ministro de Estado da Fazenda poderá atribuir à súmula do Carf efeito vinculante em relação à administração tributária federal. No entanto, verificou-se que apenas uma minoria dessas súmulas passavam por esse rito.

198. Assim, a possibilidade de divergências de interpretação legal dentro da administração tributária além de trazer insegurança jurídica ao administrado, aliado a ausência de mecanismos que desestimulem a litigância meramente protelatória, tem gerado elevados estoques de processos no âmbito das DRJs e do Carf. Dados do levantamento demonstram que o estoque das primeiras pode chegar a mais de R\$ 124 bilhões, enquanto que no Carf esse número chega a mais de R\$ 580 bilhões.

199. Há esforços dentro da Administração Tributária para modificar esse quadro. Até 7/6/2018, apenas treze desses enunciados possuíam efeito vinculante, atribuído por portaria do Ministério da Fazenda. Porém, no dia 7/6/2018, o Ministro da Fazenda atribuiu a outras 65 súmulas do Carf efeito vinculante em relação a toda a administração tributária. Por outro lado, em agosto do mesmo ano foi retirado o efeito vinculante de três súmulas do Carf. Desse modo, atualmente há 75 súmulas do Conselho que vinculam toda a administração tributária e 32 que são de observância obrigatória apenas para o próprio Carf, o que pode contribuir para a redução na possibilidade de divergências na interpretação da legislação tributária, dando maior segurança jurídica aos contribuintes, além de potencial efeito positivo na redução do estoque de processos no contencioso administrativo tributário.

200. Importante ressaltar, ainda, que há boas práticas identificadas inclusive em órgãos que apresentaram fragilidades quanto à padronização em outras áreas de atuação. A título de exemplo, a Receita Federal do Brasil realiza inspeções físicas nas cargas importadas com base em parâmetros objetivos e pré-definidos, baseados, principalmente, em gestão de risco, conforme Instrução Normativa SRF 680/2006, art. 21, 22 e 23, abaixo transcritos:

Art. 21. Após o registro, a DI será submetida a análise fiscal e selecionada para um dos seguintes canais de conferência aduaneira:

I - verde, pelo qual o sistema registrará o desembaraço automático da mercadoria, dispensados o exame documental e a verificação da mercadoria;

II - amarelo, pelo qual será realizado o exame documental, e, não sendo constatada irregularidade, efetuado o desembaraço aduaneiro, dispensada a verificação da mercadoria;

III - vermelho, pelo qual a mercadoria somente será desembaraçada após a realização do exame documental e da verificação da mercadoria; e

IV - cinza, pelo qual será realizado o exame documental, a verificação da mercadoria e a aplicação de procedimento especial de controle aduaneiro, para verificar elementos indiciários de fraude, inclusive no que se refere ao preço declarado da mercadoria, conforme estabelecido em norma específica.

§ 1º A seleção de que trata este artigo será efetuada por gerenciamento de riscos, com auxílio dos sistemas da RFB, e levará em consideração, entre outros, os seguintes elementos:

I - regularidade fiscal do importador;

II - habitualidade do importador;

III - natureza, volume ou valor da importação;

IV - valor dos impostos incidentes ou que incidiriam na importação;

V - origem, procedência e destinação da mercadoria;

VI - tratamento tributário;

VII - características da mercadoria;

VIII - capacidade organizacional, operacional e econômico-financeira do importador; e

IX - ocorrências verificadas em outras operações realizadas pelo importador.



§ 2º A DI selecionada para canal verde, no Siscomex, poderá ser redirecionada para outro canal de conferência aduaneira durante a análise fiscal, quando forem identificados indícios de irregularidade na importação.

Art. 22. As declarações de importação selecionadas para conferência aduaneira serão distribuídas para os Auditores-Fiscais da Receita Federal (AFRF) responsáveis, por meio de função própria do Siscomex.

Art. 23. Na hipótese de constatação de indícios de fraude na importação, independentemente do início ou término do despacho aduaneiro ou, ainda, do canal de conferência atribuído à DI, o servidor deverá encaminhar os elementos verificados ao setor competente, para avaliação da pertinência de aplicação de procedimento especial de controle.

201. Cabe ressaltar, também, que há um conjunto de ações em andamento no âmbito do governo federal para minimizar os riscos apontados.

202. Quanto à padronização na atuação da Anvisa na concessão de Licenças de Importação (LI), durante a fase de execução da auditoria, o órgão informou ter implantado um ambiente virtual em que seus servidores podem trocar informações a respeito dos processos de LI de maneira mais rápida e fácil (sistema Teams). Apesar dessa boa prática, não deixa de ser necessária a padronização dos procedimentos na análise da LI pelos servidores da Anvisa, de modo a evitar ou minimizar a ocorrência dos riscos citados.

#### Conclusão e encaminhamento da disfunção burocrática

203. A padronização dos processos e procedimentos administrativos, além de trazer eficiência, produtividade e segurança para a análise e tomada de decisão por parte dos agentes públicos, traz também segurança jurídica e previsibilidade ao mercado regulado. Entretanto, foram identificadas fragilidades nesse tocante em diversas fiscalizações realizadas pelo TCU.

204. Não há critérios padronizados para a escolha de cargas a serem fiscalizadas e inspecionadas no âmbito da concessão de licenças de importação a cargo da Anvisa. Dessa forma, as decisões são baseadas, principalmente, na experiência e conhecimento pessoal de cada agente, uma vez que não há padrões objetivos para orientá-los na análise dos processos, tais como procedimentos ou qualquer tipo de manual operacional.

205. A ausência de critérios e padrões objetivos, que orientem a atuação dos servidores, pode gerar perda de isonomia e criar insegurança para os usuários, além de eventuais prejuízos, devido a possibilidade de demora acentuada na emissão de certificados e licenças por parte desses órgãos.

206. Além disso, a ausência de critérios objetivos, decorrente da falta de regulamentação de lei, traz insegurança jurídica também aos produtores rurais artesanais quanto a comercialização interestadual de seus produtos. Tais critérios, se instituídos, poderiam reduzir o conflito de interpretação da legislação entre os órgãos atuantes nesse setor, garantindo previsibilidade e segurança para a produção e venda desses produtores.

207. Há, ainda, conflitos que ocorrem no âmbito de um mesmo órgão. O caso foi identificado na resolução de contencioso administrativo tributário, em que as decisões de segunda instância, proferidas pelo Carf, mesmo que sumuladas, não necessariamente vinculam as decisões de primeira instância. Isso acarreta insegurança jurídica e dúvidas aos contribuintes, além de aumentar a interposição de recursos que elevam os estoques de processos do contencioso no âmbito da Receita Federal do Brasil. Nota-se, portanto, falta de padrão nas decisões proferidas naquele órgão.

208. Há encaminhamentos realizados no âmbito de cada um dos processos mencionados que buscam trazer benefícios às situações específicas identificadas. Assim, propõe-se encaminhamento para a resolução do problema de forma sistêmica que, além de afetar os órgãos e processos supramencionados, potencialmente afetam outras entidades e processos ainda não fiscalizados.

209. Nessa esteira, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no inciso I, a, do art. 1º do Decreto 9.678/2019, que avalie a conveniência e oportunidade de instituir mecanismos, para instituir mecanismos que promovam e assegurem que as entidades fiscalizadoras da Administração Pública Federal construam padrões formais e objetivos, devidamente institucionalizados para orientar o planejamento e a execução das fiscalizações e inspeções que impactam o setor produtivo, com vistas a diminuir a subjetividade e dar cumprimento aos princípios da impessoalidade e da eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

#### 3.5. Exigências desarrazoadas aumentam o custo de conformidade das empresas no País

210. Na prestação de serviços públicos, a existência de exigências que extrapolam o razoável aumenta os custos e o tempo de conformidade dos atores que, de alguma maneira, exercem atividade econômica no país. A ausência de análise da adequação entre meios e fins e a real utilidade ao interesse público de informações



requeridas faz aumentar o chamado custo Brasil, reduzindo a competitividade nacional.

211. A Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 37, o princípio da eficiência, devido à preocupação dos constituintes de que houvesse equilíbrio entre o custo e o benefício das medidas adotadas no meio público. A Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo em toda a Administração Pública Federal, promove, em seu art. 2º, os princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Ademais, afirma como critérios a serem observados obrigatoriamente nesse âmbito: adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; e, adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados.

212. No mesmo sentido, a recém promulgada Lei 13.726/2018 veio para racionalizar atos e procedimentos administrativos dos poderes de todas as esferas de governo, através da supressão ou simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas cujo custo econômico ou social seja superior ao eventual risco de fraude. Ficam dispensados, por exemplo, a autenticação de cópia de documento e o reconhecimento de firma, cabendo ao próprio agente administrativo atestar a autenticidade nesses casos.

213. Com finalidade similar, o Decreto 9.094/2017 apresenta como diretrizes nas relações entre os órgãos e entidades do Poder Executivo federal e com os usuários dos serviços públicos, a presunção de boa-fé, a racionalização de métodos e procedimentos de controle e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido.

214. Portanto, não falta no arcabouço normativo vigente a preocupação com a razoabilidade e o equilíbrio nas exigências e nos procedimentos realizados que envolvem a prestação de serviços públicos, evitando esforços e custos desnecessários para o atingimento do interesse público. No entanto, o TCU encontrou situações em que tais preceitos não estão sendo seguidos adequadamente, aumentando o risco de que o usuário dos serviços públicos esteja sendo onerado excessivamente de forma injustificada.

215. Essa questão foi identificada na Instrução Normativa Conjunta - INC 2 da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) e da Anvisa, cuja existência de exigências desarrazoadas na rastreabilidade de insumos utilizados em produtos de origem vegetal que afetam a agricultura familiar potencialmente incapaz de cumprir com os requisitos devido à falta de escolaridade, recursos financeiros e tecnológicos (TC 019.574/2018-5).

216. A referida norma, emitida em fevereiro de 2018, define os procedimentos para a aplicação da rastreabilidade ao longo da cadeia produtiva de produtos vegetais frescos destinados à alimentação humana, para fins de monitoramento e controle de resíduos de agrotóxicos, em todo o território nacional. Tais procedimentos buscam identificar as origens das não conformidades relacionadas ao uso de agrotóxicos.

217. Entretanto, foram identificados riscos quanto a abrangência dessa norma e de sua razoabilidade. Embora seu objetivo seja o controle do uso de agrotóxicos, o texto da norma deixa claro a necessidade de se manter registros dos insumos agrícolas, os quais assim define: todo fator de produção utilizado com o objetivo de garantir a nutrição e a proteção dos vegetais cultivados, de forma a melhorar a produtividade da lavoura e obter um produto final de boa qualidade.

218. Assim, exige-se do agricultor o controle e o registro de uma miríade de insumos que pode não ser factível a todo o setor. Há diversos perfis que compõem a agricultura familiar no Brasil, como quilombolas, assentamentos de reforma agrária, comunidades indígenas, pequenos produtores rurais sem acesso ao cooperativismo e ao associativismo e agricultores instalados em regiões de extrema vulnerabilidade econômica (ex. semiárido nordestino). Conforme já mencionado, o Censo Agropecuário 2017 revelou a baixa escolaridade do homem do campo, em que 53,3% dos produtores chegaram, no máximo, até o antigo primário. Desses, 28% são analfabetos ou analfabetos funcionais. Apenas 5,88% possuem ensino superior. Essas novas exigências se apresentam desarrazoadas, dado que demandam níveis de instrução que a maioria dos pequenos agricultores não tem para absorção de novas tecnologias, e investimentos financeiros que eles não possuem capacidade de suportar.

219. Em outra fiscalização do TCU, relatou-se que a Anvisa não possui sistema de peticionamento eletrônico para o registro da maioria dos tipos de medicamento, além de produtos cosméticos e perfumes (TC 015.010/2018-0). Dessa forma, exige-se das empresas que encaminhem toda a documentação em papel, muitas vezes por meio da contratação de despachantes, à Agência. Esta, por sua vez, necessita digitalizar a documentação novamente para uso interno. Segundo o próprio órgão, essa sistemática gera para a Anvisa e para



o setor regulado custos de preparação, organização, envio, tramitação, e guarda da documentação.

220. A principal causa identificada para essa situação é a utilização de sistemas obsoletos, que são lentos, não permitem rastreabilidade e não são compatíveis com navegadores modernos. Como consequência, existe a oneração das empresas que necessitam despendar recursos com deslocamentos até Brasília ou com a contratação de serviços de despachantes para protocolar a documentação em papel diretamente na Agência. Ainda, a Anvisa incorre em custos para digitalizar a documentação apresentada em papel, dispêndio desnecessário caso o sistema informatizado de apoio permitisse o recebimento da documentação integralmente de modo eletrônico. Há também o risco de interrupções devido a inoperância dos sistemas da Anvisa, que tendem a impedir andamento dos procedimentos, ocasionando retrabalho e perda de eficiência.

221. Entretanto, a Anvisa informou que já está em fase de testes o peticionamento totalmente digital de solicitações de alterações pós-registro de dispositivos médicos, que deverá eliminar parte significativa desses custos.

222. Cabe registrar que auditoria anteriormente realizada já havia apurado falhas relacionadas à área de TI da Anvisa (TC 013.531/2015-8). Entre os problemas constatados, destacam-se falhas no planejamento de TI, na informatização de processos organizacionais, na transparência das informações relacionadas à gestão e ao uso de TI, na gestão de riscos de TI, bem como a ausência de diretrizes para ampliação ou aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados via Internet. O Acórdão 2.135/2017-TCU-Plenário trouxe recomendação à Anvisa para que implementasse medidas com vistas a possibilitar a evolução da governança de TI da instituição e que instituisse diretrizes para ampliação e aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados pela internet.

223. No âmbito das exigências relacionadas à folha de pagamentos e às obrigações tributárias, o TCU identificou que os requisitos do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) tem exigido ampliação das horas dedicadas ao seu devido cumprimento (TC 015.010/2018-0). O sistema, instituído pelo Decreto 8.373/2014, serve como um instrumento para a unificação da prestação das informações relativas à escrituração das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas. Sua finalidade é padronizar a transmissão, validação, armazenamento e distribuição dessas informações. Dentre seus princípios, está a racionalização e simplificação do cumprimento de obrigações e a eliminação da redundância na prestação de informações pelas pessoas físicas e jurídicas.

224. Contudo, há fragilidades relacionadas à necessidade de qualificação cadastral dos trabalhadores, tais como inconsistências nas diversas bases de dados do governo. Assim, as empresas despendem enorme esforço para solucionar tais inconsistências, visto que, se não solucionadas, a empresa não conseguirá enviar as informações trabalhistas, previdenciárias e tributárias relativas a esses trabalhadores nem, por consequência, efetuar o recolhimento dos valores devidos. Há casos em que é possível resolver a situação por telefone e há casos em que se necessita comparecer pessoalmente aos órgãos envolvidos em busca de se identificar a origem da inconsistência. Estudos apontam que 10% da base cadastral das empresas possui alguma inconsistência.

225. Como consequência, segundo relatos de servidores da RFB, aproximadamente apenas 70% das empresas com faturamento superior a R\$ 78 milhões conseguiram fechar sua folha de pagamento. Além disso, há necessidade de ampliação do número de funcionários, de sistemas de informação e de treinamentos, especialmente na área de gestão de recursos humanos, para uniformizar os dados que antes eram fornecidos para sistemas diferentes e regularizar inconsistências que passaram a ser apontadas nas críticas do eSocial.

226. Ademais, há de se considerar o risco de que algumas obrigações que deveriam ser substituídas após a implantação do sistema permaneçam por longo período juntamente com o eSocial, aumentando as despesas operacionais das empresas, em função da manutenção de rotinas em paralelo, como, por exemplo, informações que continuam a ser demandadas para o Caged, apesar de essas informações já constarem no eSocial.

227. O mesmo trabalho do TCU também apontou para sucessivas e intempestivas alterações nas versões desse sistema e no seu cronograma de implantação, além de prazos longos para respostas no canal de dúvidas. Suas causas são atribuídas à variedade de atores envolvidos, deficiências no planejamento, carência de recursos orçamentários, e, como efeitos negativos, citam-se novamente os gastos excessivos com retrabalho, horas extras e contratações de consultores, empregados e empresas especializadas para realizar o trabalho adicional. Além da insegurança quanto a possíveis penalidades relacionadas a envio de dados de forma diversa do que seria requerido ou fora do prazo.

228. A exigências realizadas para a obtenção de crédito com recursos do FCO e FNO também se mostraram em grande parte desarrastadas, conforme apontou o TCU (TCs 023.270/2018-7 e 023.099/2018-6). Do total de 52 exigências formais apresentadas à equipe de fiscalização referente ao FCO, 31% podem ser



consideradas pertinentes, 4% não foram examinadas em face de limitações, 35% podem ser consideradas indevidas e 31% exigem algum tipo de aperfeiçoamento.

229. Nada obstante, a maior parte das exigências consideradas indevidas decorrem de exigências dispensadas pelo art. 2º do Decreto 9.094/2017:

Art. 2º Salvo disposição legal em contrário, os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal que necessitarem de documentos comprobatórios da regularidade da situação de usuários dos serviços públicos, de atestados, de certidões ou de outros documentos comprobatórios que constem em base de dados oficial da administração pública federal deverão obtê-los diretamente do órgão ou da entidade responsável pela base de dados, nos termos do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, e não poderão exigir-los dos usuários dos serviços públicos.

230. Há ainda algumas exigências que se sobrepõem, razão pela qual também foram consideradas indevidas. Foram apontados, a título de exemplo, documentos exigidos pelo BASA aos demandantes de crédito do FNO que poderiam ser obtidos pelo próprio banco, conforme os ditames do dispositivo supramencionado:

a) Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR)  
 b) Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e a Dívida Ativa da União – CND e Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários da União – CPEND, as quais podem ser emitidas pelo próprio BASA, nos termos do art. 2º. do Decreto 8.796/2016 e do art. 2º, do Decreto 9.094/2017, exceto nas hipóteses prevista no § 1º, do art. 7º da Portaria Conjunta RFB/PGFN 1.751, de 2/10/2014.

c) Declaração quanto a não estar condenado por atos de improbidade administrativa

d) Certidão Negativa de Embargo de área para uso econômico

e) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS

f) Prova de Quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR

231. Tal situação traz dificuldade para que os potenciais tomadores de crédito tenham acesso às linhas financiadas com recursos do FCO e FNO, bem como imposição de custos desnecessários àqueles que obtêm o crédito pleiteado.

232. Todavia, foram identificadas também ações no governo federal para minimizar os riscos apontados. Em fiscalizações realizadas nos mecanismos de governança e gestão de TI, a Anvisa informou ao TCU que está buscando adquirir solução de tecnologia da informação no mercado, que deverá contar com as seguintes funcionalidades: portal de peticionamento; painéis analíticos; motor BPMN; barramento de orquestração e integração; banco de dados; e repositório de documentos. Não há prazo definido, apenas estimativa para a assinatura de contrato em final de janeiro 2019.

233. O TCU tratou do tema ao propor que fossem aperfeiçoados os mecanismos de governança e gestão de TI da Anvisa (Acórdão 2.683/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas; Acórdão 2.135/2017-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz; e Acórdão 3.661/2018-TCU-1ª Câmara, também da relatoria do Ministro Bruno Dantas).

234. Quanto ao funcionamento do eSocial, a partir de agosto de 2018, iniciou-se a operação de um *call center* para esclarecer dúvidas relacionadas ao envio, consulta e alteração de eventos transmitidos pelo Sistema. Segundo a RFB, no primeiro mês de funcionamento foram registrados mais de 45 mil atendimentos relacionados ao eSocial Empresas. Estão sendo implantadas também Salas Especiais de atendimento presencial nos municípios com maior número de pessoas jurídicas, tendo por objetivo “prestar orientações específicas e complexas voltadas para profissionais de contabilidade e grandes empresas usuárias do eSocial em um único ambiente de atendimento, evitando-se a “peregrinação” dos usuários pelos diversos órgãos intervenientes”. Entretanto, exigências redundantes ainda precisam ser equacionadas.

235. Grande parte das exigências desarrazoadas existentes no ambiente regulatório nacional pode ser creditada à análise prévia insuficiente por parte da entidade pública reguladora, que muitas vezes ignora as diferenças regionais e de escala dos setores regulados, bem como o custo/benefício da regulação. No levantamento das disfunções burocráticas na agricultura (TC 019.574/2018-5), que tratou de caso evidenciado pela Instrução Normativa Conjunta - INC 2/2018 da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA)/MAPA e Anvisa, fica caracterizado como entidades com poder regulatório desconsideram as desigualdades da realidade nacional na elaboração de normas. Verifica-se isso pela exigência de um rol de informações necessárias que devem estar presentes em formulários a serem preenchidos para cada etapa da comercialização de produtos vegetais frescos, bem como previsões tais quais as dos arts. 6º e 8º:

Art. 6º Os produtos vegetais frescos, ou seus envoltórios, suas caixas, sacarias e demais embalagens

devem estar devidamente identificados de forma a possibilitar o acesso, pelas autoridades competentes, aos registros com as informações obrigatórias e documentais em conformidade com o art. 5º, observadas as legislações específicas sobre embalagens e rotulagem de produtos destinados à alimentação humana.

§ 1º A identificação de que trata o caput pode ser realizada por meio de etiquetas impressas com caracteres alfanuméricos, código de barras, QR Code, ou qualquer outro sistema que permita identificar os produtos vegetais frescos de forma única e inequívoca. § 2º O detentor do produto comercializado a granel, no varejo, deve apresentar à autoridade competente informação relativa ao nome do produtor ou da unidade de consolidação e o nome do país de origem.

...

Art. 8º O produtor primário e as unidades de consolidação, deverão manter os registros dos insumos agrícolas, relativos a etapa da cadeia produtiva sob sua responsabilidade, utilizados no processo de produção e de tratamento fitossanitário dos produtos vegetais frescos, data de sua utilização, recomendação técnica ou receituário agrônomo emitido por profissional competente e a identificação do lote ou lote consolidado correspondente.

236. Assim, exigir esse tipo de controle por toda a zona rural brasileira é ignorar a realidade das assimetrias regionais do país. Exigências que são aplicadas uniformemente por todo o território nacional, sem levar em conta as enormes disparidades regionais são fonte de enorme ônus imposto a alguns produtores locais e podem dar origem à exclusão de regiões produtivas inteiras da conformidade legal. Da mesma forma, exigências que são feitas uniformemente a todo tipo de produtores, sem levar em conta a escala do empreendimento, também são fonte de pesados ônus, que majoritariamente incidem desigualmente sobre os menores produtores. O art. 8º do normativo, o qual elenca obrigações a serem exigidas de todo produtor rural, evidencia um número de exigências que não distingue o tipo de produtor ou produto. Achar que um estabelecimento rural, em uma região pobre do Norte ou Nordeste, gerido por um produtor pouco escolarizado e com poucos meios, praticando uma agricultura que vai pouco além da subsistência, será capaz de exercer este tipo de controle é transpor para o Brasil a realidade observada em poucos países. A falta de análise prévia adequada fica ainda mais patente quando a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), órgão federal responsável pelas políticas públicas para os pequenos agricultores, relata que não foi consultada acerca do normativo e manifestou preocupação com seus possíveis efeitos (TC 019.574/2018-5, item 198).

237. Ainda, para não deixar dúvidas acerca da ação estatal e o impacto potencial de suas consequências, a citada Instrução Normativa Conjunta traz em seu art. 10 a seguinte previsão para aqueles que não se adequem aos seus mandamentos:

Art. 10. O descumprimento dos termos desta Instrução Normativa Conjunta sujeita o infrator às penalidades previstas na Lei nº. 6.437, de 20 de agosto de 1977, e na Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, cuja incidência se dará independentemente de outras infrações administrativas, civis e penais previstas na legislação ordinária.

238. O caso da INC 2/2018 apenas exemplifica bem uma questão que permeia outros achados registrados nos trabalhos que compõem este relatório. As exigências demandadas para a obtenção de crédito com recursos do FCO e FNO também se mostraram em grande parte desarrazoadas, conforme apontaram os levantamentos específicos (TCs 023.270/2018-7 e 023.099/2018-6). Além disso, exigências necessárias para a operacionalização do eSocial pelas empresas mostram-se excessivas e impõem ao particular o custo de correção das bases cadastrais do próprio governo.

239. Tudo isso sugere a existência de um quadro de deficiência na elaboração de normas e na imposição de obrigações por parte da administração pública federal. Muitos dos órgãos que exercem atribuições regulatórias não se enxergam como reguladores e não exercitam os controles e cautelas que são inerentes à ação regulatória. À exceção da Anvisa, os demais entes envolvidos nos casos mencionados acima não são agências reguladoras. Sendo que a participação da Anvisa mostra que mesmo uma agência reguladora não exercita o uso da análise adequada antes da emissão de regulamento com relevante impacto econômico.

240. Portanto, urge disseminar instrumentos de análise entre os órgãos e entidades que exercem poder regulatório sobre alguma atividade econômica. É preciso que estes tenham consciência do impacto de suas regulações, seu custo, quais são os beneficiados e prejudicados e qual é o potencial cenário após sua edição. Para tanto, já existe metodologia consolidada na forma de Análise de Impacto Regulatório – AIR. O Comitê Interministerial de Governança (CIG), criado pelo Decreto 9.203, de 22/11/2017, aprovou as Diretrizes Gerais e o Guia AIR no dia 11/6/2018 como recomendação para utilização por toda a administração pública federal. Essa política estabelece princípios, diretrizes e práticas de governança pública voltadas à melhoria da prestação de

serviços e redução de custos com foco no usuário. Portanto já há previsão para o uso disseminado da AIR pelos órgãos e entidades da administração federal. O que precisa ser levado a cabo pelo governo federal talvez seja um mandamento mais firme, no sentido de tornar obrigatória a realização da AIR quando da elaboração de normas e regulamentos que impactem o setor produtivo, seja por qualquer órgão ou entidade com competência para tanto.

#### Conclusão e encaminhamento da disfunção burocrática

241. O arcabouço normativo que regula a vida das empresas no Brasil carece de revisão para o seu enquadramento nos princípios da eficiência e nas diretrizes apresentadas pelo Decreto 9.094/2017 e pela Lei 13.460/2017. Há de se eliminar as formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido, conforme dita o decreto, e promover a adequação entre meios e fins, vedando a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação, conforme estabelece a referida lei.

242. A ausência de sistemas de informação modernos e atualizados no âmbito da Anvisa tem como efeito a falta de peticionamento eletrônico para o registro de uma série de produtos relacionados a saúde. Assim, a agência exige das empresas o encaminhamento dos processos em papel, que serão posteriormente digitalizados para tratamento interno. Essa sistemática gera para a Anvisa e para o setor regulado custos de preparação, organização, envio, tramitação, guarda da documentação, além de demora adicional ao processo.

243. Ainda, a implantação do eSocial, sistema que tem por princípios a racionalização e simplificação do cumprimento de obrigações tributárias, previdenciárias e trabalhistas, e a eliminação da redundância na prestação de informações pelas pessoas físicas e jurídicas, tem exigido aumento de horas dedicadas a essas obrigações, dada a necessidade de saneamento de divergências cadastrais dos trabalhadores nas diversas bases do governo federal e da redundância de informações necessárias em outros sistemas que continuam operantes.

244. Identificou-se ainda que instituições financeiras que operam o crédito proveniente do FCO e FNO continuam a praticar exigências que estão em desacordo com o Decreto 9.094/2017 e a Lei 13.460/2017. Redundâncias nas informações requeridas e diversos documentos que poderiam ser obtidos pelas próprias instituições, mas continuam a ser exigidos das empresas, têm onerado os demandantes do crédito, aumentando os custos e as dificuldades para a obtenção do financiamento.

245. Propõe-se também à Secretaria-Geral da Presidência da República, com fulcro no art. 7º da Medida Provisória 870/2019, que, em articulação com o Ministério da Economia, adote providências promover a orientação, capacitação e estímulo para a observância da Análise de Impacto Regulatório na elaboração de todo normativo que tenha potencial de onerar o setor produtivo, seja por qualquer órgão ou entidade com competência para tanto, avaliando a possibilidade de tornar obrigatória essa observância, a fim de dar cumprimento ao art. 5º da Lei 13.726/2018.

#### 3.6. Ausência de controle sobre prazo para prestação dos serviços aumenta o risco de prestação intempestiva e/ou ineficiente dos serviços públicos, elevando os custos das empresas

246. A falta de controle sobre o cumprimento de prazos estabelecidos no arcabouço normativo que rege a prestação dos serviços públicos dificulta o controle social e estatal sobre a tempestividade com que tais serviços são fornecidos. Há, dessa forma, aumento do risco de atrasos em processos que travam o funcionamento das empresas, impactando no retorno de investimentos e na competitividade brasileira.

247. O ciclo de vida de uma empresa envolve diversas interações com entidades governamentais. Desde a sua criação, é necessária a obtenção de certidões, licenças, autorizações para funcionamento, alvarás para construção e obtenção de crédito com instituições públicas. Em funcionamento, há o registro de propriedades, o cumprimento de obrigações tributárias, e obtenção de licenças de exportação e importação, para citar alguns eventos.

248. Essas interações devem ser incluídas no planejamento empresarial para viabilizar que as operações ordinárias ocorram de forma mais célere e com a menor quantidade de interrupções possível. São atividades que, em geral, não agregam valor ao empreendimento, mas são necessárias para o devido cumprimento do arcabouço normativo vigente. Por esse motivo, há expectativa dos agentes econômicos que essas atividades ocorram da forma mais breve e previsível possível.

249. Dentre os dispositivos estabelecidos na Lei 13.460/2017, o inciso IV do art. 5º traz o dever de cumprimento de prazos e normas procedimentais pelos agentes públicos e prestadores de serviços públicos. Também estabelece, em seu art. 7º, inciso IV, que a Carta de Serviços ao Usuário, mencionada anteriormente, deve conter a previsão do prazo máximo para a prestação do serviço.

250. Ademais, a referida lei traz, em seu art. 23, inciso III, a obrigação dos órgãos e entidades abrangidos



de avaliar os serviços prestados quanto ao cumprimento de compromissos e prazos definidos para a prestação de serviços. Nota-se, portanto, a necessidade de que os responsáveis por cumprir tal obrigação tenham ferramentas e instrumentos que forneçam, com segurança, informações relativas ao prazo dos serviços prestados. Porém, as fiscalizações realizadas pelo TCU identificaram situações que trazem imprevisibilidade e atrasos aos empreendimentos produtivos no Brasil.

251. A Anvisa não vem cumprindo com os prazos legais para a conclusão das solicitações de registro e de alteração pós registro para uma miríade de produtos (TC 015.010/2018-0). Além disso, não há divulgação de todos os prazos que envolvem o procedimento, mas tão somente do período entre a petição e a saída da fila para análise. Tampouco é considerado o tempo em que os processos são suspensos para que haja o cumprimento de exigências técnicas pelas empresas interessadas. Portanto, não é possível que o setor regulado, seus representantes e a sociedade como um todo possam aferir se os prazos previstos na legislação estão sendo, de fato, cumpridos pela Agência.

252. Essa falta de transparência contribui para que o problema não seja percebido e, portanto, corrigido. Além disso, a Anvisa não dispõe de uma sistemática unificada e completa para controle dos prazos de registro que possa fornecer dados confiáveis para a tomada de decisões gerenciais. Outro aspecto a ser considerado é a própria falta de tempestividade na conclusão dos processos, que acaba por torna-los desatualizados, frente a mudanças normativas que se seguem ao pedido de registro, gerando ainda mais atrasos.

253. A falta de rigor no cumprimento dos prazos pela Anvisa não permite a tempestiva fabricação e comercialização de produtos por parte do setor industrial afetado e impede que a empresa aufera os rendimentos pelos produtos desenvolvidos e não autorizados. Ademais, em face da falta de previsibilidade sobre a data do possível pronunciamento da Agência, as indústrias não têm como planejar, com segurança, por exemplo, o lançamento de um determinado produto. Isso prejudica o planejamento da produção e das ações de marketing, acarretando novas perdas. É importante registrar, ainda, prejuízos à produtividade e à competitividade do setor, bem como o potencial desestímulo a investimentos na área industrial.

254. A referida agência também apresenta morosidade na concessão de autorizações para início de atividades e para o funcionamento de empresas. Ademais, não há prazo máximo definido em norma para a conclusão do processo.

255. A equipe constatou que o problema dos atrasos na realização de vistorias e inspeções pelas vigilâncias sanitárias locais, necessárias para a concessão de tais autorizações, não vem sendo equacionado, em função da ausência de mecanismos de controle e monitoramento da qualidade dos serviços prestados pelas vigilâncias sanitárias estaduais e municipais. Importante frisar que essas vigilâncias fazem parte do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), e que, conforme estabelece a Lei 9.782, de 26/1/1999, art. 7º, incisos I e XXI, compete à Anvisa coordenar o SNVS e monitorar os órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais que integram o sistema.

256. Dentre os problemas levantados no trabalho, citam-se a indisponibilidade de informações adequadas para o devido monitoramento dessas entidades do SNVS, bem como a falta de mão de obra e o baixo nível de capacitação dos servidores. Entretanto, verificou-se que a morosidade em análise decorre principalmente do conjunto de obrigações requeridas nas normas, as quais carecem de revisão e simplificação.

257. A realidade supracitada acarreta consequências importantes para as empresas, que se veem impedidas de operar no mercado e auferir rendimentos correspondentes aos seus investimentos. Além disso, as empresas acabam incorrendo em prejuízos em função da necessidade de manutenção dos recursos físicos, materiais e, até mesmo, humanos mobilizados na instalação do empreendimento. Adicionalmente, como as indústrias não podem iniciar suas operações, também ocorrem repercussões negativas no contexto econômico, sem geração de novos empregos nem arrecadação de impostos sobre essas atividades, em face da impossibilidade de início da produção e da importação e exportação de produtos. Sem previsibilidade, há também o desestímulo aos investimentos no setor.

258. A mesma ausência do controle de prazos foi identificada nos processos para obtenção de financiamento com recursos do FCO e FNO. Segundo fiscalizações realizadas pelo TCU (TCs 023.270/2018-7 e 023.099/2018-6), 98% das operações realizadas com recursos do FCO não possuem qualquer controle sobre o tempo de processamento das operações pelo Banco do Brasil. Tampouco há registros dos contatos que são estabelecidos entre os potenciais tomadores e os gerentes do banco, assim, não há controle para verificar a quantidade de vezes em que o cliente é chamado a complementar a documentação entregue, situação também identificada na operacionalização do crédito do FNO. O registro só é realizado quando da aceitação inicial do

pleito pelo gerente. Adicionalmente, o banco não tem informações sobre a quantidade de potenciais tomadores que desistem de dar impulso ao pleito, nem sobre as razões de tais desistências.

259. Identificou-se também a inexistência de normativos determinando prazos máximos para as diversas etapas de análise das solicitações de crédito. Assim, o tomador deve submeter-se ao ritmo de funcionamento do banco, sem possibilidade de cobrar resposta célere ao seu pedido ou de estimar o momento em que receberá resposta ao seu pleito, trazendo prejuízo ao seu planejamento.

#### Conclusão e encaminhamento da disfunção burocrática

260. A garantia de processos céleres e previsíveis gera segurança e maior expectativa de retorno para os empreendimentos, visto que as interações com a burocracia estatal, em geral, são atividades não produtivas e que não agregam valor ao produto final. Dessa forma, espera-se que os prazos sejam definidos de forma razoável e cumpridos pelos responsáveis. Para isso, é necessário o devido controle e monitoramento dos processos envolvidos.

261. Entretanto, constataram-se, nas fiscalizações analisadas, situações que carecem de melhoria. A Anvisa não tem cumprido os prazos legais para o registro de produtos, o que atrasa a fabricação e comercialização de produtos por parte do setor industrial afetado e impede que a empresa aufera os rendimentos pelos produtos desenvolvidos e não autorizados. Ademais, a Agência divulga os prazos em sua página na internet apenas de forma parcial, não englobando todo o processo.

262. Os prazos para a emissão de autorização para funcionamento dos empreendimentos que a necessitam, por parte da vigilância sanitária, tampouco vêm sendo cumpridos. Cabe à Anvisa o monitoramento das vigilâncias sanitárias locais, responsáveis pelas inspeções e vistorias necessárias à emissão de tais autorizações, o que não tem sido feito a contento. Dessa forma, prejudica-se a tempestiva operação no mercado dessas empresas, que se veem impedidas de gerar retorno aos seus investimentos.

263. Por fim, não há o devido monitoramento dos prazos necessários para a obtenção de crédito oriundo do FCO e do FNO por parte das instituições financeiras relacionadas. O registro das demandas não é feito até que o pedido seja aceito pelo gerente da agência. Tampouco há previsão de prazos máximos para cada uma das etapas necessárias à aprovação dos pleitos, impactando na previsibilidade necessária aos potenciais tomadores do crédito.

264. Com base nessas informações e com fulcro no art. 121, inciso I, b, do Anexo I do Decreto 9.679/2019, propõe-se recomendar a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia que institua, na pactuação de resultados de órgãos e entidades da administração pública federal, indicadores de desempenho que considerem o cumprimento de prazos para a prestação de serviços públicos.

#### CONCLUSÃO

265. O Brasil ainda se recupera de uma grave recessão econômica que ocasionou a queda do PIB, o aumento do desemprego e encolhimento da renda per capita nos últimos anos, impactado, principalmente, pela queda no dinamismo do setor produtivo.

266. O setor governamental do Brasil vem impondo às empresas brasileiras exigências que impactam as diversas etapas do ciclo de vida dos negócios. Algumas dessas exigências se configuram em disfunções burocráticas que pioram o ambiente de negócios e oneram de forma desproporcional os empreendedores que aqui se instalam, que devem desviar seus escassos recursos de atividades produtivas para a execução de procedimentos não produtivos, contribuindo para a perda da produtividade e competitividade da economia brasileira.

267. Esse ambiente adverso que se apresenta às empresas afeta a economia como um todo, diminuindo empregos, renda dos trabalhadores, investimentos em produção e produtividade e, em última instância, arrecadação tributária, que, por sua vez, impacta negativamente no equilíbrio das contas públicas e na disponibilidade de recursos para o setor público realizar políticas sociais e investimentos necessários em infraestrutura. Portanto, torna-se fundamental atuar sobre as disfunções burocráticas identificadas de modo a reverter a situação que se apresenta, promovendo a melhoria do ambiente de negócios.

268. Dentre as iniciativas adotadas nesse sentido, o governo federal publicou o Decreto 9.094/2017 com o objetivo de desburocratizar a relação com cidadãos e aumentar a eficiência do Estado. Com o advento da Lei 13.726/2018, houve a normatização da racionalização dos atos e procedimentos administrativos também para demais Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ainda, a Lei 13.460/2017 estabeleceu meios de proteção e defesa dos usuários de serviços públicos e instituiu a Carta de Serviços ao

Usuário. Para normatizar o compartilhamento de dados na administração pública federal, foi publicado o Decreto 8.789/2016. E, para ampliar e simplificar o acesso aos serviços públicos digitais, foi instituída a Plataforma de Cidadania Digital pelo Decreto 8.936/2016.

269. Apesar dos esforços normativos e de outras iniciativas do setor público, identificou-se que ainda há falta de transparência, organização e padronização nas exigências normativas, gerando insegurança jurídica e aumento do custo de conformidade das empresas. A ausência de documento que consolide, organize e apresente de forma clara as ditas “regras do jogo” dificultam o cumprimento de obrigações tributárias e a obtenção de crédito rural. De forma semelhante, informações acerca de exigências e critérios de elegibilidade são divulgadas de forma genérica pelos operadores de recursos do FCO e FNO, impedindo que interessados se organizem e se planejem para pleitear financiamento das linhas de crédito desses fundos. Por fim, informações divergentes divulgadas sobre os serviços prestados pela RFB reduzem a transparência, dificultam o controle social e travancam o planejamento empresarial (Item 3.1).

270. Constatou-se também a existência de fragilidades no tratamento dado às manifestações dos usuários de serviços públicos, impedindo o devido cumprimento dos princípios da eficiência e da isonomia, além de prejudicar o processo de melhoria contínua dos serviços prestados com base nas necessidades dos usuários. A Antaq não possui instrumentos adequados para tratar as denúncias relativas a abusos e modicidade dos preços, aumentando a insegurança do mercado regulado e o risco de aumentos injustificados nos elevados custos nos terminais de cargas. Também não foi identificada atuação adequada das ouvidorias da Sudeco e da Sudam no tratamento de manifestações de demandantes de crédito de linhas do FCO e FNO. Por fim, verificou-se que a RFB não utiliza informações referentes a reclamações e manifestações recebidas na sua ouvidoria para alimentar o processo de adequação dos serviços prestados.

271. Em outra vertente que tangencia o problema das disfunções burocráticas, foi possível concluir que há, de forma sistêmica, falhas de articulação e compartilhamento de dados entre órgãos e entidades do setor público, aumentando risco de retrabalho e redundância de exigências feitas às empresas, com efeitos negativos no custo e no tempo para a prestação dos serviços públicos. Ademais, a ausência de devida integração do sistema de peticionamento eletrônico da Anvisa ao Portal Único de Comércio Exterior incrementa o retrabalho, o tempo requerido e o risco de falhas no preenchimento dos campos necessários pelos operadores. Há, ainda, articulação deficiente entre os atores envolvidos na implantação do Sistema Público de Escrituração Digital, enfraquecendo as principais vantagens de um funcionamento adequado desse sistema, visto que não chega de fato a eliminar uma série de exigências redundantes, aumentando custos e desperdício de tempo produtivo.

272. A análise sistêmica dos trabalhos abrangidos por este relatório consolidador permitiu verificar a ausência de padronização e de critérios bem definidos para a fiscalização e para a concessão de serviços e licenças, gerando percepção de instabilidade das regras e aumentando a insegurança jurídica dos empresários no País.

273. A existência de exigências desnecessárias ou superpostas que impõem um custo social ou econômico superior à eventuais riscos envolvidos também foi constatada em análise sistêmica das fiscalizações correlatas ao tema, onerando em excesso o setor produtivo brasileiro. O advento da INC DAS/MAPA e Anvisa 2/2018 estabeleceu exigência de rastreabilidade para a cadeia de produtos de origem vegetal que extrapolam o razoável, considerando as limitações inerentes do seu público alvo. Nessa esteira, a ausência de sistema de peticionamento eletrônico para registro de diversos produtos relacionados a saúde exige que as empresas encaminhem os processos em meio físico para posterior digitalização. Ademais, a implantação do e-Social tem exigido aumento de horas dedicadas pelas empresas ao cumprimento de obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, dada a necessidade de correção de dados cadastrais em sistemas dispersos do governo federal. Por fim, as instituições financeiras operadoras das linhas de crédito provenientes do FCO e FNO exigem o fornecimento de documentações e informações em redundância e que poderiam por elas ser obtidas, de acordo com os dispositivos do Decreto 9.094/2017 e da Lei 13.460/2017.

274. O frágil controle sobre o prazo necessário para a prestação dos serviços dificulta o controle, tanto social quanto estatal, sobre os processos envolvidos, o que acaba por aumentar o risco de que os serviços públicos sejam prestados injustificadamente de forma intempestiva e/ ou ineficiente, em prejuízo à atividade empresarial. A Anvisa não vem cumprindo seus prazos legais para registro de produtos e não garante celeridade na emissão de autorização para funcionamento por parte das vigilâncias sanitárias locais. Além disso, os processos relacionados à análise de crédito pelos operadores de recursos do FCO e FNO não possuem prazos para cumprimento de etapas, e não há registro de demandas até que o pedido seja aceito, prejudicando a obtenção de informações relativas ao tempo médio para a prestação do serviço.



### 3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

275. Em face do exposto, com fundamento no art. 250, inciso II e III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se à consideração superior o seguinte:

a) recomendar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia, que:

a.1) adote providências para a instituição de mecanismos de acompanhamento e controle sobre o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal pertinentes, do art. 20 do Decreto 9.094/2017, no que tange à utilização de dados referentes à pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação de serviços (item 166);

a.2) institua, na pactuação de resultados de órgãos e entidades da administração pública federal, indicadores de desempenho que considerem o cumprimento de prazos para a prestação de serviços públicos (item 264);

b) recomendar à Secretaria-Geral da Presidência da República que:

b.1) em articulação com o Ministério da Economia, adote providências para promover e institucionalizar, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal pertinentes, de acordo com os arts. 3º e 8º da Lei 12.527/2011, e com o inciso XIV do art. 5º e § 2º do art. 7º da Lei 13.460/2017 (item 139):

b.1.1) organização, simplificação e consolidação periódica dos normativos referentes aos serviços públicos prestados e exigências impostas que impactem a operação das organizações produtivas no Brasil, preferencialmente em documento único, de forma clara e de fácil entendimento para o respectivo público alvo de sua atuação;

b.1.2) publicidade das informações relacionadas no item i em local de fácil acesso, considerando a situação inerente do respectivo público alvo de sua atuação; e

b.1.3) elaboração e publicação de sumário executivo periódico, de caráter educacional e orientativo, com os principais resultados das fiscalizações realizadas em organizações produtivas, de forma a dar visibilidade às principais irregularidades identificadas, os normativos descumpridos, e as sanções impostas.

b.2) elabore estudo acerca da viabilidade de estabelecer sistemática estável para alteração ou criação de normas infralegais que potencialmente onerem organizações produtivas, considerando inclusive a periodicidade e os instrumentos de divulgação, de forma a tornar o ambiente de negócios mais previsível (item 140).

b.3) em articulação com o Ministério da Economia, adote providências promover a orientação, capacitação e estímulo para a observância da Análise de Impacto Regulatório na elaboração de todo normativo que tenha potencial de onerar o setor produtivo, seja por qualquer órgão ou entidade com competência para tanto, avaliando a possibilidade de tornar obrigatória essa observância, a fim de dar cumprimento ao art. 5º da Lei 13.726/2018 (item 245);

b.4) identifique os serviços públicos que necessitam aprimorar os mecanismos de articulação para seu adequado funcionamento, com base em informações obtidas pelo Portal de Serviços do Governo federal e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e avalie a conveniência e oportunidade de aplicar as boas práticas relacionadas à coordenação e coerência, previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, nos serviços públicos prestados que envolvem a atuação de diferentes órgãos e entidades da administração pública, principalmente quanto à (item 186):

b.4.1) estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas;

b.4.2) identificação dos recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades;

b.4.3) adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar umas com as outras efetivamente, e na qual preveja-se o estabelecimento e divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo;

c) recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e oportunidade de instituir mecanismos que assegurem que as entidades fiscalizadoras da Administração Pública Federal que tenham padrões formais e objetivos institucionalizados para orientar o planejamento e a execução das fiscalizações e inspeções que impactam o setor produtivo, com vistas a diminuir a subjetividade e dar cumprimento aos princípios da impessoalidade e da eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (item 209);



d) dar ciência da decisão que vier a ser adotada nestes autos ao Ministério da Economia, à Secretaria-Geral da Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e à Controladoria-Geral da União.

2. Os dirigentes daquela unidade técnica concordaram com a proposta de encaminhamento (peças 9 e 10), com as observações a seguir colocadas pelo diretor:

Trata-se de Relatório de Levantamento planejado e executado pela SecexDesenvolvimento, com o objetivo de consolidar os resultados de determinados trabalhos de auditoria, realizados pelo TCU no biênio 2018/2019, que trataram, dentre outros aspectos, de disfunções burocráticas que impactam negativamente o ambiente de negócios.

Sem a pretensão de exaurir o assunto, a equipe buscou analisar papéis de trabalho e conclusões das equipes de auditorias de algumas fiscalizações que trataram, direta ou indiretamente, das disfunções burocráticas na administração pública, com o foco no ambiente de negócios.

Por oportuno, cabe repisar que a presente fiscalização foi proposta pelo grupo de trabalho instituído por meio da Ordem de Serviço – Segecex 01/2018, com o objetivo de acompanhar e consolidar ações de fiscalização, com vistas a incitar o debate sobre os principais entraves causados pelo excesso de burocracia na produtividade e na competitividade das empresas brasileiras. A fiscalização foi aprovada pelo relator Min. Vital do Rêgo, em despacho no TC 011.120/2018-5 (peça 3).

Dentre os produtos do grupo de trabalho mencionado anteriormente, estão a definição da situação problema, as propostas de visão, missão e objetivo estratégico, um conjunto de ações de controle direcionadas para o tratamento da situação-problema, e a estrutura e cronograma do relatório sistêmico em que as ações de controle são consolidadas (TC 010.254/2018-8).

A situação-problema foi descrita como “disfunções da burocracia estatal, com impacto negativo no ambiente de negócios e na competitividade de organizações produtivas, prejudicando o desenvolvimento nacional”. A visão de futuro a ser perseguida é “ambiente de negócios livre de entraves burocráticos favorecendo a produtividade e competitividade das organizações” e o objetivo estratégico é “criar no setor público uma cultura de identificação e eliminação das disfunções da burocracia que afetam o ambiente de negócios”.

A delimitação das ações de controle pertinentes ao tema se baseou no Plano Operacional 2018/2019 do TCU, buscando aquelas que possuísem potencial para compor o relatório sistêmico. Assim, em princípio, foram selecionadas as seguintes ações de controle, considerando o critério de relatório concluído pela Unidade Técnica responsável até fevereiro de 2019, e, portanto, passíveis de serem consolidadas nesse primeiro relatório:

g) Levantamento nos aspectos que criam excesso de burocracia no pagamento de tributos federais (TC 015.289/2018-4; Relator: Vital do Rêgo; Situação: Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro);

h) Levantamento dos controles e demais ações/omissões que burocratizam e retardam as operações de concessão de crédito, relacionadas ao Fundo de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) (TCs 023.270/2018-7, Relator: Vital do Rêgo; Situação: ACÓRDÃO 688/2019 – TCU – Plenário; e 023.099/2018-6; Relator: Vital do Rêgo; Situação: Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro);

i) Levantamento nas disfunções burocráticas que afetam negativamente a competitividade do setor agropecuário (TC 019.574/2018-5; Relator: Vital do Rêgo; Situação: ACÓRDÃO 687/2019 – TCU – Plenário);

j) Levantamento nas disfunções burocráticas que afetam negativamente a competitividade do setor industrial (TC 015.010/2018-0; Relator: Vital do Rêgo; Situação: ACÓRDÃO 634/2019 – TCU – Plenário);

k) Auditoria operacional do licenciamento ambiental federal (TC 024.048/2018-6; Relator: Weder de Oliveira; Situação: Situação: Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro);

l) Auditoria operacional na fiscalização e inspeção agropecuária federal realizada pelo MAPA (TC 021.468/2018-4; Relator: Weder de Oliveira; Situação: Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro);

m) Auditoria operacional para avaliar os principais gargalos que impactam na eficiência dos portos (TC 024.768/2017-0; Relator: Bruno Dantas; Situação: Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro em fase recursal; ACÓRDÃO 2.310/2018 – TCU – Plenário); e

n) Acompanhamento do Portal Único do Comércio Exterior (TC 016.280/2017-2; Relator: Augusto Sherman; Situação: Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro).

Os levantamentos retro mencionados foram realizados com o objetivo de identificar os efeitos deletérios das disfunções burocráticas no pagamento de tributos federais, nas operações de concessão de crédito relacionadas ao Fundo de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e ao Fundo Constitucional de Financiamento



do Norte (FNO); competitividade dos setores industrial e agropecuário. Portanto, trabalhos voltados diretamente para as disfunções burocráticas.

Já as outras fiscalizações mencionadas tangenciam de forma acessória as disfunções burocráticas.

Por oportuno, esclarecemos que, embora as auditorias operacionais do licenciamento ambiental federal (TC 024.048/2018-6) e na fiscalização e inspeção agropecuária federal (TC 021.468/2018-4), ambas de relatoria do Ministro Weder de Oliveira; aderissem ao critério utilizado para compor o presente relatório consolidado optamos em não utilizar qualquer informação desses relatórios, por não haver autorização expressa do relator para tal. Sem prejuízo de utilizar as conclusões dessas fiscalizações em momento oportuno, no âmbito de outros trabalhos de fiscalização que tratem acerca do tema.

Ante ao exposto, manifesto-me de acordo com a análise e as conclusões formuladas pelo AUFC Guilherme Christian Roth, com alguns ajustes de forma no encaminhamento proposto, nos seguintes termos:

a) recomendar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia, com base nos arts. 20, 20-A e 20-B do Decreto 9.094/2017, c/c art. 120, inciso III, alínea *a*, e art. 121, inciso I, alínea *b*, do Decreto 9.679/2019, que:

a.1) adote providências para a instituição de mecanismos de acompanhamento e controle sobre o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal pertinentes, do art. 20 do Decreto 9.094/2017, no que tange à utilização de dados referentes à pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação de serviços (item 166);

a.2) institua, na pactuação de resultados de órgãos e entidades da administração pública federal, indicadores de desempenho que considerem o cumprimento de prazos para a prestação de serviços públicos (item 264);

b) recomendar à Secretaria-Geral da Presidência da República, em articulação com o Ministério da Economia, que, com fulcro no art. 1º, incisos II, III e V, do Decreto 9.670/2017, adote providências para:

b.1) promover e institucionalizar, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal pertinentes, de acordo com os arts. 3º e 8º da Lei 12.527/2011 e com o inciso XIV do art. 5º e § 2º do art. 7º da Lei 13.460/2017 (item 139):

b.1.1) a organização, a simplificação e a consolidação periódica dos normativos referentes aos serviços públicos prestados e exigências impostas que impactem a operação das organizações produtivas no Brasil, preferencialmente em documento único, de forma clara e de fácil entendimento para o respectivo público alvo de sua atuação;

b.1.2) a publicidade das informações relacionadas no item b.1.1 em local de fácil acesso, considerando a situação inerente do respectivo público alvo de sua atuação; e,

b.1.3) a elaboração e a publicação de sumário executivo periódico, no âmbito de cada órgão, de caráter educacional e orientativo, com os principais resultados das fiscalizações realizadas em organizações produtivas, de forma a dar visibilidade às principais irregularidades identificadas, os normativos descumpridos e as sanções impostas.

b.2) promover a orientação, capacitação e estímulo quanto à observância da Análise de Impacto Regulatório na elaboração de todo normativo que tenha potencial de onerar o setor produtivo, por qualquer órgão ou entidade com competência para tanto, avaliando a possibilidade de tornar obrigatória essa observância, a fim de dar cumprimento ao art. 5º da Lei 13.726/2018 (item 245);

c) recomendar à Secretaria-Geral da Presidência da República, com fulcro no art. 1º do Decreto 9.670/2017, que:

c.1) elabore estudo acerca da viabilidade de estabelecer sistemática estável para alteração, exclusão ou criação de normas infralegais que potencialmente onerem organizações produtivas, considerando inclusive data certa, periodicidade definida e os instrumentos de divulgação, de forma a tornar o ambiente de negócios mais previsível e proporcionar maior segurança jurídica (item 140);

c.2) identifique os serviços públicos que necessitam aprimorar os mecanismos de articulação para seu adequado funcionamento, com base em informações obtidas pelo Portal de Serviços do Governo federal e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e avalie a conveniência e oportunidade de aplicar as boas práticas relacionadas à coordenação e coerência, previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, nos serviços públicos prestados que envolvem a atuação de diferentes órgãos e entidades da administração pública, principalmente quanto à (item 186):

c.2.1) estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas;



c.2.2) identificação dos recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades;

c.2.3) adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar umas com as outras efetivamente, e na qual preveja-se o estabelecimento e divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo;

d) recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com base na competência constante do art. 1º, inciso I, alíneas *a* e *d*, do Decreto 9.678/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade de instituir mecanismos que assegurem que as entidades fiscalizadoras da Administração Pública Federal obedeçam padrões formais e objetivos para orientar o planejamento e a execução das fiscalizações que impactam o setor produtivo, com vistas a diminuir a subjetividade e dar cumprimento aos princípios da impessoalidade e da eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (item 209);

e) dar ciência da decisão que vier a ser adotada nestes autos ao Ministério da Economia, à Secretaria-Geral da Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e à Controladoria-Geral da União.

Cabe reforçar, por fim, que os trabalhos em curso da relatoria do Ministro Weder de Oliveira que não foram incluídos neste relatório sistêmico (TCs 024.048/2018-6 e 021.468/2018-4), poderão ser incluídos em futura consolidação de fiscalizações na temática de desburocratização.

É o relatório.

## VOTO

Em exame, consolidação de fiscalização de orientação centralizada (FOC), realizada no biênio 2017/2018, com vistas a identificar os principais entraves causados pelo excesso de burocracia governamental que afetam o ambiente de negócios e a competitividade de organizações produtivas, prejudicando o desenvolvimento nacional. Foram realizadas sete fiscalizações, envolvendo nove unidades do TCU, cuja consolidação dos trabalhos ficou a cargo da SecexDesenvolvimento.

276. O denominado custo Brasil é reconhecido pela sociedade como um dos graves problemas enfrentados pelo País. Entre os principais componentes desse custo está a exagerada burocracia, representada, em grande parte, pela complexidade desnecessária do arcabouço normativo e por processos de trabalho ineficientes no âmbito do setor público, afetando todos os cidadãos e empresas.

277. Além disso, não há clareza acerca de quais serviços públicos devem ser entregues à população, qual o responsável e com que nível de prioridade e qualidade. Esse problema endêmico resulta em aumento dos gastos públicos, estímulo à corrupção, desestímulo aos negócios e é um dos principais entraves ao crescimento econômico do País.

278. Estudos da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) mostram que, atualmente, o custo da burocracia no Brasil representa entre 1,45% e 2,76% do PIB. Ou seja, no pior cenário, estamos falando de perdas anuais que podem chegar a R\$ 162 bilhões, valor esse maior do que qualquer dos déficits primários observados nos últimos exercícios nas contas federais.

279. Quanto ao quadro econômico, dados recentes mostram que o PIB, que vinha apresentando uma leve recuperação nos últimos trimestres de 2018, após uma longa série de variações negativas, teve nova queda no primeiro trimestre de 2019, e com a perspectiva, por parte dos agentes econômicos, de revisão para baixo da previsão de crescimento para este ano. O índice de desemprego no primeiro trimestre de 2019 no País foi de 12,7%, em média, o que corresponde a 13,4 milhões de pessoas sem emprego, segundo dados do IBGE. O PIB per capita do brasileiro é 25% de um norte americano, e teve uma trajetória descendente entre 2014 e 2017. Ademais, a produtividade do trabalhador médio brasileiro cresceu apenas 17% nos últimos vinte anos, enquanto em países de alta



renda esse crescimento foi de 34%.

280. Em meio a um cenário de restrições orçamentárias e baixo investimento, diminuir o excesso de burocracia da administração pública de modo a favorecer o ambiente de negócios e incrementar a produtividade e a eficiência das empresas brasileiras torna-se tema inescapável na agenda política e econômica do País.

281. O TCU vem se debruçando sobre o assunto e, no último biênio, realizou relevantes trabalhos para identificar e enfrentar os entraves estatais que prejudicam o setor produtivo, objeto da presente FOC, e também sob a ótica da prestação de serviços públicos aos cidadãos, o que resultou, recentemente, na prolação do Acórdão 1.103/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria.

282. Para a delimitação de atividades e setores afetados pela regulação governamental foi utilizado como paradigma o relatório “Doing Business” do Banco Mundial, que é elaborado anualmente desde 2003, e que mede, analisa e compara as regulamentações aplicáveis às empresas e o seu cumprimento em 190 economias. Nesse ranking, o nosso País ocupa a 109ª posição no quesito facilidade para fazer negócios e amargura a colocação 184ª quando se trata dos esforços despendidos para o pagamento de tributos.

283. Os trabalhos realizados nesta FOC avaliaram os impactos da atuação estatal nas diversas etapas do ciclo de vida de uma empresa — envolvendo desde o processo de abertura, a operação e o fechamento de empresas, e a ideia é que novos escopos sejam acrescentados nas próximas fiscalizações que comporão a estratégia de atuação do TCU sobre o tema da desburocratização.

284. O presente processo, que contempla as fiscalizações abaixo elencadas, é o primeiro dos relatórios bienais a serem produzidos até 2030, de forma a alinhar-se ao marco temporal estabelecido para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU:

- ações ou omissões que burocratizam e retardam as operações de concessão de crédito por bancos públicos, em que foram avaliados os mecanismos de financiamento que envolvem a atuação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO) e as respectivas concessões de crédito por meio dos bancos Basa e Banco do Brasil, respectivamente, observando critérios de elegibilidade, limitações e elementos exigidos para acesso ao crédito dos referidos fundos (AC 688/2019-TCU-Plenário e AC 897/2019-TCU-Plenário);

- disfunções burocráticas que afetam a competitividade do setor industrial, aprofundando-se, neste primeiro momento, em dois principais temas: (i) o papel da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) no registro de produtos e na concessão de autorizações para funcionamento de empresas; e (ii) a implantação do ‘eSocial Empresas’ (Acórdão 634/2019-TCU-Plenário);

- aspectos que criam excesso de burocracia no cumprimento das obrigações tributárias por contribuintes empresariais, compreendendo as atividades de preparação, declaração e pagamento de tributos federais, com ênfase na atuação da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) (Acórdão 1.105/2019-TCU-Plenário);

- disfunções burocráticas que afetam a competitividade do setor agropecuário, perpassando análise pelo arcabouço normativo que rege o Sistema Nacional de Crédito Rural, com especial olhar para agricultura familiar, que representa 84% do total dos estabelecimentos rurais brasileiros (Acórdão 687/2019-TCU-Plenário);

- auditoria operacional para avaliar os principais gargalos que impactam na eficiência dos portos (TC 024.768/2017-0); e

- acompanhamento do Portal Único do Comércio Exterior (TC 016.280/2017-2).

285. Novos temas de fiscalizações em andamento ou previstas afetas à desburocratização poderão, entre outros, integrar o próximo relatório consolidado bienal (2019/2020), a saber: licenciamento ambiental federal; análise dos processos de registros de marcas no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); fatores que restringem as atividades de fomento à inovação; acompanhamento do Portal Único do Comércio Exterior; avaliação da implantação e funcionamento da informatização dos processos judiciais; grau de implementação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim); ações adotadas pelo Governo



Federal para identificar os gargalos e promover medidas voltadas à implementação do Decreto 9.094/2017; avaliação da atual política industrial brasileira e seus possíveis reflexos sobre o desenvolvimento econômico.

286. Feita essa breve contextualização, apresento a seguir a síntese dos principais achados em itens agregadores e as respectivas conclusões e encaminhamentos acerca dos temas avaliados nesta FOC.

## II

287. O termo “disfunção burocrática” muitas vezes remete à complexidade e à obscuridade das chamadas “regras do jogo”. O primeiro achado consignado pela equipe técnica refere-se a ocorrências sistêmicas, identificadas durante as fiscalizações, relativas à falta de transparência, organização e padronização das exigências por parte dos órgãos da administração pública fiscalizados, o que traz insegurança jurídica e aumenta o custo de conformidade das empresas.

288. A equipe do TCU constatou que, em nível federal, não está sendo cumprido comando do Código Tributário Nacional (art. 212) que exija dos Poderes Executivos das três esferas a consolidação atualizada da legislação tributária vigente, relativa a cada um dos tributos (TC 015.289/2018-4). A exigência se aplica também às normas infralegais que versem sobre tributos, como portarias, instruções normativas e congêneres. Apenas os municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro realizam a consolidação da legislação tributária vigente em texto único por tributo.

289. A Receita Federal do Brasil (RFB), por sua vez, não faz gerenciamento da quantidade de normativos expedidos anualmente, ou seja, o órgão não sabe informar a quantidade de normativos vigentes por ele expedido, por tributo, que tratam de obrigações tributárias. A complexidade para o cumprimento da legislação tributária fica ainda mais notória ao se verificar que, segundo dados trazidos pela equipe de fiscalização, existem aproximadamente 57 tributos instituídos no Brasil (com exceção das taxas), e que foram editadas mais de 377 mil normas tributárias desde a Constituição Federal de 1988.

290. O Brasil possui um dos piores tempos do mundo para se cumprir as obrigações tributárias, de acordo com o relatório “Doing Business” do Banco Mundial. Tal relatório aponta que são necessárias 1.958 horas por ano para preparar, arquivar e pagar (ou reter) o imposto de renda das empresas, o imposto sobre o valor agregado e as contribuições de previdência social. A título de comparação, a Argentina, Chile, China e Índia gastam em média 311, 291, 207 e 175 horas, respectivamente.

291. Consequência natural desse elevado número de normativos é a dificuldade em sua interpretação para fins de aplicação. Ao final de 2018, o estoque de processos administrativos fiscais na RFB alcançava 254 mil processos, envolvendo valores no montante de R\$ 124 bilhões. No âmbito do Carf (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais), o estoque de processos somava 119 mil, englobando recursos da ordem de R\$ 584 bilhões, ou seja, aproximadamente metade do valor que o Governo pretende economizar nos próximos dez anos com a reforma da previdência.

292. Ainda sobre pagamento de tributos, também foram apontadas inconsistências na carta de serviços prestados pela RFB aos contribuintes. Segundo a equipe, há discrepâncias entre as informações constantes sobre esses serviços nos portais da RFB, do então Ministério da Fazenda (MF) e de Serviços do Governo Federal.

293. Como exemplo, para um mesmo serviço (restituição e compensação), três fontes trazem informações divergentes: o portal do então MF apresenta o prazo de até cinco anos para atendimento, o portal de Serviços do Governo Federal estima que o prazo seja em até seis meses para a “prestação imediata”, e o portal da RFB não traz qualquer informação sobre tal prazo. Com a indisponibilidade de informação precisa ao usuário, fica prejudicada a clareza e a transparência quanto aos serviços prestados, configurando-se em mais um entrave ao planejamento e a execução das atividades empresariais do País. Ademais, prejudica-se também o controle social sobre atrasos injustificados na prestação de serviços do órgão.

294. Situação semelhante foi identificada no levantamento que abordou as disfunções



burocráticas que afetam o setor agropecuário (TC 019.574/2018-5). A equipe do TCU identificou que o arcabouço normativo vigente do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) não está devidamente organizado para a compreensão dos demandantes de crédito rural no Brasil.

295. São mais de 82 normas editadas, sem se falar em resoluções do Conselho Monetário Nacional, circulares, cartas circulares e comunicados do Banco Central do Brasil, circulares do BNDES, portarias do Ministério da Fazenda, normas dos Fundos Constitucionais e de Defesa da Economia Cafeeira, além de normas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), da Superintendência de Seguros Privados (Susep) e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

296. Nesse mesmo sentido, também foram identificadas fragilidades referentes à transparência e à organização das normas relacionadas a concessão de crédito por instituições públicas (TCs 023.270/2018-7 e 023.099/2018-6), configuradas pela falta de divulgação apropriada dos critérios de elegibilidade e das limitações à concessão de crédito com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste e do Norte (FCO e FNO).

297. Embora o inciso XII do art. 3º da Lei 7.827/1989 estabeleça que, respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, deve ser observada, como diretriz, a ampla divulgação das exigências de garantia e de outros requisitos para a concessão de financiamento, os trabalhos apontaram para a divulgação de informações genéricas que pouco contribuem para que o potencial tomador esteja apto a apresentar ao banco um projeto que rapidamente seja aprovado.

298. A título de exemplos, na Programação Anual do FCO, são descritos diversos dos critérios para acessar as linhas de crédito do citado fundo, bem como modelo da carta-consulta que deve ser apresentada, descrevendo o projeto cuja implantação se planeja. Tais informações, porém, não listam os critérios adotados pelo banco no processamento e análise dos pedidos.

299. A equipe obteve documentos que demonstram que o banco disponibiliza em seu sítio eletrônico roteiros para a apresentação de projetos, mas que expõem apenas as condições gerais de concessão do financiamento, informações genéricas e que pouco contribuem para que o potencial tomador apresente seu pleito de acordo com as exigências do banco e com maior probabilidade de aprovação.

300. A situação apresentada faz com que haja a necessidade de que o tomador compareça a uma agência física do banco para obter maiores informações, em que ao gerente da agência compete a atribuição de analisar o pedido e informar ao demandante as exigências adicionais. A equipe levantou o risco de que sejam oferecidos outros produtos do banco ao demandante, configurando venda casada, com possível conflito de interesses de sua atuação.

301. Para se ter uma ideia da grandiosidade dos recursos geridos no âmbito dos fundos constitucionais analisados, dados de 31/12/2017 apontam saldo total de recursos concedidos em financiamento de R\$ 26,54 bilhões no FCO (72,9 % para o agronegócio e o restante para os demais setores, como comércio, industrial, infraestrutura e turismo) e R\$ 21,3 bilhões no FNO (sendo 49,2% para o setor rural e o restante para os demais setores).

302. Cabe asseverar que o Decreto 9.094/2017, art. 11, e a Lei 13.460/2017 impõem à administração pública direta e indireta de todas as esferas a necessidade de divulgação de uma Carta de Serviços ao Usuário que deve conter, ao menos: requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar determinado serviço; principais etapas para processamento do serviço; previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; forma de prestação do serviço; e locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço. Apesar da normatização da devida divulgação de informações referentes à atuação e à prestação de serviço dos órgãos e entidades, ainda há, conforme apontado nos trabalhos que compõem a presente FOC, uma miríade de lacunas para o seu adequado cumprimento.

303. Além da ausência de transparência das exigências vigentes, a equipe de fiscalização constatou um segundo achado referente à existência de exigências desarrazoadas por parte dos órgãos fiscalizados, implicando aumento de custos e de tempo de conformidade dos atores que exercem atividade econômica no País, comprometendo a competitividade nacional.





304. No âmbito das exigências relacionadas à folha de pagamentos e às obrigações tributárias, o TCU identificou que os requisitos do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial empresa) têm exigido ampliação das horas de trabalho das empresas dedicadas ao seu devido cumprimento (TC 015.010/2018-0).

305. As entrevistas revelaram que, em razão do eSocial, as empresas estão necessitando contratar novos funcionários, consultores, especialistas, treinamentos e serviços na área de TI para a satisfação das exigências do sistema, como a validação dos dados cadastrais dos colaboradores, que envolve a regularização de inconsistências nas bases de dados governamentais, e a prestação de informações mais detalhadas e tempestivas.

306. O sistema, instituído pelo Decreto 8.373/2014, serve como um instrumento para a unificação e simplificação da prestação das informações relativas à escrituração das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas.

307. Uma das reclamações apresentadas pelos entrevistados durante a execução dos trabalhos envolve a realização de atualizações sucessivas e intempestivas das versões do sistema.

308. Com efeito, no período de 16 meses que antecedeu o início de obrigatoriedade de utilização do eSocial pelo primeiro grupo de empresas (com faturamento anual maior que R\$ 78 milhões), foram publicadas seis versões de leiautes do sistema, sendo a última delas em 18/12/2017. Em 2018, houve duas alterações. A versão mais recente, que a equipe teve conhecimento, foi publicada em 12/11/2018.

309. Além disso, o sistema apresenta fragilidades relacionadas à necessidade de qualificação cadastral dos trabalhadores, tais como inconsistências nas diversas bases de dados do governo. Em regra, os dados dos trabalhadores são confrontados com a base do eSocial e validados na base do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e na base do Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis) (para aqueles em que há obrigatoriedade). Em caso de divergência, deve-se proceder à sua atualização. Caso contrário, a empresa não conseguirá enviar as informações trabalhistas, previdenciárias e tributárias relativas a esses trabalhadores nem, por consequência, efetuar o recolhimento dos valores devidos. Estudos apontam que 10% da base cadastral das empresas possui alguma inconsistência.

310. Como consequência, em maio de 2018, aproximadamente apenas 70% das empresas com faturamento superior a R\$ 78 milhões conseguiram fechar sua folha de pagamento (para a ocasião, foi permitida, excepcionalmente, a emissão de Documento de Arrecadação de Receitas Federais/Darf avulso).

311. Ademais, há de se considerar o risco de que algumas obrigações que deveriam ser substituídas após a implantação do sistema permaneçam por longo período juntamente com o eSocial, aumentando as despesas operacionais das empresas, em função da manutenção de rotinas em paralelo, como, por exemplo, informações que continuam a ser demandadas para o Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), apesar de essas informações já constarem no eSocial.

312. Outro fator relevante apurado no levantamento é que não há consenso sobre a pertinência de todos os dados exigidos pelo sistema nem mesmo entre os órgãos responsáveis pela implantação.

313. Para que se possa dimensionar a materialidade envolvida no projeto, até o final de 2017, a Receita Federal já havia despendido R\$ 56,3 milhões com custo de desenvolvimento dos sistemas e soluções e para manter a produção (Nota Audit/Diaex 94, de 4/9/2018). A Nota 02/2017/Comitê Gestor do eSocial, de 9/5/2017, definiu proposta de rateio de custos que apresentava montantes gastos com o eSocial e, também, previstos até o ano de 2020, que totalizam R\$ 438 milhões, podendo haver ajustes a partir de 2020. Segundo a proposta, esses gastos seriam suportados pelos órgãos que participam do projeto: RFB, Caixa, então Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria da Previdência Social e INSS.

314. Em outra fiscalização integrante da FOC, relatou-se que a Anvisa não possui sistema eletrônico de petição para o registro da maioria dos tipos de medicamento, além de produtos cosméticos e perfumes (TC 015.010/2018-0). Dessa forma, exige-se das empresas que encaminhem toda a documentação em papel, muitas vezes por meio da contratação de despachantes, à Agência. Esta, por sua vez, necessita digitalizar a documentação novamente para uso interno. Segundo o próprio

órgão, essa sistemática gera para a Anvisa e para o setor regulado custos de preparação, organização, envio, tramitação, e guarda da documentação.

315. A principal causa identificada para essa situação é a utilização de sistemas obsoletos, que são lentos, não permitem rastreabilidade e não são compatíveis com navegadores modernos. Há também o risco de interrupções devido à inoperância dos sistemas da Anvisa, que tendem a impedir andamento dos procedimentos, ocasionando retrabalho e perda de eficiência.

316. A Anvisa informou ao TCU que está buscando adquirir solução de tecnologia da informação no mercado, que deverá contar com novas funcionalidades que permitam a melhoria de sua eficiência, bem como sua utilização com os atuais navegadores. Contudo, não informou prazo para início da operação do novo sistema.

317. A questão também foi identificada na Instrução Normativa Conjunta - INC 2 da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) e da Anvisa, cujas exigências desarrazoadas na rastreabilidade de insumos utilizados em produtos de origem vegetal vêm afetando a agricultura familiar potencialmente incapaz de cumprir com todos os requisitos (TC 019.574/2018-5).

318. Exige-se do agricultor o controle e o registro de uma gama de insumos que pode não ser factível a todo o setor. O Censo Agropecuário 2017 revelou a baixa escolaridade do homem do campo, em que 53,3% dos produtores chegaram, no máximo, até o antigo primário. Desses, 28% são analfabetos ou analfabetos funcionais. Apenas 5,88% possuem ensino superior.

319. Presumir que um estabelecimento rural, em uma região pobre do Norte ou Nordeste, gerido por um produtor pouco escolarizado e com poucos meios, será capaz de exercer este tipo de controle é transpor para o Brasil a realidade observada em poucos países. A falta de análise prévia adequada fica ainda mais patente quando a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), órgão federal responsável pelas políticas públicas para os pequenos agricultores, relata que não foi consultada acerca do normativo e manifestou preocupação com seus possíveis efeitos.

320. As exigências realizadas para a obtenção de crédito com recursos do FCO e FNO também se mostraram em grande parte desarrazoadas, conforme apontou o TCU (TCs 023.270/2018-7 e 023.099/2018-6). Do total de 52 exigências formais apresentadas à equipe de fiscalização referente ao FCO, 31% podem ser consideradas pertinentes, 4% não foram examinadas em face de limitações, 35% podem ser consideradas indevidas e 30% exigem algum tipo de aperfeiçoamento.

321. Tal situação traz dificuldade para que os potenciais tomadores de crédito tenham acesso às linhas de crédito financiadas com recursos do FCO e FNO, bem como imposição de custos desnecessários àqueles que obtêm o crédito pleiteado.

322. Todo o exposto até aqui sugere a existência de um quadro de deficiência na elaboração de normas e na imposição de obrigações por parte da Administração Pública Federal. Muitos dos órgãos que exercem atribuições regulatórias não se concebem como reguladores e não exercitam os controles e cautelas que são inerentes e necessários a tal tipo de prerrogativa. À exceção da Anvisa, os demais entes envolvidos nos casos mencionados acima não são agências reguladoras. Sendo que a participação da Anvisa mostra que mesmo uma agência reguladora não exercita o uso da análise adequada antes da emissão de regulamento com relevante impacto econômico.

323. Portanto, além da necessidade de melhorar a organização e publicidade das normas existentes, inclusive revendo as desnecessárias — com cujas propostas de recomendações feitas pela unidade técnica, transcritas no relatório precedente, acompanho na íntegra — urge disseminar instrumentos de análise entre os órgãos e entidades que exercem, de alguma forma, poder regulatório sobre alguma atividade econômica. É preciso que eles tenham consciência do impacto de suas regulações, seu custo, quais são os beneficiados e os prejudicados, com identificação do potencial cenário após sua edição.

324. Segundo estudo realizado pela Fiesp, mais de 5 milhões de normas foram emitidas no Brasil desde 1988, com 764 normas sendo editadas diariamente nas três esferas de governo. Assim, é fácil imaginar a atenção e o esforço necessários para estar em dia com as obrigações perante o Estado. O fato de tantas normas entrarem em vigor diariamente demanda um esforço permanente de

acompanhamento por parte dos atores econômicos, que necessitam analisar e verificar o impacto dessas normas a cada dia, gerando um ônus que se reflete nos custos empresariais.

325. No documento, também produzido pela Fiesp, ‘Desburocratização Para um Brasil Melhor’, é proposto que seja estabelecida uma data específica para entrada em vigor das normas, tal como já é feito no Reino Unido, Itália e diversos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Assim, estabelecidos os devidos casos que configurariam exceções, haveria um único dia (alguns países utilizam duas datas anuais) para a entrada em vigor (ou retirada do mundo jurídico) de normas infralegais que impactem o desenvolvimento de atividades econômicas.

326. Tal providência permitiria um melhor planejamento e preparação tanto para o setor produtivo quanto para o próprio setor público, conforme verificado no caso da Receita Federal, que, de acordo com o constatado no levantamento (TC 015.289/2018-4), não possui controle sobre o número de seus normativos expedidos anualmente ou vigentes.

327. Há exemplos positivos em todo o mundo de países que conseguiram tratar de forma mais efetiva as disfunções trazidas pelos excessos de normas e burocracia desnecessária. Nações como Austrália e Chile encontraram nas chamadas “Comissões de Produtividade” uma forma para romper com o *status quo*.

328. No caso do Chile, foi desenvolvido um conjunto de boas práticas regulatórias para promover a avaliação de impacto regulatório antes de as normas serem implementadas, medindo o custo e benefícios que possam decorrer da nova normatização (avaliação *ex-ante*) e avaliação *ex-post* de regulações para comprovar sua aplicabilidade e efetividade, além de consultas públicas e redução de trâmites administrativos. O País conta com uma política regulatória que agrupa distintas iniciativas em um marco comum, sistematiza os procedimentos e estabelece diretrizes explícitas e responsáveis por sua implementação.

329. No Brasil, já existe metodologia consolidada na forma de Análise de Impacto Regulatório – AIR. O Comitê Interministerial de Governança (CIG), criado pelo Decreto 9.203, de 22/11/2017, aprovou as Diretrizes Gerais e o Guia AIR no dia 11/6/2018 como recomendação para utilização por toda a administração pública federal. Essa política estabelece princípios, diretrizes e práticas de governança pública voltadas à melhoria da prestação de serviços e redução de custos com foco no usuário. Portanto, já há previsão para o uso disseminado da AIR pelos órgãos e entidades da administração federal.

330. A recente Medida Provisória 881/2019, que trata de liberdade econômica, traz em seu art. 5º disposição que reforça a importância da realização de análise de impacto regulatório, segundo a qual: as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

331. Por sua vez, o parágrafo único do mesmo artigo define que regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o *caput* e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, sobre as hipóteses em que será obrigatória sua realização e sobre as hipóteses em que poderá ser dispensada.

332. O que precisa ser levado a cabo pelo governo federal, a meu ver, seria um mandamento mais firme, no sentido de tornar obrigatória a realização da AIR quando da elaboração de normas e regulamentos que impactem o setor produtivo, por qualquer órgão ou entidade com competência para tanto.

333. Desse modo, destaco a recomendação à Secretaria-Geral da Presidência da República, em articulação com o Ministério da Economia, para que adote providências para promover a orientação, capacitação e estímulo para a observância da análise de impacto regulatório na elaboração ou alteração de todo normativo que tenha potencial de onerar os usuários dos serviços prestados ou os agentes econômicos envolvidos, por qualquer órgão ou entidade com competência para tanto, avaliando a



possibilidade de tornar obrigatória essa observância, a fim de dar cumprimento ao art. 5º da Lei 13.726/2018 — segundo o qual os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão criar grupos setoriais de trabalho com o fim de identificar, nas respectivas áreas, dispositivos legais ou regulamentares que prevejam exigências descabidas ou exageradas ou procedimentos desnecessários ou redundantes e sugerir medidas legais ou regulamentares que visem a eliminar o excesso de burocracia.

334. Além da necessidade de se dar efetividade à análise de impacto regulatório, reputo como uma das mais importantes recomendações aquela referente à criação de datas pré-estabelecidas para a entrada em vigor de legislações que regulamentem ou mesmo desregulem a atividade das empresas. Essas medidas vão ao encontro do princípio da segurança jurídica ao tornar mais previsível, se não o conteúdo, pelo menos a data de entrada em vigor de novas normas inseridas no sistema jurídico, permitindo a sociedade maior tempo para conhecimento das normas e a possibilidade de minimizar os custos adicionais que as mudanças podem implicar.

335. O terceiro achado destacado pela equipe de fiscalização remete a falhas de articulação e compartilhamento de dados entre órgãos que vêm ocasionando retrabalho e redundância de exigências aos usuários de serviços públicos, aumentando o custo e o tempo para a prestação desses serviços.

336. Recente trabalho do TCU (TC 024.768/2017-0) apontou que o sistema eletrônico de petição para emissão de Licença de Importação (LI) é feito por sistemas que não são devidamente integrados, de forma que o operador necessita acessar dois sistemas distintos: Datavisa (gerido pela Anvisa) e Siscomex (gerido pela Receita Federal), ocasionando retrabalho e redundâncias no fornecimento de informações.

337. A questão se agravou ainda mais com a entrada em vigor (desde novembro de 2017) do formulário eletrônico no Datavisa (por meio do sistema eletrônico de petição), obrigando o operador a preencher novamente diversas informações relativas à importação no sistema da Anvisa.

338. A utilização de sistemas não integrados para solicitação de emissão de LI vai de encontro ao principal objetivo do Portal Único do Comércio Exterior, que é evitar que o usuário preencha as mesmas informações diversas vezes em diferentes sistemas.

339. A necessidade de acesso aos dois sistemas mencionados dificulta e atravanca o processo, haja vista que possuem lógicas, controles e funcionalidades diferentes, gerando retrabalho e perda de tempo para os operadores, além de aumentar o risco de falhas no preenchimento dos formulários.

340. De forma análoga, levantamento do TCU (TC 015.289/2018-4) identificou fragilidades na articulação entre os órgãos envolvidos no Sistema Público de Escrituração Digital (Sped): Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e então Ministério do Trabalho (MTb).

341. O Sped constitui instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração contábil e fiscal dos empresários e pessoas jurídicas, mediante fluxo único, computadorizado, de informações.

342. A ausência de integração e comunicação eficientes entre os órgãos supracitados tem gerado riscos de não atingimento dos objetivos de simplificação e uniformização das obrigações tributárias pelo sistema, permanecendo a obrigação de entrega de exigências redundantes. A fiscalização identificou que os contribuintes ainda têm de empenhar grandes esforços para cumprir suas obrigações tributárias, dada a competência comum às três esferas de governo para legislar sobre tributos e instituir obrigações acessórias.

343. Em relação a essa questão, a Anvisa, por meio da edição da RDC 153, de 26/4/2017, procurou simplificar os procedimentos de licenciamento sanitário. Adicionalmente, foi editada a Instrução Normativa 16, de 26/4/2017, que detalha, na lista de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae), as atividades de baixo risco, de alto risco e aquelas que dependem de informações complementares para definição do grau de risco.

344. A edição dessas normas tornou possível que as vigilâncias sanitárias locais passassem a levar em conta o risco de cada atividade e a adotar procedimentos simplificados para licenciamento de

atividades de baixo risco, como a concessão do alvará sanitário de forma automática, a partir de atos declaratórios e a realização da inspeção sanitária *a posteriori*.

345. Não obstante as iniciativas para simplificar os procedimentos de licenciamento sanitário, é forçoso reconhecer que a morosidade na concessão de autorizações para funcionamento das empresas decorre, principalmente, do próprio conjunto de obrigações requeridas nas normas.

346. Gestora da Anvisa, quando entrevistada, salientou que algumas empresas necessitam de dupla autorização da vigilância sanitária para iniciar a operar: inicialmente, a autorização de funcionamento e, posteriormente, o licenciamento da vigilância. Opinou que isso representa retrabalho e que as verificações realizadas no licenciamento não são, essencialmente, diferentes das checagens realizadas para a concessão das autorizações de funcionamento.

347. Segundo relato de empresário entrevistado pela equipe de fiscalização, a vistoria costuma tardar de oito meses a um ano. O empresário acrescentou que, em algumas localidades, os proprietários chegam a requerer liminares na Justiça para receberem a visita da vigilância. Com essa situação, as empresas incorrem em perdas significativas, visto que os estabelecimentos precisam permanecer equipados para produção durante meses, mas impedidos de iniciá-la.

348. Diante do exposto, e considerando o previsto no art. 7º, incisos III e V, da Medida Provisória 870/2019, cabe recomendação à Secretaria-Geral da Presidência da República para que, em articulação com o Ministério da Economia, identifique os serviços públicos que necessitam aprimorar os mecanismos de articulação para seu adequado funcionamento, com base em informações obtidas pelo Portal de Serviços do Governo federal e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e avalie a conveniência e oportunidade de aplicar as boas práticas relacionadas à coordenação e coerência, previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, nos serviços públicos prestados que envolvem a atuação de diferentes órgãos e entidades da administração pública.

349. O quarto achado destacado refere-se à ausência de padronização e de critérios bem definidos para a fiscalização e concessão de serviços e licenças, que geram dúvidas e insegurança jurídica ao ambiente de negócios.

350. Foi identificada pelo TCU a existência de fragilidades que geram insegurança jurídica no contencioso administrativo tributário (TC 015.289/2018-4). Impugnações acerca de exigências tributárias são dirimidas, em primeira instância, pelas Delegacias da Receita Federal de Julgamento (DRJ), conforme preceitua o Decreto 70.235/1972, que regula o Processo Administrativo Fiscal.

351. Caso o contribuinte resolva interpor novo recurso administrativo, fica a cargo do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) o julgamento em segunda instância. O art. 72 do regimento interno desse Conselho traz previsão de que as decisões reiteradas e uniformes do órgão sejam consubstanciadas em súmulas de observância obrigatória pelos seus membros.

352. Entretanto, há possibilidade de as DRJs decidirem em sentido diverso de enunciados já sumulados pelo Carf, já que essas súmulas não vinculam a primeira instância. O regimento interno do Carf, no art. 75, assevera que, por proposta do presidente do órgão, do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, do Secretário da Receita Federal do Brasil ou de Presidente de Confederação representativa de categoria econômica ou profissional habilitada à indicação de conselheiros, o Ministro de Estado da Fazenda (então Ministério responsável) poderia atribuir à súmula do Carf efeito vinculante em relação à administração tributária federal.

353. Assim, a possibilidade de divergências de interpretação legal dentro da administração tributária além de trazer insegurança jurídica ao administrado, aliado à ausência de mecanismos que desestimulem a litigância meramente protelatória, tem gerado elevados estoques de processos no âmbito das DRJs e do Carf. Conforme já mencionado no presente voto, dados do levantamento demonstram que o estoque das primeiras pode chegar a mais de R\$ 124 bilhões, enquanto que no Carf esse número chega a mais de R\$ 580 bilhões.

354. Há esforços dentro da Administração Tributária para modificar esse quadro. Até 7/6/2018, apenas treze desses enunciados possuíam efeito vinculante, atribuído por portaria do Ministério da



Fazenda. Porém, no dia 7/6/2018, o Ministro da Fazenda atribuiu a outras 65 súmulas do Carf efeito vinculante em relação a toda a administração tributária. Por outro lado, em agosto do mesmo ano foi retirado o efeito vinculante de três súmulas do Carf.

355. Desse modo, atualmente há 75 súmulas do Conselho que vinculam toda a administração tributária e 32 que são de observância obrigatória apenas para o próprio Carf, o que pode contribuir para a redução na possibilidade de divergências na interpretação da legislação tributária.

356. No trabalho que avaliou os processos de emissão de Licença de Importação (TC 024.768/2017-0), o TCU identificou que não há por parte da Anvisa critérios que definam a necessidade de realização de inspeções físicas das cargas importadas, cabendo a decisão pela sua realização ou não de acordo com os critérios pessoais de cada fiscal. Dessa forma, é possível que um fiscal inspecione fisicamente 100% das cargas e outro nunca o faça, e isso pode ocorrer até mesmo entre servidores do mesmo posto da Anvisa.

357. Dados levantados apontam que, enquanto para um grupo de servidores a média de rejeição nas análises de Licença de Importação é de 5%, para outro grupo essa média é de 20%, considerando-se que esses grupos recebem os processos de análise de forma aleatória e sempre relacionados a produtos de saúde. Nota-se que é possível que alguns servidores estejam analisando os processos de forma mais exigente que outros servidores, ressaltando, assim, a necessidade da definição de padrões objetivos para a realização das inspeções.

358. A ausência de critérios claros e objetivos para orientar e balizar a fiscalização pública e a análise de solicitações referentes a serviços, licenças, autorizações, ou mesmo impugnações de exigências por parte da Administração Pública aumenta o risco de atuação discricionária dos agentes envolvidos e tem gerado insegurança jurídica no público externo. Ademais, impacta negativamente a produtividade e a eficiência dos servidores que atuam nessas áreas e aumenta o risco de perda de isonomia entre os atores de mercado fiscalizados.

359. Diante das constatações, acompanho a proposta da unidade técnica no sentido de recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no inciso I, alínea “a”, do art. 1º do Decreto 9.678/2019, que avalie a conveniência e oportunidade de instituir mecanismos que promovam e assegurem que as entidades fiscalizadoras da Administração Pública Federal construam padrões formais e objetivos, devidamente institucionalizados para orientar o planejamento e a execução das fiscalizações e inspeções que impactam o setor produtivo, com vistas a diminuir a subjetividade e dar cumprimento aos princípios da impessoalidade e da eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

360. Para finalizar, além dos problemas apontados, a equipe consignou como achados: a ausência de controle sobre prazo para prestação dos serviços que implica o aumento do risco de prestação intempestiva e/ou ineficiente dos serviços públicos; e fragilidades no tratamento de denúncias, reclamações, defesas e sugestões que impedem o cumprimento dos princípios de eficiência e celeridade e prejudicam o processo de melhoria contínua dos serviços prestados com base nas necessidades dos usuários.

361. A Anvisa não vem cumprindo os prazos legais para a conclusão das solicitações de registro e de alteração pós registro para uma miríade de produtos (TC 015.010/2018-0). Além disso, não há divulgação de todos os prazos que envolvem o procedimento, mas tão somente do período entre a petição e a saída da fila para análise.

362. Tampouco é considerado o tempo em que os processos são suspensos para que haja o cumprimento de exigências técnicas pelas empresas interessadas. Portanto, não é possível que o setor regulado, seus representantes e a sociedade como um todo possam aferir se os prazos previstos na legislação estão sendo, de fato, cumpridos pela Agência.

363. De acordo com dados levantados pela equipe de fiscalização, o registro de medicamentos genéricos e similares levou, em média, 1.392 dias (dados de junho de 2018), ou cerca de 3,8 anos desde a data de protocolo da petição até a data de publicação. A legislação prevê o prazo máximo de 365 dias.

364. A referida agência também apresenta morosidade na concessão de autorizações para início de atividades e para o funcionamento de empresas. Ademais, não há prazo máximo definido em norma para a conclusão do processo.

365. A equipe constatou que o problema dos atrasos na realização de vistorias e inspeções pelas vigilâncias sanitárias locais, necessárias para a concessão de tais autorizações, não vem sendo equacionado, em função da ausência de mecanismos de controle e monitoramento da qualidade dos serviços prestados pelas vigilâncias sanitárias estaduais e municipais.

366. Importante frisar que essas vigilâncias fazem parte do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), e que, conforme estabelece a Lei 9.782, de 26/1/1999, art. 7º, incisos I e XXI, compete à Anvisa coordenar o SNVS e monitorar os órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais que integram o sistema.

367. Entre os problemas levantados no trabalho, citam-se a indisponibilidade de informações adequadas para o devido monitoramento dessas entidades do SNVS, bem como a falta de mão de obra e o baixo nível de capacitação dos servidores. Entretanto, verificou-se que a morosidade em análise decorre principalmente do conjunto de obrigações requeridas nas normas, as quais carecem de revisão e simplificação.

368. A realidade supracitada acarreta consequências importantes para as empresas, que se veem impedidas de operar no mercado e auferir rendimentos correspondentes aos seus investimentos. Além disso, as empresas acabam incorrendo em prejuízos em função da necessidade de manutenção dos recursos físicos, materiais e até mesmo humanos mobilizados na instalação do empreendimento.

369. Adicionalmente, como as indústrias não podem iniciar suas operações, também ocorrem repercussões negativas no contexto econômico, sem geração de novos empregos nem arrecadação de impostos sobre essas atividades, em face da impossibilidade de início da produção e da importação e exportação de produtos. Sem previsibilidade, há também o desestímulo aos investimentos no setor.

370. A mesma ausência do controle de prazos foi identificada nos processos para obtenção de financiamento com recursos do FCO e FNO. Segundo fiscalizações realizadas pelo TCU (TCs 023.270/2018-7 e 023.099/2018-6), 98% das operações realizadas com recursos do FCO não possuem controle sobre o tempo de processamento das operações pelo Banco do Brasil.

371. Tampouco há registros dos contatos que são estabelecidos entre os potenciais tomadores e os gerentes do banco. Assim, não há controle para verificar a quantidade de vezes em que o cliente é chamado a complementar a documentação entregue, situação também identificada na operacionalização do crédito do FNO. O registro só é realizado quando da aceitação inicial do pleito pelo gerente. Adicionalmente, o banco não tem informações sobre a quantidade de potenciais tomadores que desistem de dar impulso ao pleito, nem sobre as razões de tais desistências.

372. Identificou-se também a inexistência de normativos determinando prazos máximos para as diversas etapas de análise das solicitações de crédito. Assim, o tomador deve submeter-se ao ritmo de funcionamento do banco, sem possibilidade de cobrar resposta célere ao seu pedido ou de estimar o momento em que receberá resposta ao seu pleito, trazendo prejuízo ao seu planejamento, e, por vezes, provocando a desistência por parte do tomador, pois dependendo do fim a que se destina o empréstimo, por exemplo para a lavoura, o financiamento tardio perde a utilidade.

373. A auditoria operacional para avaliar os principais gargalos que impactam a eficiência dos portos (TC 024.768/2017-0) identificou que, nas análises realizadas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), não há metodologia nem instrumentos adequados para o tratamento das denúncias recebidas acerca de abusividade e de falta de modicidade de preços praticados por terminais de contêiner localizados em portos públicos.

374. Isso porque a Antaq não dispõe de procedimento formalmente definido e padronizado para avaliação da abusividade de preços impugnados por meio de denúncias e de acompanhamento sistemático dos custos de movimentação de contêiner. A ausência de tais mecanismos compromete o cumprimento das funções legais da Antaq, como assegurar custos em regime de eficiência e garantir a modicidade nos fretes e tarifas para harmonizar objetivos e arbitrar conflitos.



375. Como exemplo dos altos custos enfrentados no setor de portos, o relatório do “Doing Business” 2018 mostra que importar um contêiner no Brasil custa, em média, US\$ 969, ao passo que no Chile o valor é de US\$ 290.

376. O levantamento das disfunções burocráticas no pagamento de tributos apontou que, no Portal de Serviços do Governo Federal, 37% de todas as reclamações foram direcionadas ao então Ministério da Fazenda. Entre 2015 e 2017, a ouvidoria do órgão recebeu mais de 80.000 manifestações.

377. Não foram identificados mecanismos de avaliação qualitativa dos serviços prestados para que ocorra a devida reorientação e os ajustes necessários. A única forma que o contribuinte possui para minimamente expressar sua opinião, de forma qualitativa, com o serviço prestado é através de uma página no Portal de Serviços do Governo Federal em que o usuário avalia a utilidade da informação disponível.

378. O trabalho destacou ainda a fragilidade no atendimento ao instituto da consulta sobre interpretação da legislação tributária. O prazo divulgado na Carta de Serviços da RFB é de 360 dias a contar da data do protocolo. No mesmo sentido estão o art. 25, § 2º, do Decreto 7.574/2011 e o art. 24 da Lei 11.457/2007.

379. Entretanto, a Instrução Normativa (IN) 1.396/2013, que dispõe sobre esse processo, não elenca qualquer dispositivo esclarecendo o prazo máximo que o contribuinte estaria sujeito a aguardar para obter resposta quanto à consulta formulada. A equipe identificou que o prazo não vem sendo cumprido para diversos processos em estoque, o que também é constatado pela análise do prazo médio para a prestação do serviço informado pela RFB, de 350 dias. É possível inferir, nesse cenário, que há processos em que o prazo é maior que o estabelecido pelos normativos citados.

380. Apesar das situações narradas, há bons exemplos que merecem ser destacados na Administração Pública. A título de boa prática quanto à pesquisa de satisfação dos usuários de serviços públicos, há iniciativas de instituições como o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e a Polícia Federal (PF).

381. A CGU assevera que o objetivo da pesquisa é gerar informações qualitativas sobre o atendimento às manifestações direcionadas ao órgão. No mesmo sentido, a PF disponibiliza ao cidadão espaço para avaliação dos serviços prestados pelo órgão.

382. Por fim, entre as principais medidas adotada no tratamento desse tema, cito a institucionalização, via Decreto 9.492/2018, do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, que possui entre outros objetivos: a proposição e coordenação de ações para desenvolver o controle social dos usuários sobre a prestação de serviços públicos.

383. Com base nessas informações e com fulcro nos arts. 126 e 127 do Anexo I do Decreto 9.745/2019, proponho determinação à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, conjuntamente com a Secretaria de Gestão, do Ministério da Economia, para que, no prazo de noventa dias, institua, na pactuação de resultados de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, indicadores de desempenho que considerem o cumprimento de prazos para a prestação de serviços públicos e, ainda, que adote providências para a instituição de mecanismos de acompanhamento e controle sobre o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal, do art. 20 do Decreto 9.094/2017, no que tange à utilização de dados referentes à pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação de serviços.

### III

384. O ciclo de vida de uma empresa envolve diversas interações com entidades governamentais. Desde a sua criação, é necessária a obtenção de certidões, licenças, autorizações para funcionamento, alvarás para construção e obtenção de crédito com instituições públicas. Em funcionamento, há o registro de propriedades, o cumprimento de obrigações tributárias, e obtenção de licenças de exportação e importação, para citar alguns eventos.

385. Essas interações devem ser incluídas no planejamento empresarial para viabilizar que as

operações ordinárias ocorram de forma mais célere e com a menor quantidade de interrupções possível. São atividades que, em geral, não agregam diretamente valor ao empreendimento, mas são necessárias para o devido cumprimento do arcabouço normativo vigente. Por esse motivo, há expectativa dos agentes econômicos de que essas atividades ocorram da forma mais breve e previsível possível.

386. Uma das grandes demandas dos setores ouvidos refere-se à necessidade de um canal direto de comunicação com os órgãos de decisão para que as demandas da sociedade possam ser encaminhadas e respondidas pelas autoridades competentes, a exemplo do Bussiness Forum, criado na Dinamarca.

387. O governo da Dinamarca, com o intuito de melhorar o ambiente de negócios, estabeleceu uma meta de redução de 25% dos encargos administrativos até 2020. Esse percentual foi definido com base em um estudo dinamarquês que aponta que para cada 1 euro reduzido em custos burocráticos, há um incremento de 1,6 euro no PIB nacional.

388. Assim, aquele governo criou o fórum permanente em que o setor produtivo registra suas demandas, havendo prazos para a resposta e implementação das ações, bem como a aplicação do princípio “aplique ou explique”, o qual determina que o governo é obrigado a implementar cada uma das iniciativas propostas ou a explicar por que estas não serão colocadas em prática.

389. Estamos, cada vez mais, diante de demandas crescentes, urgentes e legítimas da sociedade brasileira. E por outro lado, temos um cenário de restrição orçamentária e baixo crescimento econômico. Por isso, saber como otimizar o uso dos recursos de que dispomos é um ponto chave para aprimorar a atuação da Administração Pública.

390. O estabelecimento de um canal permanente de comunicação entre sociedade e governo, cujo objeto seja a redução da burocracia e dos encargos administrativos, pode ser um dos importantes passos nessa jornada para desatar as amarras burocráticas em nosso País.

391. Nessa linha de ação, foi instituído pelo Poder Executivo, por meio de Decreto sem número, de 7/3/2017, o Conselho Nacional para a Desburocratização, criado com o objetivo de apresentar e sugerir ao presidente da República prioridades e metas para simplificar a máquina pública, cujos resultados práticos são desconhecidos até o momento.

392. Espera-se que as recomendações que estão sendo propostas possam contribuir para a correção de deficiências já identificadas e que os monitoramentos decorrentes da presente FOC, bem como as próximas fiscalizações previstas possibilitem o acompanhamento da adoção, por parte dos entes responsáveis, de medidas para promover a melhoria do ambiente de negócios, de modo a favorecer a competitividade do produto brasileiro, atacando as dificuldades que hoje afetam a economia como um todo, na medida em que diminuem os empregos, a renda dos trabalhadores e a própria arrecadação tributária.

Com essas considerações, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago à apreciação deste colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1263/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.567/2018-4.
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Auditoria (Fiscalização de Orientação Centralizada).
3. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão: Ministério da Economia.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico



(SecexDesenvolvimento).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização de orientação centralizada realizada com vistas a identificar e a consolidar os principais entraves causados pelo excesso de burocracia governamental que afetam o ambiente de negócios e a competitividade de organizações produtivas, prejudicando o desenvolvimento nacional;

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

9.1. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. à Secretaria-Geral da Presidência da República, em articulação com o Ministério da Economia, que:

9.1.1.1. adote providências para promover a orientação, a capacitação e o estímulo para a observância da análise de impacto regulatório na elaboração ou alteração de todo normativo infralegal que tenha potencial de onerar os usuários dos serviços prestados ou os agentes econômicos envolvidos, por qualquer órgão ou entidade com competência para tanto, avaliando a possibilidade de tornar obrigatória essa observância, a fim de dar cumprimento ao art. 5º da Lei 13.726/2018;

9.1.1.2. desenvolva sistemática para alteração ou criação de normas infralegais que potencialmente onerem organizações produtivas, aprimorando, entre outros, os instrumentos de divulgação e considerando a possibilidade de estabelecimento de periodicidade predefinida para a entrada em vigor das normas, a exemplo do que foi implementado em países da OCDE, de forma a tornar o ambiente de negócios mais previsível;

9.1.1.3. adote providências para promover e institucionalizar, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal, de acordo com os arts. 3º e 8º da Lei 12.527/2011, e com o inciso XIV do art. 5º e § 2º do art. 7º da Lei 13.460/2017:

9.1.1.3.1. organização, simplificação e consolidação periódica dos normativos referentes aos serviços públicos prestados e exigências impostas que impactem a operação das organizações produtivas no Brasil, preferencialmente em documento único, de forma clara e de fácil entendimento para o respectivo público alvo de sua atuação;

9.1.1.3.2. publicidade, em local de fácil acesso, das informações relacionadas aos serviços prestados, considerando a situação inerente do respectivo público alvo de sua atuação; e

9.1.1.3.3. elaboração e publicação de sumário executivo periódico, de caráter educacional e orientativo, com os principais resultados das fiscalizações realizadas em organizações produtivas, de forma a dar visibilidade às principais irregularidades identificadas, os normativos descumpridos, e as sanções impostas.

9.1.1.4. identifique os serviços públicos que necessitam aprimorar os mecanismos de articulação para seu adequado funcionamento, com base em informações obtidas pelo Portal de Serviços do Governo federal e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e avalie a conveniência e oportunidade de aplicar as boas práticas relacionadas à coordenação e coerência, a exemplo daquelas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, nos serviços públicos prestados que envolvem a atuação de diferentes órgãos e entidades da administração pública, principalmente quanto a:

9.1.1.4.1. estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas;

9.1.1.4.2. identificação dos recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades;

9.1.1.4.3. adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar de forma mútua e efetiva, e na qual se preveja o estabelecimento e divulgação de





canais de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo;

9.1.2. à Casa Civil da Presidência da República que:

9.1.2.1. promova estudos com o fim de estabelecer um canal permanente de comunicação entre sociedade e governo, a exemplo do Business Forum da Dinamarca, cujo objetivo seja a redução da burocracia e dos encargos administrativos, de modo a possibilitar que o setor produtivo registre suas demandas, definindo prazos para a resposta e implementação das ações, ou trazendo explicações para as medidas que não serão colocadas em prática;

9.1.2.2. avalie a conveniência e a oportunidade de instituir mecanismos que promovam e assegurem que as entidades fiscalizadoras da Administração Pública Federal construam padrões formais e objetivos, devidamente institucionalizados para orientar o planejamento e a execução das fiscalizações e inspeções que impactam o setor produtivo, com vistas a diminuir a subjetividade e dar cumprimento aos princípios da impessoalidade e da eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

9.2. determinar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, conjuntamente com a Secretaria de Gestão, do Ministério da Economia, que, no prazo de noventa dias, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, institua:

9.2.1. mecanismos de acompanhamento e controle sobre o cumprimento do art. 20 do Decreto 9.094/2017, por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal pertinentes, no que tange à utilização de dados referentes à pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação de serviços;

9.2.2. na pactuação de resultados de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, indicadores de desempenho que considerem o cumprimento de prazos para a prestação de serviços públicos;

9.3. determinar a Segecex que inclua em seu plano de fiscalização a lista de auditorias que integrarão o próximo relatório bienal (2019/2020) afetos ao tema desburocratização, eficiência e produtividade;

dar ciência desta deliberação ao Ministério da Economia, à Secretaria-Geral da Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1263-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 014.448/2017-3 [Apensos: TC 027.019/2018-7, TC 002.488/2018-3]

Natureza: Representação.



Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MRD), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso do Sul; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea).

Responsáveis: Gustavo Adolfo Andrade de Sá (160.953.084-53); Helder Mota Gomes (003.866.741-08); Jorge Fernandes Nadler (599.134.011-00); José Tadeu da Silva (720.451.168-91); e Rodrigo Zotti de Araujo (315.329.678-29).

Interessados: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso do Sul (03.983.939/0001-01); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); e Servix Informática Ltda. (01.134.191/0001-47).

Representação legal: Claudio Torquato da Silva, representando Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso do Sul; Luiz Fernando Braz Siqueira (21104/OAB-DF) e outros, representando Servix Informática Ltda.

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 19/2016, PROMOVIDO PELO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI) (EXTINTO), ATUAL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR). CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA A EXPANSÃO E A MODERNIZAÇÃO DE ARQUITETURA DE ARMAZENAMENTO DE DADOS PARA O ÓRGÃO GERENCIADOR (MI), E PARA O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA), ÓRGÃO PARTICIPANTE. INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE POR INDICAÇÃO DE MARCA E PERMISSÃO INDEVIDA PARA ADESÃO TARDIA À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUTORIZAÇÃO DE OITIVAS, DILIGÊNCIAS E INSPEÇÃO. EXAME DOS ELEMENTOS COLACIONADOS AOS AUTOS. MANUTENÇÃO DA CAUTELAR CONCEDIDA. CAUTELAR PARA QUE O MAPA SE ABSTENHA DE UTILIZAR A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARP) DECORRENTE DO PE SRP 19/2016. REFERENDO DO PLENÁRIO. CONHECIMENTO. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAR CONTRATO DECORRENTE DE ADESÃO À ARP. DETERMINAÇÕES. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS. REJEIÇÃO. MULTA AOS RESPONSÁVEIS. CIENTIFICAÇÃO.**

## RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação / Sefti (peça 183), vazada nos termos a seguir transcritos, com a qual anuíram os dirigentes dessa unidade técnica especializada (peças 184 e 185):

*“Cuidam os autos de representação, apresentada por esta Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 19/2016, promovido pelo Ministério da Integração Nacional (MI), em face de indícios de restrição indevida à competitividade por indicação de marca, além de permissão indevida para adesão tardia à ata de registro de preços (peça 1).*

## HISTÓRICO

2. Conforme edital (peça 2), o objeto do certame consistiu em registro de preços para eventual contratação de expansão e modernização da solução de armazenamento de dados – **storage** – (peça 2, p. 2) para o MI, órgão gerenciador (peça 2, p. 19), e para o órgão participante Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) (peça 2, p. 29), além de permitir a adesão posterior de interessados (‘caronas’) (peça 2, p. 19).

3. O MI adotou o critério de menor preço global para julgamento da melhor proposta e definiu

o objeto em quatro itens, com o valor total estimado de R\$ 12.515.244,87 (peça 2, p. 43), o qual contemplava apenas os quantitativos previstos para o órgão gerenciador. Considerando-se também os quantitativos previstos para o órgão participante (peça 3, p. 4), o valor total estimado atingiu a R\$ 19.305.859,26.

4. O pregão foi realizado em 30/12/2016 e a licitante vencedora foi a empresa Servix Informática Ltda. (CNPJ 01.134.191/0002-28), pelo melhor lance de R\$ 16.372.675,00 e com valor negociado de R\$ 16.341.674,00, o qual contemplou os quantitativos previstos para o órgão gerenciador e para o órgão participante (peças 4, 5 e 6).

5. O MI contratou de forma parcelada o objeto, firmando dois contratos com a licitante vencedora: o primeiro, em 19/1/2017, para adquirir apenas oito gavetas de discos (Contrato 1/2017-MI; peça 7) e o segundo, de 18/4/2017, para adquirir os dois **storages** que correspondem ao item 1 do objeto do PE SRP 19/2016 (Contrato 10/2017-MI; peça 8).

6. Convém salientar que, recentemente, esta Secretaria atuou em processo semelhante (TC 029.929/2015-6), em que a Advocacia-Geral da União (AGU) promoveu o PE SRP 52/2015 para a aquisição de solução de **storage** da fabricante NetApp. O certame consistiu em registro de preços, tendo a AGU como o órgão gerenciador e o MI como um dos dezessete órgãos participantes.

7. A participação do MI no PE SRP AGU 52/2015 foi objeto de análise naquele processo, ocasião em que a Sefti verificou que o Ministério sequer tinha elaborado Estudo Técnico Preliminar (ETP) para justificar a restrição aos produtos de um único fabricante, nem os quantitativos e requisitos técnicos indicados (peça 76, p. 30-31, itens 195-203). Em 15/2/2017, o processo da AGU foi apreciado pelo Plenário desta Corte que, entre outras deliberações, determinou ao MI e a outros órgãos públicos participantes da ata de registro de preços (ARP) que se abstivessem de celebrar contrato com base na ata decorrente do pregão da AGU (Acórdão 248/2017-TCU-Plenário, item 9.7, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

8. Em 2/5/2017, a Sefti tomou conhecimento do PE SRP 19/2016 do MI e constatou que aquele Ministério manteve a exigência de equipamentos da marca NetApp e abriu a possibilidade de adesão à ARP dele decorrente por parte de órgãos que não participaram do planejamento da contratação. Assim, no âmbito de processo próprio de conhecimento, esta unidade técnica solicitou ao MI: (i) estudos técnicos preliminares que embasaram a contratação incluindo levantamento de mercado, justificativa do tipo de solução a contratar e estimativa de preços; (ii) cópia de inteiro teor do processo administrativo do PE SRP 19/2016; (iii) cópia de inteiro teor do processo administrativo de execução contratual decorrente do PE SRP 19/2016; e (iv) lista das organizações que eventualmente tenham aderido à ARP resultante do PE SRP 19/2016 (peça 18).

9. O MI concedeu acesso eletrônico aos autos dos processos administrativos solicitados por trinta dias e apresentou a lista dos órgãos que solicitaram adesão à ARP na condição de não partícipes (peça 19).

10. Em 29/5/2017, o titular da Sefti considerou que estavam atendidos os pressupostos necessários para a instrução de representação por esta unidade técnica e determinou, com base no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU (RITCU), a autuação deste processo para averiguação dos indícios de irregularidade quanto à indicação de marca no PE SRP 19/2016 do MI (peça 1, p. 2).

11. Após análise inicial, ocasião em que a Sefti confirmou indícios de irregularidades no pregão em comento, em despacho de 18/7/2017, o Ministro Augusto Nardes, em concordância com as conclusões e propostas da área técnica, determinou cautelarmente ao MI que se abstivesse de permitir novas adesões à ARP decorrente do PE SRP 19/2016 (peça 23). Determinou também à Eletrobrás Distribuição Alagoas (Companhia Energética de Alagoas – Ceal), ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), à Agência Nacional de Águas (ANA) e ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) que se abstivessem de firmar contratos decorrentes do aludido pregão, conduzido pelo MI, se ainda não o tivessem feito.

12. Além das medidas cautelares, o Ministro Relator determinou oitivas do MI, do Mapa, da



Ceal, do Confea, do DNIT e da empresa vencedora do certame, além de diligências junto às organizações envolvidas e inspeção no MI (peça 23, p. 11 a 13).

13. Com efeito, em 1º/8/2017, a Ceal apresentou sua resposta (peça 41), na qual relatou que não celebrou contrato com a Servix e que, além disso, o respectivo projeto, em que a aquisição de **storage** estava inserido, foi interrompido, não havendo sentido dar prosseguimento com o processo de aquisição por meio da ARP em tela.

14. O DNIT apresentou seus esclarecimentos no dia 7/8/2017, os quais foram complementados em 21/8/2017 (peças 45-46, 53 e 66). O Mapa, a ANA e o Confea apresentaram suas respostas em 8/8/2017 (peça 49), em 11/8/2017 (peça 57) e em 17/8/2017 (peças 62 a 65), respectivamente. Por sua vez, em 14/8/2017, o MI apresentou seus esclarecimentos (peça 58). Por fim, a empresa vencedora do certame apresentou suas manifestações em 9/8/2017 (peça 50).

15. Da análise das respostas às oitivas e aos esclarecimentos prestados e com fundamento na proposta formulada por esta unidade técnica (peça 124, p. 14-16), por meio do Acórdão 1.355/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes (peça 126), o TCU:

15.1. conheceu a presente representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade;

15.2. revogou as medidas cautelares adotadas por meio dos despachos contidos nas peças 23 e 90 destes autos;

15.3. determinou ao DNIT que adotasse as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, de forma a anular o contrato entre aquela autarquia e a empresa Servix em decorrência de sua adesão à ARP oriunda do PE SRP 19/2016;

15.4. determinou ao MI que não realizasse novas contratações ou autorizasse quaisquer adesões à ata de registro de preços decorrente do PE SRP 19/2016 19/2016;

15.5. determinou à Ceal, ao Confea e à Ana que não firmassem contratos em decorrência de adesão à ARP do PE SRP 19/2016;

15.6. determinou ao Mapa que não utilizasse a ARP decorrente do PE SRP 19/2016; e

15.7. deu ciência à Ceal e à ANA a respeito das irregularidades ocorridas nos atos de adesão à ata de registro de preços decorrente do PE SRP 19/2016.

16. Em adição, uma vez que os indícios de irregularidades não foram elididos, o mesmo acórdão autorizou a Sefti a realizar audiências dos Srs. Rodrigo Zotti de Araújo e José Tadeu da Silva, então Superintendente Administrativo e Financeiro do Confea e Presidente do Confea, respectivamente, Gustavo Adolfo Andrade de Sá, então Diretor de Administração e Finanças do DNIT, Helder Mota Gomes e Jorge Fernandes Nadler, então Coordenador de Infraestrutura e Suporte do MI e Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação do MI, respectivamente, responsáveis por irregularidades identificadas nos processos de contratação relativos aos PE SRP 19/2016 de suas respectivas instituições.

17. Por intermédio dos Ofícios 292-296/2018-TCU/Sefti (peças 144-147), de 20/6/2018, os referidos responsáveis foram chamados em audiência para apresentarem suas razões de justificativa acerca dos indícios de irregularidades praticados por cada um deles e elencados na instrução de 14/5/2018 da Sefti (peça 124, p. 15-16).

18. As razões de justificativa dos Srs. Rodrigo Zotti de Araújo, José Tadeu da Silva, Gustavo Adolfo Andrade de Sá, Helder Mota Gomes e Jorge Fernandes Nadler foram acostadas às peças 180, 176, 168, 174 e 175, respectivamente, destes autos. O seu exame técnico é apresentado a seguir.

#### **EXAME TÉCNICO**

1. Responsável: Rodrigo Zotti de Araújo (CPF 315.329.678-29)

1.1. Órgão: Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

1.2. Conduta: Na condição de Superintendente Administrativo e Financeiro do Confea, decidir pelo prosseguimento da contratação conduzida pelo Confea em detrimento das falhas presentes no processo apontadas em parecer jurídico da entidade, contrariando o disposto no art. 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993, o que culminou em adesão a ata de registro de preços com as seguintes irregularidades: a) não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem



**um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca; b) não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos; c) a especificação de requisitos no termo de referência foi estabelecida para atender especificamente o ambiente do Ministério da Integração Nacional; d) ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global; e e) não apresentação de justificativas para adoção deste critério.**

Razões de justificativa

19. O Sr. Rodrigo Zotti informou que (peça 180, p. 1):

19.1. todos os estudos realizados pela Superintendência foram baseados nas análises técnicas apresentadas pela Gerência de Tecnologia da Informação (GTI), área demandante;

19.2. à época da contratação, foi apresentada uma pesquisa de atas disponíveis pelo Setor de Aquisições e Contratos (Setac) para que o Superintendente encaminhasse ao setor demandante para análise da vantagem financeira e análise técnica do objeto quanto ao atendimento das especificações do termo de referência do Confea;

19.3. as pesquisas de mercado eram de responsabilidade do setor demandante, cabendo ao setor de compras e contratos, ligado à sua Superintendência Administrativa e Financeira a análise dos documentos e pesquisas de atas existentes no mercado;

19.4. a justificativa técnica, a análise da escolha e a elaboração dos documentos necessários à adesão da ARP do MI caberia somente à área demandante e não ao Superintendente, pois tanto o setor de contratação quanto ele não teriam conhecimentos técnicos para tais julgamentos;

19.5. após os procedimentos realizados pelas áreas técnicas e pela Setac, o processo foi enviado para a procuradoria jurídica para análise final quanto à adesão à ARP e a todo o processo realizado; e

19.6. durante o procedimento, o Superintendente responsabilizava-se apenas pela distribuição dos processos às áreas técnicas e que os procedimentos realizados ocorriam após a sua aprovação e após a análise jurídica favorável, bem como o pagamento do produtos ocorria após seu recebimento definitivo atestado pelos fiscais de contratos da área demandante.

20. Diante das informações trazidas, o Sr. Rodrigo Zotti declarou que o questionamento por ele recebido deveria ser encaminhado ao gestor da área de TI do Confea à época, para que ele pudesse prestar todos os esclarecimentos técnicos e também registrar o motivo da escolha do produto decorrente da adesão à ARP do MI.

Análise

21. Em que pesem as considerações trazidas pelo responsável, sobretudo quanto à falta de conhecimento técnico, a irregularidade em epígrafe não se constitui de natureza eminentemente técnica.

22. Nesse sentido, deve ser ressaltado que, no parecer 125/2017-Sucon, o qual integra o processo de contratação, a consultoria jurídica do Confea alertou para a necessidade de a área demandante manifestar-se expressamente quanto à vantagem da adesão à ARP do MI (peça 63, p. 55-63).

23. Ainda assim, desconsiderando a área jurídica do Confea, em contrariedade à ação esperada de um gestor diligente, o Sr. Rodrigo Zotti, imediatamente após receber o processo de contratação daquela área, determinou a emissão das notas de empenho em favor da empresa Servix Informática e o posterior encaminhamento do processo para análise elaboração final dos contratos (peça 63, p. 64-65). A esse respeito chama-se a atenção para o entendimento do STF, notadamente a partir de excerto do voto proferido pela Ministra Cármen Lúcia, nos autos do MS 29.137/DF (peça 182, p. 6-7):

É certo que, em matéria de licitações e contratos administrativos, a manifestação dos órgãos de assessoria jurídica não se limita à mera opinião, mas à aprovação ou rejeição da proposta. Contudo, embora seja obrigatória a submissão do contrato e, eventualmente, de seu termo aditivo, ao exame de legalidade pelo órgão de assessoria jurídica, sua manifestação favorável não ganha contorno de vinculatividade capaz de subordinar a atuação do gestor público, compelindo-o a praticar o ato. Por



outro lado, se o parecer técnico-jurídico for desfavorável, seu teor vincula o gestor público, impedindo-o de celebrar o ajuste ou tornando-o exclusivamente responsável pelos danos que dele possam advir. (grifou-se)

24. A irregularidade imputada ao responsável reside justamente em decidir pelo prosseguimento da contratação conduzida pelo Confea em detrimento das falhas presentes no processo, apontadas em parecer jurídico da entidade, configurando erro grosseiro, o qual se constitui em condição necessária para sua responsabilização segundo o art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei 4.657/1942).

25. Portanto, face à irregularidade imputada ao responsável em destaque, os argumentos ora apresentados não têm o condão de afastá-la.

#### Conclusão

26. O Sr. Rodrigo Zotti não trouxe elementos capazes de justificar sua decisão pelo prosseguimento da contratação conduzida pelo Confea em detrimento das falhas presentes no processo, apontadas em parecer jurídico da entidade, afrontando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, **caput**, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993.

27. Por tal razão, considerando que a sua decisão, ignorando alerta da Consultoria Jurídica do órgão, constitui-se em erro grosseiro, será proposta a rejeição de suas razões de justificativa, com consequente aplicação da multa estabelecida no art. 58, inciso II, do RITCU.

#### Proposta de encaminhamento

28. Diante do exposto, será proposto:

28.1. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Rodrigo Zotti de Araújo, CPF 315.329.678-29, em relação a decidir indevidamente pelo prosseguimento da contratação conduzida pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia que visava à adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 19/2016 promovido pelo Ministério da Integração Nacional, apesar de a Consultoria Jurídica de sua instituição ter identificado a necessidade de a área demandante manifestar-se expressamente quanto à vantajosidade da adesão à ata, afrontando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, **caput**, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993; e

28.2. aplicar multa ao Sr. Rodrigo Zotti de Araújo, CPF 315.329.678-29, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso II, do RITCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, conforme o art. 214, inciso III, alínea a, do RITCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da decisão que vier a ser prolatada até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

2. Responsável: José Tadeu da Silva (CPF 720.451.168-91)

2.1. Órgão: Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

2.2. Conduta: Na condição de Presidente do Confea, assinar o Contrato 8/2017, sem avaliar as falhas presentes no processo apontadas em parecer jurídico da entidade, contrariando o disposto no art. 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993, o que culminou em adesão à ata de registro de preços com as seguintes irregularidades: não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca; não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos; a especificação de requisitos no termo de referência foi estabelecida para atender especificamente o ambiente do Ministério da Integração Nacional; ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global; e não apresentação de justificativas para adoção deste critério.

#### Razões de justificativa

29. O responsável, como exposto a seguir, apresentou razões de justificativa acerca das irregularidades identificadas no PE SRP 19/2016, de responsabilidade do MI, sob a perspectiva do Confea.

Não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca

30. Acerca do assunto em epígrafe, o Sr. José Tadeu registrou que (peça 176, p. 1-2):

30.1. a contratação tem característica eminentemente técnica, que somente pode ser realizada mediante estudo técnico preliminar (ETP), entre outras providências, desencadeado pela gerência técnica do Conselho, a qual é composta por profissional qualificado, possuidor dos conhecimentos exigidos;

30.2. não houve qualquer ato administrativo voltado a restringir a escolha de marca da solução, podendo ser comprovado pela análise do ETP, especificamente em seu item 7, acerca do levantamento de alternativas, seção em que foram apresentadas quatro marcas que poderiam atender ao Confea;

30.3. a justificativa técnica encontra-se no ETP, no qual constam os aspectos, requisitos e descrição da solução almejada pela unidade de TI do Conselho;

30.4. antes da adesão à ata de registro de preços (ARP) do MI, foram realizadas cotações de preços com fornecedores, os quais, quando confrontados com os preços da ARP demonstraram a vantajosidade econômica dessa última;

30.5. esses fatos levaram o Confea a entender que a adesão a itens da ARP atenderia a instituição de maneira satisfatória, embora não tenha sido expressamente formalizada a declaração da vantajosidade e o detalhamento das justificativas para a adesão; e

30.6. para o desempenho das funções legais de um conselho do porte do Confea, são realizadas diversas contratações e seus dirigentes necessitam de respaldo técnico sobre os assuntos que fogem à sua especialidade, como o caso em análise, no qual a Presidência valeu-se dos conhecimentos técnicos de área comandada por especialista.

#### Análise

31. Conforme registrado pelo próprio responsável, o ETP do processo de contratação do Confea, citando quatro fabricantes de **storages** capazes de atender às demandas do órgão, não restringiu a aquisição a uma marca específica. Apesar disso, o Conselho decidiu aderir à ARP do MI, o qual teria restringido o objeto de acordo com suas próprias necessidades e requisitos de negócio, a exemplo da exigência da tecnologia MetroCluster, sem justificativas apropriadas.

32. Além disso, o ETP do Confea não apresentou especificações que justificassem a escolha da solução NetApp, tampouco realizou comparativo técnico e econômico das soluções existentes no mercado que pudessem atender ao Conselho.

33. Nesse contexto, dever ser lembrado que a Consultoria Jurídica da instituição alertou para a inexistência de manifestação acerca da adequação do objeto da ARP do MI nem de sua vantajosidade para o Confea.

Não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos

34. O Sr. José Tadeu alegou que (peça 176, p. 3-4):

34.1. o processo de contratação do Confea conta com vasto acervo de informações técnicas que demonstram a existência de estudos e justificativas para a definição dos requisitos técnicos almejados por sua unidade técnica, os quais seriam adequados ao atendimento das demandas de tecnologia da informação; e

34.2. o processo está amparado pela formalização de estudos técnicos preliminares e termo de referência alinhados ao Plano Diretor de TI do Conselho, razão que pela qual não deveria prosperar a alegação formalizada na notificação de audiência.

#### Análise

35. O ETP não apresentou justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos contidos no termo de referência (TR), limitando-se a informar que os requisitos, especificações e descrição técnica pormenorizada do objeto estariam contidos nesse documento (peça 62, p. 8, item 8).

36. Uma vez que o TR é elaborado a partir do ETP, conforme o art. 14 da IN – SLTI/MP 4/2014, entende-se que o ETP deveria conter, ao menos, os principais requisitos de negócio para originarem as especificações técnicas da solução, como capacidade de processamento e de armazenamento do **storage**, quantidade de memória cache e quantidade e velocidade das portas de comunicação com a rede com os discos, concluindo-se que o processo de contratação do Confea não continha os elementos necessários para especificação dos requisitos técnicos constantes do TR.

A especificação de requisitos no termo de referência foi estabelecida para atender especificamente o ambiente do Ministério da Integração Nacional

37. O Sr. José Tadeu argumentou que a adesão aos itens da ARP do MI, que se tratavam de bens comuns que podem atender às demandas de qualquer tipo de ambiente tecnológico, poderia ocorrer de forma total ou parcial, não consistindo de solução ‘sob medida’ ou de aquisições de caráter personalíssimo para o ambiente de tecnologia daquele Ministério (peça 176, p. 4).

#### Análise

38. Os equipamentos especificados pelo MI para o PE SRP 19/2016 fundamentaram-se nas suas necessidades, como capacidade de processamento e armazenamento necessária para atender às suas demandas existentes à época e futuras.

39. Considerando que o Confea não foi órgão partícipe daquele pregão, não contribuindo para a especificação do objeto, entende-se que o simples fato de os equipamentos da ARP do MI poderem atender a demandas de outras instituições não se faz justificativa suficiente para demonstrar a sua adequabilidade às reais necessidades do Conselho. Nesse sentido, convém lembrar que o ETP do processo de contratação do Confea sequer apresentou características básicas do **storage** que se pretendia adquirir (parágrafo 36).

Ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global e não apresentação de justificativas para adoção desse critério

40. O Sr. José Tadeu alegou que essa circunstância é inerente ao planejamento da licitação realizada pelo MI, não cabendo ao ‘carona’ imiscuir-se no mérito do seu planejamento (peça 176, p. 4).

#### Análise

41. A irregularidade em epígrafe, assim como as outras, foi apontada no processo de contratação do PE SRP 19/2016 do MI, do qual o Confea não participou. Assim, o Conselho não pode se justificar por decisões tomadas no âmbito desse processo por aquele Ministério, assistindo razão, nesse aspecto, ao responsável.

#### Conclusão

42. A audiência do Sr. José Tadeu decorreu do fato de ele ter assinado o Contrato 8/2017, sem avaliar as falhas presentes no processo de contratação apontadas em parecer jurídico da área responsável do Confea, exarado de acordo com o disposto no art. 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993.

43. Conforme relatado na instrução desta unidade técnica de 14/5/2018, a área jurídica do Conselho, em seu parecer, alertou a respeito da necessidade de o processo de contratação que visava à adesão à ARP do MI conter justificativas embasadas da área técnica sobre a vantajosidade da contratação e a respeito do objeto da ata não derivar de situações específicas do seu órgão gestor (peça 124, p. 8, parágrafo 49).

44. Apesar disso, o Sr. José Tadeu, não observando os alertas, promoveu a celebração do Contrato 8/2017 com a empresa Servix.

45. Da leitura das razões de justificativa ora em análise, verificou-se que o responsável apresentou argumentos referentes às irregularidades apontadas em relação ao processo de licitação do MI, sob a perspectiva do Confea, e não ao fato originador de sua audiência.

46. Portanto, conclui-se que o Sr. José Tadeu não trouxe elementos capazes de elidir a irregularidade a ele imputada de assinar o Contrato 8/2017 não observando os pressupostos necessários, ignorando, inclusive, os alertas da Consultoria Jurídica de sua entidade, afrontando,



assim, os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, **caput**, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993, além de caracterizar erro grosseiro, conforme o art. 28 da LINDB. Por tal razão, será proposta a rejeição de suas razões de justificativa, com consequente aplicação da multa estabelecida no art. 58, inciso II, do RITCU.

Proposta de encaminhamento

47. Diante do exposto, será proposto:

47.1. rejeitar as razões de justificativas do Sr. José Tadeu da Silva, CPF 720.451.168-91, em relação à assinatura do Contrato 8/2017 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, apesar de a Consultoria Jurídica de sua instituição ter identificado a necessidade de a área demandante manifestar-se expressamente quanto à vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério da Integração Nacional, afrontando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, **caput**, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993; e

47.2. aplicar multa ao Sr. José Tadeu da Silva, CPF 720.451.168-91, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso II, do RITCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, conforme o art. 214, inciso III, alínea a, do RITCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da decisão que vier a ser prolatada até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

3. Responsável: Gustavo Adolfo Andrade de Sá (CPF 160.953.084-53)

3.1. **Órgão: Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes**

3.2. **Conduta: Na condição de Diretor de Administração e Finanças do DNIT, aprovar o planejamento da contratação conduzida pelo DNIT, dotada de irregularidades que afrontam as disposições da IN – SLTI/MP 4/2014, que culminou em adesão a ata de registro de preços com as seguintes irregularidades: a) não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca; b) não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos; c) a especificação de requisitos no termo de referência foi estabelecida para atender especificamente o ambiente do Ministério da Integração Nacional; d) ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global; e e) não apresentação de justificativas para adoção deste critério.**

Razões de justificativa

48. O Sr. Gustavo Adolfo, lembrando que esta unidade técnica concluiu que não houve danos ou lesão ao erário em relação à contratação do DNIT, devido à não execução do contrato (peça 168, p. 3, parágrafo 6), registrou que:

48.1. a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) instruiu os autos do processo de contratação justificando a necessidade de adesão à ARP do MI devido a problemas por ela identificados, sendo que a adesão serviria para a contratação de serviços de extrema urgência para a autarquia (falta de espaço para armazenamento de dados e iminente internalização do Sistema Eletrônico de Informações – SEI) (peça 168, p. 4, parágrafo 9);

48.2. a impossibilidade de adesão à ARP do MI determinada pelo TCU só foi conhecida após a celebração do Contrato 429/2017, o qual não teve execução contratual iniciada (peça 168, p. 4, parágrafo 10);

48.3. o devido processo licitatório não foi realizado diante da urgência e da necessidade da contratação, sendo que a sua demora poderia resultar na paralisação dos sistemas do DNIT, bem como do serviço de armazenamento de arquivos (peça 168, p. 4, parágrafo 11);

48.4. o processo de contratação por meio de adesão à ARP do MI passou por instâncias do DNIT, como a Diretoria de Administração e Finanças (DAF) e a Procuradoria, que não acusaram irregularidades no feito, razão pela qual foi submetido à apreciação da Diretoria Colegiada da autarquia, que o aprovou por unanimidade (peça 168, p. 5, parágrafos 14-15);



48.5. os atos praticados pelo responsável foram pautados nas manifestações oriundas da área demandante, a qual asseverou que a insuficiência de espaço para armazenamento de dados acarretaria um colapso na consecução das atividades exercidas pelo DNIT em todos os níveis, sendo que a única forma de atender tempestivamente às necessidades da autarquia seria por meio de adesão à ARP do MI (peça 168, p. 5, parágrafo 16);

48.6. a CGTI expôs formalmente, por meio do Memorando 22.565/2017/CGTI/DAF (peça 168, p. 36-37), de 18/10/2017, que uma contratação emergencial seria financeiramente desvantajosa se comparada ao processo já existente, em alinhamento à Estratégia de Contratação da IN – SLTI/MP 4/2014 (peça 168, p. 5, parágrafo 18);

48.7. a Nota Técnica 2.818/2018/CGTI/DAF/DNIT Sede (peça 168, p. 41-42), de 28/6/2018, contendo o estado da garantia dos equipamentos então em uso, demonstrou a extrema necessidade da contratação, bem como as providências que foram adotadas (peça 168, p. 5-7, parágrafo 19);

48.8. devido à cautelar que motivou a rescisão do Contrato 429/2017, a CGTI iniciou, emergencialmente, outra contratação de **storage**, por meio de pregão próprio do DNIT, fazendo-se adaptações nos equipamentos existentes para dar continuidade ao atendimento das demandas da autarquia (peça 168, p. 7, parágrafo 20);

48.9. o fato norteador da representação perdeu seu objeto, não podendo se falar em irregularidades que resultem prejuízo do erário devido à inexecução contratual e posterior rescisão (peça 168, p. 7, parágrafo 21);

48.10. as ações do responsável não tiveram dolo, norteador-se pela boa fé, sendo que para estabelecer a responsabilidade de um gestor de forma indelével é necessário analisar o caso concreto, identificar conduta ilícita e estabelecer o nexo de causalidade entre a conduta e o prejuízo verificado no exame (peça 168, p. 7, parágrafos 22-23); e

48.11. sua tomada de decisão para adesão à ARP do MI baseou-se nas manifestações das [seções] setoriais competentes para o planejamento das aquisições do **storage** necessário para o DNIT manter seu funcionamento (peça 168, p. 8, parágrafo 25).

#### Análise

49. Quanto à alegada extrema necessidade da contratação, que levou o DNIT à adesão da ARP do MI, ressalte-se que o Sr. Gustavo Adolfo não esclareceu o porquê de a autarquia não ter iniciado o planejamento de um processo de contratação de **storages** de forma tempestiva, evitando a ocorrência dos problemas relatados na Nota Técnica 2.818/2018/CGTI/DAF/DNIT. Ressalte-se que essa nota técnica data de 28/6/2018, ou seja, é posterior ao processo de contratação do DNIT, que se iniciou em 2/5/2017 (peça 124, p. 9, parágrafo 59) e originou o Contrato 429, assinado ainda em 2017. Em outras palavras, o parecer citado pela área demandante acerca da necessidade urgente da contratação e agora utilizado pelo responsável para fundamentar sua decisão foi elaborado quase um ano após a contratação.

50. De acordo com a referida Nota, além da falta de espaço para armazenamento de dados nos **storages** da instituição, desde meados 2015 o equipamento VNX 7500, da marca EMC, encontrava-se com garantia expirada e com vários discos com status de falha, enquanto os **storages** Isilon e VAX, também da marca EMC, possuem garantia até dezembro de 2018 (peça 168, p. 6-7). A despeito disso, somente em maio de 2017, o DNIT iniciou um processo de aquisição de **storage** por meio de adesão à ARP de outro órgão. Tal fato demonstra potencial falha da gestão de TI da autarquia, que deveria antecipar-se para evitar os problemas advindos de equipamentos com garantia expirada e com problemas físicos em discos.

51. Importa também observar que as irregularidades encontradas no processo de contratação do DNIT não são de cunho técnico, mas de desrespeito à IN – SLTI/MP 4/2014, pois a ordem dos procedimentos estabelecidos na IN foi subvertida, conforme consta da análise da instrução que originou as presentes audiências (peça 124, p. 11-12):

77. Constata-se que a sequência dos atos praticados no processo de contratação anteriormente descritos leva à conclusão de que a decisão de efetuar a adesão à ata de registro de preços veio antes



do levantamento e da especificação das necessidades da autarquia. Os fatos abaixo elencados corroboram a constatação:

- a. O primeiro ato do processo consistiu em consultar a disponibilidade da ata junto ao órgão gerenciador e ao fornecedor;
- b. Após a consulta, oficializou-se a demanda e realizou-se o planejamento em apenas um dia;
- c. Não foram analisadas as soluções disponíveis no mercado para verificar quais atenderiam às demandas do DNIT, mas somente atas disponíveis para adesão imediata;
- d. O termo de referência estabelece responsabilidades para o órgão gerenciador da ata, o que denota um direcionamento para aquisição por meio de adesão a ARP;
- e. A minuta de contrato já foi redigida, ainda na fase de planejamento, com o nome do fornecedor que veio a, posteriormente, celebrar o contrato; e
- f. A pesquisa de preços foi efetuada somente por meio de consulta a empresas. (grifou-se)

52. Quanto ao Memorando 22.565/2017/CGTI/DAF, no qual a CGTI expôs que uma contratação emergencial seria financeiramente desvantajosa se comparada ao processo já existente, convém destacar que tal documento data de 18/10/2017, enquanto a aprovação da contratação feita pelo Sr. Gustavo Adolfo deu-se em 18/5/2017 (peça 53, p. 171), ou seja, o Memorando não serviu para embasar a sua decisão.

53. Em relação à alegada perda do objeto, que extinguiria sua responsabilidade por irregularidades perpetradas contra a IN – SLTI/MP 4/2014, cabe salientar que, de acordo com o art. 202, inciso IV, do RITCU, este Tribunal determina audiência de responsáveis para apresentarem razões de justificativa quando presente, entre outros elementos, a infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial, mesmo que não tenha causado prejuízo ao erário.

54. Nesse contexto, não cabe a perda do objeto conforme alegado pelo Sr. Gustavo Adolfo, devendo ainda ser lembrado que a razão de não ter havido potencial dano ao erário decorreu da atuação tempestiva desta Corte, cuja medida cautelar motivou a rescisão do Contrato 429/2017 do DNIT com a empresa Servix.

55. Portanto, face à análise realizada, entende-se que os argumentos trazidos pelo Sr. Gustavo Adolfo não servem para elidir a irregularidade a ele imputada, não merecendo ser acolhidas por este Tribunal suas razões de justificativa.

#### Conclusão

56. Ao Sr. Gustavo Adolfo foi imputada a responsabilidade pela aprovação do processo de contratação, que não obedeceu ao estabelecido na IN – SLTI/MP 4/2014, culminando na adesão do DNIT à ARP do MI. As suas razões de justificativa não elidiram a irregularidade motivadora de sua audiência, razão pela qual será proposta sua rejeição, com a consequente aplicação de multa.

57. Importa destacar que o descumprimento da referida IN pode ser caracterizado como erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), alterado recentemente pela Lei 13.655/2018, de modo que sua responsabilização é legalmente justificada.

#### Proposta de encaminhamento

58. Diante do exposto, será proposto:

58.1. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá, CPF 160.953.084-53, em relação à aprovação do planejamento da contratação conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, dotado de irregularidades que afrontam as disposições da IN – SLTI/MP 4/2014, e que visava à adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 19/2016 promovido pelo Ministério da Integração Nacional; e

58.2. aplicar multa ao Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá, CPF 160.953.084-53, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso II, do RITCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, conforme o art. 214, inciso III, alínea a, do RITCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada



monetariamente desde a data da decisão que vier a ser prolatada até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

4. Responsável: Jorge Fernandes Nadler (CPF 599.134.011-00)

4.1. Órgão: Ministério da Integração Nacional

4.2. Conduta: Na condição de Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação do MI, elaborar e aprovar os estudos técnicos preliminares com irregularidades que afrontam as disposições da IN-SLTI 4/2014, que culminaram em contratação, pelo MI, com as seguintes irregularidades: a) não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca; b) não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos; c) ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global; e d) não apresentação de justificativas para adoção deste critério.

#### Razões de justificativa

Não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca

59. O Sr. Jorge Fernandes registrou que:

59.1. o edital do pregão do MI foi produzido para atender às solicitações da área requisitante e que a referência ao padrão NetApp visou proporcionar aos fornecedores melhor clareza e parâmetro de qualidade dos produtos, de forma a buscar a melhor proposta com preço e qualidade, não ferindo os princípios basilares da licitação pública ou com cometimento de ato ilegal (peça 175, p. 2);

59.2. não houve indicação de marca, mas sim de padrão de um fabricante, que pode homologar outros fornecedores de gavetas para utilização de seus equipamentos (peça 175, p. 3);

59.3. a alegação [da Sefti] de que o equipamento FAS3240, localizado no datacenter do Ministério, não tinha configurada a solução MetroCluster e por isso não poderia haver a indicação desse padrão no edital do PE 19/2016 seria uma análise superficial, pois a sua manutenção condiziria com a necessidade de manter o ambiente tecnológico do MI com essa arquitetura, pois os novos equipamentos teriam total interoperabilidade com os demais existentes, permitindo replicação com o FAS3240 de forma assíncrona (peça 175, p. 3);

59.4. as duas unidades de **storages** solicitadas deveram-se à necessidade de instalação do MetroCluster e ainda teriam total interoperabilidade com os equipamentos existentes (peça 175, p. 3);

59.5. a menção, na representação, aos pregões do TCU, Senado Federal e Conselho Nacional de Justiça (CNJ), citados como exemplo da possibilidade de convivência de equipamentos de fabricantes distintos, não anexou estudo econômico-financeiro sobre o custo dessa convivência, o qual indicaria custo expressivamente maior do que a solução adotada pelo MI, além da contratação de suporte e manutenção da solução anterior (peça 175, p. 3);

59.6. a citação do Acórdão 248/2017-TCU-Plenário [pela Sefti], de relatoria do Ministro Walton Alencar, que tratou de irregularidades no processo de contratação de **storage** pela AGU, não observou requisitos de cautela, uma vez que foi proferido após todo o procedimento licitatório do MI questionado no relatório [da Sefti], ensejando-o a retroagir para prejudicar a fundamentação do procedimento (peça 175, p. 3);

59.7. os requisitos e as justificativas utilizadas no relatório e baseadas no Acórdão 248/2017-TCU-Plenário são incautos pela sua própria antijuricidade (peça 175, p. 3);

59.8. a comparação entre custos de outras soluções e a verificação de funcionalidades e tecnologias disponíveis e embarcadas na solução NetApp demonstram a economicidade da contratação do MI (peça 175, p. 4); e

59.9. a comparação da contratação do MI com outras licitações encontradas no sítio eletrônico compragovernamentais comprova a vantajosidade do pregão do Ministério e, de forma inequívoca, que não houve dano ao erário (peça 175, p. 4-6).

#### Análise

60. Inicialmente, importa destacar que MetroCluster é a nomenclatura própria dada pelo fabricante NetApp para sua tecnologia de replicação síncrona de dados utilizada para prover disponibilidade contínua das aplicações a partir da duplicação imediata de todos os seus dados críticos. Para sua configuração e implementação, é necessária a existência de, ao menos, dois equipamentos NetApp do mesmo modelo.

61. Dito isso, observa-se que os argumentos trazidos pelo responsável foram basicamente os mesmos juntados aos autos anteriormente em oitiva junto ao MI, tendo sido objeto de análise na instrução desta unidade técnica de 11/12/2017 e considerados incapazes de elidir a irregularidade em epígrafe, sendo conveniente apresentar alguns dos contra-argumentos consignados na ocasião (peça 86, p. 5-6, parágrafos 36-41):

61.1. o estabelecimento da preservação do investimento realizado anteriormente, ao indicar o padrão de um fabricante específico e não considerar a convivência de equipamentos de fabricantes diferentes nem a implantação de uma nova solução implicou, na prática, a indicação da marca NetApp, uma vez que o padrão indicado tratou-se do MetroCluster, o qual é proprietário desse fabricante;

61.2. o Acórdão 248/2017-TCU-Plenário traz à luz o que já é estabelecido na legislação vigente, qual seja, art. 3º, § 1º, art. 7º, § 5º, art. 6º, inciso IX, alínea c, art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993 e o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, não se podendo falar de sua antijuricidade ou de sua retroação para prejudicar a fundamentação do procedimento da contratação que originou o PE 19/2016.

62. Quanto ao MetroCluster, novo elemento trazido pelo responsável e não constante na resposta da oitiva do MI, importa ressaltar que o Ministério, embora tenha especificado no termo de referência do PE 19/2016 a necessidade vital de mantê-lo (peça 2, p. 28, item 2.1.12), não o utilizava em todo o seu potencial, de forma a realizar cópias remotas de arquivos, devido à inexistência de equipamentos do mesmo modelo no parque tecnológico da Pasta, como registrado pelo Sr. Jorge Fernandes.

63. A respeito da não citação, por esta Secretaria, do custo para a convivência de equipamentos de **storages** de fabricantes diferente, importa ressaltar que analisar tal custo deveria ter sido objeto do ETP, de forma a auxiliar na tomada de decisão do Ministério para a escolha da melhor alternativa que pudesse atender às suas necessidades. Por sua vez, em relação às licitações ora citadas pelo responsável, que comprovariam a vantagem da solução adotada pelo Ministério e a inexistência de dano ao erário, destaque-se, novamente, que o ETP (peça 9) não apresentou justificativas econômicas que pudessem evidenciar a alegada vantagem. Nesse sentido, cabe reforçar que a ausência de tais justificativas no referido estudo é, justamente, a infringência à IN – SLTI/MP 4/2014 que originou, em parte, a audiência do Sr. Jorge Fernandes.

Não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos

64. O Sr. Jorge Fernandes consignou que:

64.1. os estudos constam do ETP e que qualquer outra especificação técnica apresentada dissonaria do objetivo pretendido, colocando-o em risco (peça 175, p. 6);

64.2. as suposições contidas no relatório da Sefti de que deveria ter sido considerado pelo MI equipamento de médio porte da NetApp (FAS8040) para substituir os equipamentos então existentes, que seriam do mesmo porte, são equivocadas, não têm base objetiva e não demonstram conhecimento acerca das reais necessidades do Ministério, estampadas no seu PDTI, o qual estima as demandas e prevê a necessidade de crescimento do ambiente de armazenamento (peça 175, p. 6);

64.3. da análise do equipamento FAS8040 evidenciou-se que a nova demanda prevista por novos sistemas necessitaria de quantidade de discos não suportada por esse equipamento, pois com a intenção de reaproveitamento do investimento realizado, o MI, já dispunha de 888 discos, enquanto o modelo FAS8040 é limitado à instalação de 720 discos (peça 175, p. 6); e

64.4. o relatório [da Sefti] não demonstrou, de forma clara e objetiva, a razão pela qual o MI não teria feito uma escolha acertada, utilizando-se somente do argumento do porte do equipamento,

que poderia ser considerado se não fosse uma expansão do ambiente de armazenamento devidamente fundamentada no projeto (peça 175, p. 6).

Análise

65. De forma semelhante ao item anterior, o Sr. Jorge Fernandes apresentou os mesmos argumentos trazidos anteriormente pelo MI em oitiva, os quais já foram devidamente analisados em instrução anterior e que não conseguiram descaracterizar a irregularidade apontada (peça 86, p. 9-10, parágrafos 63-70).

66. Segundo aquela análise, ao contrário do alegado pelo responsável, a Sefti não questionou o porte do equipamento almejado pelo MI. O questionamento fundamentou-se na ausência no ETP, de justificativas para os requisitos que levaram à necessidade de equipamento do porte do modelo FAS8080 do fabricante NetApp, a exemplo da menção à quantidade de discos então em uso pelo MI.

67. Quanto à alegada não demonstração pela Sefti da razão pela qual a decisão do MI não consistiu da ‘escolha acertada’, esta unidade técnica deixou assentado na representação que o ETP não demonstrou de forma adequada que a restrição ao fabricante NetApp residia na solução mais vantajosa para a Administração, haja vista a ausência de justificativas técnicas e econômicas objetivas, comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis e de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos nos estudos técnicos preliminares da contratação.

Ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global e não apresentação de justificativas para adoção desse critério

68. O Sr. Jorge Fernandes relatou que:

68.1. a adjudicação global foi escolhida porque os equipamentos previstos eram parte de uma solução em que as gavetas de discos não funcionam sem controladoras e que as controladoras não têm qualquer utilidade sem os discos, tratando-se de agrupamento de itens que tecnicamente formariam um só equipamento integrado (peça 175, p. 7);

68.2. os itens licitados são parte de um todo e deviam ser compatíveis entre si e também com a solução então existente no MI (peça 175, p. 7);

68.3. por motivo de garantia de funcionamento e segurança na manutenção técnica, o objeto deveria ser entregue por fornecedor único e, considerando que a compatibilidade e o funcionamento de cada equipamento influencia nos demais, não se vislumbrou a possibilidade de que os itens pudessem ser fornecidos por mais de um contratado (peça 175, p. 7);

68.4. não existe ilegalidade ou óbice técnico quanto ao parcelamento da aquisição, sendo que as contratações poderiam ser feitas em tantas vezes quanto necessário para expandir e modernizar a solução de armazenamento de dados do MI, durante a vigência da ARP (peça 175, p. 7);

68.5. os lances do pregão foram feitos por item e os valores do registro de preço foram exatamente os menores valores ofertados, ficando afastada qualquer possibilidade de eventual dano ao erário com possível contratação mais onerosa decorrente do ‘pinçamento de itens’ específicos da ata (peça 175, p. 7);

68.6. a aquisição inicial de apenas oito gavetas decorreu de razões orçamentárias (peça 175, p. 7); e

68.7. a compatibilidade entre os itens não impede que sejam instalados de forma mesclada, ou mesmo única, desde que haja a presença de uma controladora e pelo menos uma gaveta de discos independentemente do tipo de disco e de sua quantidade (peça 175, p. 7).

Análise

69. Como já tratado anteriormente em instrução da Sefti, a aquisição parcial de itens de uma ata de registro de preços cujo pregão tenha adotado o critério de adjudicação de menor preço global não se mostra possível, conforme diversos acórdãos do TCU, a exemplo do Acórdão 757/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 20, p. 8, parágrafo 52):

9.3.2. obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens - arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário

70. A jurisprudência desta Corte visa evitar o possível 'jogo de planilhas', ocasião em que o contratado manipula os preços de determinados itens, causando prejuízo à Administração.

71. No caso em tela, o PE 19/2016 restringiu-se a um fabricante específico e teve falta de competitividade na fase de lances.

72. Conforme o painel de informações Análise da Disputa em Licitações Eletrônicas (Adele) (peça 181), ferramenta utilizada por este Tribunal, embora o PE 19/2016 tenha tido a apresentação de propostas por oito empresas (Figura 6), na fase aleatória de lances, que, em tese, deveria ser a mais competitiva, somente três empresas participaram. Ainda assim, com a fase aleatória durando oito minutos, não houve troca entre as licitantes posicionadas na primeira colocação, conforme ilustrado na Figura 7.

| Nº do pregão             |                                                                                                                                                   | Valor estimado | Total de licitantes | Total de lances | Fase aleatória                                 |                                 |      |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------------|-----------------|------------------------------------------------|---------------------------------|------|
| 192016                   |                                                                                                                                                   | 19.305.859,26  | 8                   | 90              | Horário de início                              | 30/12/2016 09:42:49.042         |      |
| Objeto                   | Objeto: Pregão Eletrônico - Registro de Preços para Eventual Contratação de Expansão e Modernização da Solução de Armazenamento de Dados Storage. |                |                     |                 | Valor da melhor poposta no início do aleatório | 16.372.675,0015,19%             |      |
|                          |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | Horário da batida                              | 30/12/2016 09:50:34.050         |      |
| Disputa analisada        | GRUPO 1                                                                                                                                           |                |                     |                 | Duração da fase aleatória (em minutos)         | 8                               |      |
|                          |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | Valor da proposta vencedora                    | 16.372.675,0015,19%             |      |
|                          |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | CNPJ da empresa vencedora                      | 01134191000228                  |      |
|                          |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | Nome da empresa vencedora                      | SERVIX INFORMATICA LTDA         |      |
|                          |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | Quantidade de licitantes                       | 3                               |      |
|                          |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | Quantidade de lances                           | 6                               |      |
|                          |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | Quantidade de trocas                           | 0                               |      |
| Fase de propostas        |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | Quantidade de licitantes nas trocas            | 1                               |      |
| Quantidade de licitantes |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | 8                                              | Quantidade de trocas por minuto | 0,00 |
| Quantidade de propostas  |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | 32                                             |                                 |      |
| Fase de lances           |                                                                                                                                                   |                |                     |                 |                                                |                                 |      |
| Quantidade de licitantes |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | 6                                              |                                 |      |
| Quantidade de propostas  |                                                                                                                                                   |                |                     |                 | 52                                             |                                 |      |

Figura 6 – Informações do PE 19/2016 – Fonte: Adele



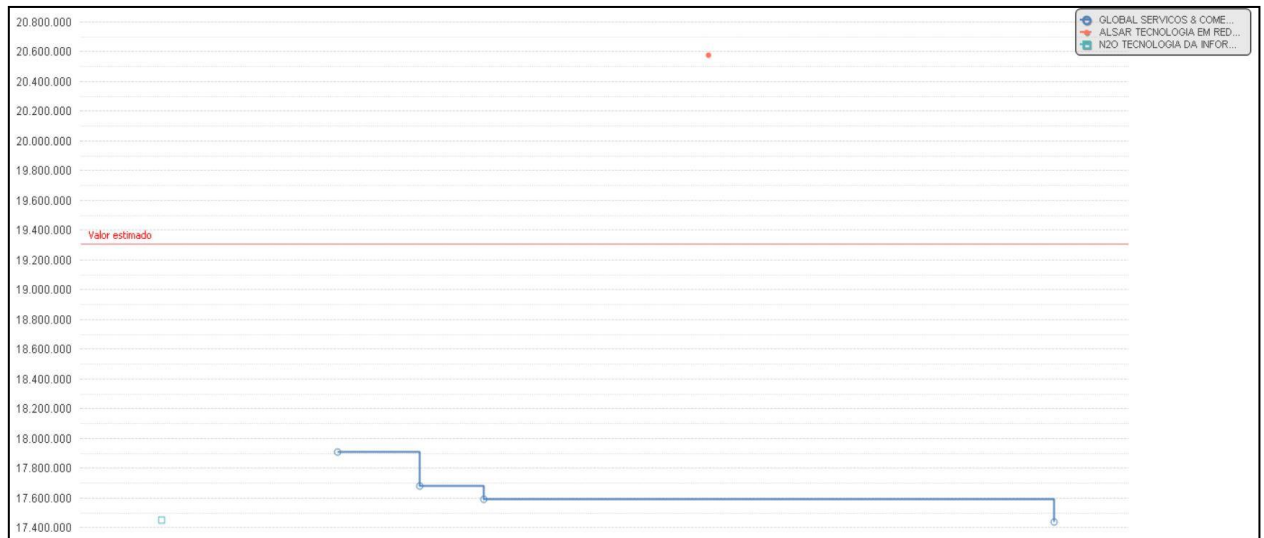


Figura 7 – Informações do PE 19/2016: lances realizados na fase aleatória – Fonte: Adele

73. A falta de efetiva competição na fase de lances do PE 19/2016, por consequência, impossibilitou a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração Pública. Ressalte-se que a possibilidade de adesões ‘tardias’ ainda poderia ocasionar contratações ilegais ou antieconômicas em maior escala (peça 20, p. 8, parágrafos 53-54).

74. No mais, a forma em que foi licitado o objeto do PE 19/2016, com indicação de marca, além de configurar prática vedada pelo TCU, pode ter inibido a participação de fornecedores que poderiam oferecer melhores preços para determinados itens, causando, dessa forma, eventual dano ao erário quando da contratação de itens específicos, contrariando o entendimento ora exposto pelo responsável.

75. Portanto, em que pesem as justificativas técnicas ora apresentadas pelo Sr. Jorge Fernandes, elas não servem para elidir a irregularidade em epígrafe.

#### Conclusão

76. As razões de justificativa do Sr. Jorge Fernandes não elidiram as irregularidades apontadas pela Sefti no processo de contratação do PE 19/2016, quais sejam exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para produtos da marca NetpApp. Essas irregularidades infringiram as disposições da IN – SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea c, e o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário.

77. Dessa forma, será proposta a rejeição de suas razões de justificativa e aplicação de multa nos termos da Lei 8.443/1992 e do RITCU, uma vez que o direcionamento não justificado de licitação para marca específica pode ser considerado erro grosseiro, requisito indispensável para a responsabilização do agente público segundo o art. 28 da LINDB.

#### Proposta de encaminhamento

78. Diante do exposto, será proposto:

78.1. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Jorge Fernandes Nadler, CPF 599.134.011-00, em relação à elaboração e aprovação dos estudos técnicos preliminares com irregularidades de exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para produtos da marca NetpApp, que afrontaram as disposições da IN – SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea c, e o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário; e

78.2. aplicar multa ao Sr. Jorge Fernandes Nadler, CPF 599.134.011-00, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso II, do RITCU, com a fixação do prazo de quinze dias,



a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, conforme o art. 214, inciso III, alínea a, do RITCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da decisão que vier a ser prolatada até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

5. Responsável: Helder Mota Gomes (CPF 003.866.741-08)

**5.1. Órgão: Ministério da Integração Nacional**

**5.2. Conduta: Na condição de Coordenador de Infraestrutura e Suporte do MI, elaborar e aprovar os estudos técnicos preliminares com irregularidades que afrontam as disposições da IN-SLTI 4/2014, que culminaram em contratação, pelo MI, com as seguintes irregularidades: a) não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca; b) não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos; c) ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global; e d) não apresentação de justificativas para adoção deste critério.**

Razões de justificativa

79. As razões de justificativa do Sr. Helder Mota (peça 174) são basicamente as mesmas apresentadas pelo Sr. Jorge Fernandes. Por essa razão, aproveitam-se aqui as sínteses expostas nos parágrafos 59, 64 e 68 desta instrução.

Análise

80. Uma vez que as razões de justificativa do Sr. Helder Mota são basicamente as mesmas apresentadas pelo Sr. Jorge Fernandes, também se aproveitam aqui as análises constantes dos parágrafos 60-63, 65-67 e 69-70 desta instrução.

Conclusão

81. As razões de justificativa do Sr. Helder Mota não elidiram as irregularidades apontadas pela Sefti no processo de contratação do PE SRP 19/2016, quais sejam exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para produtos da marca NetpApp. Essas irregularidades infringiram. Essas irregularidades infringiram as disposições da IN – SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea c, o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário.

82. Dessa forma, será proposta a rejeição de suas razões de justificativa e aplicação de multa nos termos da Lei 8.443/1992 e do RITCU, uma vez que o direcionamento não justificado de licitação para marca específica pode ser considerado erro grosseiro, requisito indispensável para a responsabilização do agente público segundo o art. 28 da LINDB.

Proposta de encaminhamento

83. Diante do exposto, será proposto:

83.1. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Helder Mota Gomes, CPF 003.866.741-08, em relação à elaboração e aprovação dos estudos técnicos preliminares com irregularidades de exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para a produtos da marca NetpApp, que afrontaram as disposições da IN – SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea c, o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário; e

83.2. aplicar multa ao Sr. Helder Mota Gomes, CPF 003.866.741-08, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso II, do RITCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, conforme o art. 214, inciso III, alínea a, do RITCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da decisão que vier a ser prolatada até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.



### CONCLUSÃO

84. Os responsáveis do Confea, do DNIT e do MI não trouxeram elementos capazes de elidir as irregularidades que lhes foram imputadas no âmbito desta representação, quais sejam:

84.1. decidir pelo prosseguimento da contratação conduzida pelo Confea, que visava à adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 19/2016 promovido pelo Ministério da Integração Nacional, apesar das falhas presentes no processo apontadas em parecer jurídico da entidade;

84.2. assinatura do Contrato 8/2017, com inobservância aos alertas emitidos pela Consultoria Jurídica do Confea acerca das falhas no processo de contratação que visava à adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 19/2016 promovido pelo Ministério da Integração Nacional;

84.3. aprovação do planejamento da contratação conduzida pelo DNIT, dotado de irregularidades que afrontam as disposições da IN – SLTI/MP 4/2014, e que visava à adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 19/2016 promovido pelo Ministério da Integração Nacional; e

84.4. elaboração e aprovação dos estudos técnicos preliminares com irregularidades que afrontam as disposições da IN – SLTI/MP 4/2014, que culminaram em contratação, pelo Ministério da Integração Nacional eivada de irregularidades.

85. Por esse motivo, será proposta a rejeição das razões de justificativa dos Srs. Rodrigo Zotti de Araújo, ex-Superintendente Administrativo e Financeiro do Confea, José Tadeu da Silva, ex-Presidente do Confea, Gustavo Adolfo Andrade de Sá, ex-Diretor de Administração e Finanças do DNIT, Jorge Fernandes Nadler, ex-Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação do MI, e Helder Mota Gomes, ex-Coordenador de Infraestrutura e Suporte do MI, com a consequente aplicação de multa nos termos da Lei Orgânica do TCU.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

86. Diante do exposto nesta instrução, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

86.1. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Rodrigo Zotti de Araújo, CPF 315.329.678-29, em relação a decidir indevidamente pelo prosseguimento da contratação conduzida pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia que visava à adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 19/2016 promovido pelo Ministério da Integração Nacional, apesar de a Consultoria Jurídica de sua instituição ter identificado a necessidade de a área demandante manifestar-se expressamente quanto à vantagem da adesão à ata, afrontando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, **caput**, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993;

86.2. rejeitar as razões de justificativas do Sr. José Tadeu da Silva, CPF 720.451.168-91, em relação à assinatura do Contrato 8/2017 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, apesar de a Consultoria Jurídica de sua instituição ter identificado a necessidade de a área demandante manifestar-se expressamente quanto à vantagem da adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério da Integração Nacional, afrontando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, **caput**, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993;

86.3. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá, CPF 160.953.084-53, em relação à aprovação do planejamento da contratação conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, dotado de irregularidades que afrontam as disposições da IN – SLTI/MP 4/2014, e que visava à adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 19/2016 promovido pelo Ministério da Integração Nacional;

86.4. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Jorge Fernandes Nadler, CPF 599.134.011-00, em relação à elaboração e aprovação dos estudos técnicos preliminares com irregularidades de exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para a produtos da marca NetpApp, que afrontaram as disposições da IN – SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o



art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea c, e o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário;

86.5. *rejeitar as razões de justificativas do Sr. Helder Mota Gomes, CPF 003.866.741-08, em relação à elaboração e aprovação dos estudos técnicos preliminares com irregularidades de exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para a produtos da marca NetpApp, que afrontaram as disposições da IN – SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea c, o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário;*

86.6. *aplicar individualmente, aos responsáveis a seguir relacionados, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso II, do RITCU, com fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, conforme o art. 214, inciso III, alínea a, do RITCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da decisão que vier a ser prolatada até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:*

86.6.1. *Rodrigo Zotti de Araújo, CPF 315.329.678-29;*

86.6.2. *José Tadeu da Silva, CPF 720.451.168-91;*

86.6.3. *Gustavo Adolfo Andrade de Sá, CPF 160.953.084-53;*

86.6.4. *Jorge Fernandes Nadler, CPF 599.134.011-00;*

86.6.5. *Helder Mota Gomes, CPF 003.866.741-08;*

86.7. *comunicar aos responsáveis a decisão que vier a ser adotada nestes autos;*

86.8. *autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, com base no artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;*

86.9. *dar ciência da deliberação que vier a ser prolatada aos responsáveis, ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes e ao Ministério da Integração Nacional.* (grifos no original).

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de representação apresentada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti/TCU), versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 19/2016, promovido pelo Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em face de indícios de restrição indevida à competitividade por indicação de marca, além de permissão indevida para adesão tardia à ata de registro de preços.

2. O certame licitatório teve por objeto o registro de preços para eventual contratação de expansão e modernização da solução de armazenamento de dados – *storage* para o MI, órgão gerenciador, e para o órgão participante Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), além de permitir a adesão posterior de interessados (“caronas”). O valor estimado da contratação foi de R\$ 12.515.244,87, considerando apenas os quantitativos previstos para o órgão gerenciador, e de R\$ 19.305.859,26, ao considerarmos também os quantitativos previstos para o órgão participante.

## II

3. No que concerne ao histórico dos presentes autos, verifico que a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação o fez com precisão e adequada profundidade, nos termos constantes dos itens 2 a 18 de sua instrução de peça 183, reproduzida no relatório que antecede este voto.

4. Destaco, desse histórico, duas decisões. A primeira, constante do despacho datado de





18/7/2017 (peça 23), na qual determinei cautelarmente: (i) ao MI que se abstinhasse de permitir novas adesões à ARP decorrente do PE SRP 19/2016; e (ii) à Eletrobrás Distribuição Alagoas (Companhia Energética de Alagoas – Ceal), ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), à Agência Nacional de Águas (ANA) e ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) que se abstinhassem de firmar contratos decorrentes do aludido pregão, conduzido pelo MI, se ainda não o tivessem feito. Ressalto que tal decisão cautelar foi referendada pelo Acórdão 32/2018-TCU-Plenário, de minha relatoria (peça 106).

5. A segunda, constante do Acórdão 1.355/2018-TCU-Plenário, Sessão de 13/6/2018, de minha relatoria (peça 126), que, entre outras medidas: (i) revogou a cautelar anteriormente concedida; (ii) determinou ao DNIT que adotasse as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, de forma a anular o contrato decorrente de sua adesão à ARP oriunda do PE SRP 19/2016; (iii) determinou ao MI que não realizasse novas contratações ou autorizasse quaisquer adesões à ata de registro de preços decorrente do PE SRP 19/2016; (iv) determinou à Ceal, ao Confea e à Ana que não firmassem contratos em decorrência de adesão à ARP do PE SRP 19/2016; (v) determinou ao Mapa que não utilizasse a ARP decorrente do PE SRP 19/2016; e (vi) autorizou a Sefti a realizar audiências dos Srs. Rodrigo Zotti de Araújo e José Tadeu da Silva, então Superintendente Administrativo e Financeiro do Confea e Presidente do Confea, respectivamente; Gustavo Adolfo Andrade de Sá, então Diretor de Administração e Finanças do DNIT; Helder Mota Gomes e Jorge Fernandes Nadler, então Coordenador de Infraestrutura e Suporte do MI e Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação do MI, respectivamente; responsáveis por irregularidades identificadas nos processos de contratação relativos aos PE SRP 19/2016 de suas respectivas instituições.

### III

6. Nos termos dos ofícios de peças 144 a 147, os responsáveis foram chamados em audiência para apresentarem suas razões de justificativas acerca dos seguintes indícios de irregularidades:

6.1. Rodrigo Zotti de Araújo, na condição de Superintendente Administrativo e Financeiro do Confea, ter decidido pelo prosseguimento da contratação conduzida pelo Confea a despeito das falhas presentes no processo apontadas em parecer jurídico da entidade, contrariando o disposto no art. 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993, o que culminou em adesão à ata de registro de preços com as seguintes irregularidades: a) não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca; b) não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos; c) a especificação de requisitos no termo de referência foi estabelecida para atender especificamente o ambiente do Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); d) ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global; e e) não apresentação de justificativas para adoção deste critério.

6.2. José Tadeu da Silva, na condição de Presidente do Confea, ter assinado o Contrato 8/2017, sem avaliar as falhas presentes no processo apontadas em parecer jurídico da entidade, contrariando o disposto no art. 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993, o que culminou em adesão à ata de registro de preços com as seguintes irregularidades: a) não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca; b) não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos; c) a especificação de requisitos no termo de referência foi estabelecida para atender especificamente o ambiente do Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); d) ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global; e e) não apresentação de justificativas para adoção deste critério.

6.3. Gustavo Adolfo Andrade de Sá, na condição de Diretor de Administração e Finanças do DNIT, ter aprovado o planejamento da contratação conduzida pelo DNIT, dotada de irregularidades que afrontam as disposições da IN-SLTI/MP 4/2014, que culminou em adesão a ata de registro de



preços com as seguintes irregularidades: a) não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca; b) não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos; c) a especificação de requisitos no termo de referência foi estabelecida para atender especificamente o ambiente do Ministério da Integração Nacional; d) ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global; e e) não apresentação de justificativas para adoção deste critério.

6.4. Jorge Fernandes Nadler, na condição de Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação do Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), ter elaborado e aprovado os estudos técnicos preliminares com irregularidades que afrontam as disposições da IN-SLTI 4/2014, que culminou em contratação, pelo MI, com as seguintes irregularidades: a) não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca; b) não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos; c) ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global; e d) não apresentação de justificativas para adoção deste critério.

6.5. Helder Mota Gomes, na condição de Coordenador de Infraestrutura e Suporte do Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), ter elaborado e aprovado os estudos técnicos preliminares com irregularidades que afrontam as disposições da IN-SLTI 4/2014, que culminou em contratação, pelo MI, com as seguintes irregularidades: a) não apresentação de justificativas técnicas e econômicas objetivas nem um comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis que embasassem a restrição de marca; b) não apresentação de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos; c) ausência de justificativas para o parcelamento da aquisição dos itens do objeto diante do critério de adjudicação por preço global; e d) não apresentação de justificativas para adoção deste critério.

#### IV

7. A Sefti, após analisar as razões de justificativas apresentadas pelos gestores ouvidos em audiência – responsáveis do Confea, do DNIT e do MI –, concluiu que os mesmos não trouxeram aos autos elementos capazes de elidir as irregularidades que lhes foram imputadas e, por esse motivo, propôs a rejeição de suas razões, com consequente aplicação da multa estabelecida no art. 58, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), conforme trecho da instrução de peça 68, a seguir transcrito, *in verbis*:

*“26. O Sr. Rodrigo Zotti não trouxe elementos capazes de justificar sua decisão pelo prosseguimento da contratação conduzida pelo Confea em detrimento das falhas presentes no processo, apontadas em parecer jurídico da entidade, afrontando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, caput, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993.*

*27. Por tal razão, considerando que a sua decisão, ignorando alerta da Consultoria Jurídica do órgão, constitui-se em erro grosseiro, será proposta a rejeição de suas razões de justificativa, com consequente aplicação da multa estabelecida no art. 58, inciso II, do RITCU.*

*(...)*

*42. A audiência do Sr. José Tadeu decorreu do fato de ele ter assinado o Contrato 8/2017, sem avaliar as falhas presentes no processo de contratação apontadas em parecer jurídico da área responsável do Confea, exarado de acordo com o disposto no art. 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993.*

*43. Conforme relatado na instrução desta unidade técnica de 14/5/2018, a área jurídica do Conselho, em seu parecer, alertou a respeito da necessidade de o processo de contratação que visava à adesão à ARP do MI conter justificativas embasadas da área técnica sobre a vantajosidade da contratação e a respeito do objeto da ata não derivar de situações específicas do seu órgão gestor (peça 124, p. 8, parágrafo 49).*

44. Apesar disso, o Sr. José Tadeu, não observando os alertas, promoveu a celebração do Contrato 8/2017 com a empresa Servix.

45. Da leitura das razões de justificativa ora em análise, verificou-se que o responsável apresentou argumentos referentes às irregularidades apontadas em relação ao processo de licitação do MI, sob a perspectiva do Confea, e não ao fato originador de sua audiência.

46. Portanto, conclui-se que o Sr. José Tadeu não trouxe elementos capazes de elidir a irregularidade a ele imputada de assinar o Contrato 8/2017 não observando os pressupostos necessários, ignorando, inclusive, os alertas da Consultoria Jurídica de sua entidade, afrontando, assim, os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, **caput**, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993, além de caracterizar erro grosseiro, conforme o art. 28 da LINDB. Por tal razão, será proposta a rejeição de suas razões de justificativa, com consequente aplicação da multa estabelecida no art. 58, inciso II, do RITCU.

(...)

56. Ao **Sr. Gustavo Adolfo** foi imputada a responsabilidade pela aprovação do processo de contratação, que não obedeceu ao estabelecido na IN-SLTI/MP 4/2014, culminando na adesão do DNIT à ARP do MI. As suas razões de justificativa não elidiram a irregularidade motivadora de sua audiência, razão pela qual será proposta sua rejeição, com a consequente aplicação de multa.

57. Importa destacar que o descumprimento da referida IN pode ser caracterizado como erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), alterado recentemente pela Lei 13.655/2018, de modo que sua responsabilização é legalmente justificada.

(...)

76. As razões de justificativa do **Sr. Jorge Fernandes** não elidiram as irregularidades apontadas pela Sefti no processo de contratação do PE 19/2016, quais sejam exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para produtos da marca NetpApp. Essas irregularidades infringiram as disposições da IN-SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea 'c', e o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário.

77. Dessa forma, será proposta a rejeição de suas razões de justificativa e aplicação de multa nos termos da Lei 8.443/1992 e do RITCU, uma vez que o direcionamento não justificado de licitação para marca específica pode ser considerado erro grosseiro, requisito indispensável para a responsabilização do agente público segundo o art. 28 da LINDB.

(...)

81. As razões de justificativa do **Sr. Helder Mota** não elidiram as irregularidades apontadas pela Sefti no processo de contratação do PE SRP 19/2016, quais sejam exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para produtos da marca NetpApp. Essas irregularidades infringiram as disposições da IN-SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea 'c', o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário.

82. Dessa forma, será proposta a rejeição de suas razões de justificativa e aplicação de multa nos termos da Lei 8.443/1992 e do RITCU, uma vez que o direcionamento não justificado de licitação para marca específica pode ser considerado erro grosseiro, requisito indispensável para a responsabilização do agente público segundo o art. 28 da LINDB.” (grifado).

8. Diante dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica especializada propõe, em síntese: (i) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Rodrigo Zotti de Araújo, José Tadeu da Silva, Gustavo Adolfo Andrade de Sá, Jorge Fernandes Nadler e Helder Mota Gomes; (ii) aplicar, individualmente, aos citados responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso II, do RITCU; e (iii) dar ciência da deliberação que vier a ser prolatada aos responsáveis, ao Confea, ao DNIT e ao Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual



Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

V

9. No mérito, estou de acordo com o posicionamento da unidade técnica especializada, incorporando às minhas razões de decidir as análises, conclusões e proposições constante na instrução reproduzida no relatório precedente, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

10. As constatações relatadas pela Sefti são suficientes para alicerçar a adoção das medidas propostas.

11. Conforme demonstrado na instrução do feito, nenhum dos gestores responsabilizados nos presentes autos apresentou razões de justificativas capazes de elidir as irregularidades que lhes foram imputadas e que subsidiam a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU.

12. Em linha com o entendimento da unidade técnica especializada, compreendo que as falhas identificadas nestes autos configuram grave violação aos conceitos mais elementares de controle e aos seguintes preceitos legais que disciplinam contratações públicas: princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, consignados no art. 3º, *caput*, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993; princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal; arts. 3º, § 1º, 7º, § 5º, 6º, inciso IX, alínea “c”, 15º, § 1º, e 38, inciso VI, da referida lei; e na Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014.

13. Especificamente quanto aos gestores Rodrigo Zotti de Araújo, Superintendente Administrativo e Financeiro do Confea (responsável pela decisão de dar prosseguimento à contratação em detrimento das falhas presentes no processo), e José Tadeu da Silva, Presidente do Confea (responsável por assinar o Contrato 8/2017 sem avaliar as falhas presentes no processo), entendo que suas condutas se revestem de culpa grave, pois agiram desconsiderando Parecer da Consultoria Jurídica da instituição (Parecer 125/2017-Sucon, peça 63, p. 55-63), que identificou a necessidade de o processo de contratação que visava à adesão à ARP do MI conter justificativas embasadas da área técnica sobre a vantajosidade da contratação e a respeito do objeto da ata não derivar de situações específicas do seu órgão gestor. Tais condutas evidenciam que esses responsáveis não desempenharam suas atribuições da forma que seria esperada do administrador médio, ou seja, suas condutas foram contrárias à ação que se espera de um gestor diligente, denunciando descaso, temeridade e falta de cuidados indispensáveis.

14. Pertinente registrar o entendimento do STF a respeito da manifestação dos órgãos de assessoria jurídica em matéria de licitações e contratos, notadamente a partir de excerto do voto proferido pela Ministra Cármen Lúcia, nos autos do MS 29.137/DF (peça 182, p. 6-7):

*É certo que, em matéria de licitações e contratos administrativos, a manifestação dos órgãos de assessoria jurídica não se limita à mera opinião, mas à aprovação ou rejeição da proposta. Contudo, embora seja obrigatória a submissão do contrato e, eventualmente, de seu termo aditivo, ao exame de legalidade pelo órgão de assessoria jurídica, sua manifestação favorável não ganha contorno de vinculatividade capaz de subordinar a atuação do gestor público, compelindo-o a praticar o ato. Por outro lado, se o parecer técnico-jurídico for desfavorável, seu teor vincula o gestor público, impedindo-o de celebrar o ajuste ou tornando-o exclusivamente responsável pelos danos que dele possam advir. (grifou-se)*

15. A jurisprudência desta Corte vem se inclinando no sentido de considerar que resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto (Acórdãos 1.628/2018-TCU-Plenário e 2.681/2019-TCU-1ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 2.860/2018-TCU-Plenário, Ministro Augusto Sherman).

16. Assim sendo, compreendo que os elementos constantes dos autos permitem concluir que as condutas dos Srs. Rodrigo Zotti de Araújo (decidir pelo prosseguimento da contratação em detrimento das falhas presentes no processo, apontadas em parecer jurídico do Confea) e José Tadeu da Silva (assinar o Contrato 8/2017 não observando os pressupostos necessários, ignorando, inclusive, os alertas da Consultoria Jurídica da entidade) fugiram do referencial do administrador médio utilizado



pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação. Tratou-se, a meu ver, de erro grosseiro, que permite que os referidos gestores respondam pessoalmente por seus atos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, com redação dada pela Lei 13.655/2018):

*Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.*

17. No tocante ao Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá, Diretor de Administração e Finanças do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), verifico que está sendo responsabilizado por ter aprovado o processo da contratação que culminou na adesão dessa autarquia à ARP do MI com irregularidades que afrontam as disposições da IN-SLTI/MP 4/2014, em especial a alteração da ordem dos procedimentos estabelecidos no normativo.

18. Tendo em vista que tal instrução normativa dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal, o descumprimento de regras contidas nesse normativo pode ser considerado como um erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), passível de ensejar a aplicação de sanção do TCU.

19. Dito de outra forma, compreendo que ocorreu uma grave inobservância de um dever de cuidado por parte do Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá, pois qualquer pessoa apta a aprovar um processo de contratação envolvendo expansão e modernização de solução de armazenagem de dados, que se enquadra no conceito de solução de tecnologia da informação, teria ou deveria ter a iniciativa de ao menos cumprir o estabelecido na IN-SLTI/MP 4/2014, em especial a ordem dos procedimentos estabelecida nesse normativo.

20. Oportuna a transcrição de trecho da análise da Sefti que originou a audiência do referido diretor (peça 124, p. 11-12):

*“77. Constata-se que a sequência dos atos praticados no processo de contratação anteriormente descritos leva à conclusão de que **a decisão de efetuar a adesão à ata de registro de preços veio antes do levantamento e da especificação das necessidades da autarquia. Os fatos abaixo elencados corroboram a constatação:***

*a. O primeiro ato do processo consistiu em consultar a disponibilidade da ata junto ao órgão gerenciador e ao fornecedor;*

*b. Após a consulta, oficializou-se a demanda e realizou-se o planejamento em apenas um dia;*

*c. Não foram analisadas as soluções disponíveis no mercado para verificar quais atenderiam às demandas do DNIT, mas somente atas disponíveis para adesão imediata;*

*d. O termo de referência estabelece responsabilidades para o órgão gerenciador da ata, o que denota um direcionamento para aquisição por meio de adesão a ARP;*

*e. A minuta de contrato já foi redigida, ainda na fase de planejamento, com o nome do fornecedor que veio a, posteriormente, celebrar o contrato; e*

*f. A pesquisa de preços foi efetuada somente por meio de consulta a empresas.” (grifou-se).*

21. Quanto à alegação de suas ações não tiveram dolo, sendo norteadas pela boa-fé, destaco que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado pelo Tribunal (Acórdãos 9.004/2018-1ª Câmara, 635/2017-Plenário, 2.781/2016-Plenário, 2.391/2018-Plenário, dentre outros).

22. Dessa forma, entendo que a conduta do Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá se distanciou daquela que seria esperada do administrador médio, utilizada pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação, caracterizando a ocorrência de erro grosseiro a ensejar sua responsabilização nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942.

23. Quanto ao Srs. Jorge Fernandes Nadler, Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação do Ministério da Integração Nacional – MI (extinto, atual Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR), e Helder Mota Gomes, Coordenador de Infraestrutura e Suporte desse mesmo ministério,



averiguo que estão sendo responsabilizados por terem elaborado e aprovado os estudos técnicos preliminares em desacordo com as disposições da IN-SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea “c”, o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário, resultando em contratação eivada de irregularidades.

24. De fato, constatou-se que o Estudo Técnico Preliminar da Contratação (ETP) não demonstrou de forma adequada que a restrição ao fabricante NetApp residia na solução mais vantajosa para a Administração, haja vista a ausência de justificativas técnicas e econômicas objetivas, comparativo de custo total de propriedade das alternativas cabíveis e de estudos e justificativas para o estabelecimento dos requisitos técnicos nos estudos técnicos preliminares da contratação.

25. O direcionamento não justificado de licitação para marca específica e as irregularidades constatadas na contratação efetivada pelo MI, em afronta às regras contidas na IN-SLTI/MP 4/2014, aos citados artigos da Lei 8.666/1993, ao princípio da eficiência e à citada jurisprudência deste Tribunal, podem ser considerados como erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), passível de ensejar a aplicação de sanção do TCU.

26. Tendo em vista que os Srs. Jorge Fernandes Nadler e Helder Mota Gomes exerciam funções de coordenação de áreas diretamente envolvidas com solução de tecnologia da informação, compreendo que ocorreu uma grave inobservância de um dever de cuidado por parte desses gestores, pois qualquer pessoa apta a elaborar e aprovar estudos técnicos preliminares de um processo de contratação envolvendo expansão e modernização de solução de armazenagem de dados teria ou deveria ter a iniciativa de ao menos cumprir o estabelecido na IN-SLTI/MP 4/2014 e na lei de licitações e contratos, em especial justificar o direcionamento de licitação para marca específica.

27. Assim, creio que as condutas desses coordenadores do MI se distanciaram daquela que seria esperada do administrador médio, utilizada pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação, caracterizando a ocorrência de erro grosseiro a ensejar suas responsabilizações nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942.

28. Por essas razões, entendo que os Srs. Rodrigo Zotti de Araújo, José Tadeu da Silva, Gustavo Adolfo Andrade de Sá, Jorge Fernandes Nadler e Helder Mota Gomes não trouxeram elementos capazes de elidir as irregularidades que lhes foram imputadas no âmbito desta representação e, por isso, suas razões de justificativas devem ser rejeitadas. Em adição, julgo pertinente aplicar a esses responsáveis a multa individual prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para os gestores do Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MRD), por considerar mais grave as infrações por eles cometidas, e de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para os demais gestores.

29. Por fim, registro que o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, conforme evidencia os seguintes enunciados da Jurisprudência Seleccionada do TCU, reforça o encaminhamento supra:

✓ *A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do “administrador médio” utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o “erro grosseiro” a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018. (Acórdão 1.628/2018-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER);*

✓ *O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto. (Acórdão 2.860/2018-Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN);*

✓ *Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (Acórdão 2.391/2018-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER e Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO);*





✓ *Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado. (Acórdão 3.327/2019-Primeira Câmara, Relator: VITAL DO RÊGO);*

✓ *Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio. Tal conduta revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, o que configura culpa grave, passível de multa. (Acórdão 2.681/2019-Primeira Câmara, Relator: BENJAMIN ZYMLER).*

Ante o exposto, acompanhando a proposta da unidade técnica especializada, VOTO no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,  
Senhor Relator,  
Senhora Ministra,  
Senhores Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,

Cuidam estes autos de Representação na qual se discute contratação do extinto Ministério da Integração para adquirir mais **storage**. Sem querer entrar no mérito da necessidade da compra, saltam aos olhos a incompatibilidade do valor da aquisição, com a pouca qualidade do planejamento. O gestor, exemplifico, escolheu indevidamente a marca NetApp, sem fundamentos técnicos adequados e com justificativa de preços superficial. O resultado foi a esperada limitação de participação de outros licitantes. Esse caso representa muito bem a forma como são feitas aquisições de equipamentos de TI na administração pública.

Apesar desses problemas, outros órgãos aderiram à ata de registro de preços que resultou da referida contratação. Além disso, ignoraram requisitos da IN 4/2014 do então Ministério do Planejamento, demonstrando assim dificuldades ainda maiores na gestão da aquisição de equipamentos tecnológicos. O registro de preços, nesse caso, apresentou-se como oportunidade para organizações que não planejam adequadamente, como demonstrado com profundidade no relatório da Sefti.

Tenho reiteradamente falado a respeito da importância de a Administração se preparar para a revolução digital, que já está acontecendo. As conclusões só demonstram que os gestores ainda precisam quebrar o ciclo de contratações mal planejadas e antieconômicas, que drenam recursos cada vez mais parcos.

Com essas breves considerações, reitero minha concordância com as conclusões do eminente Relator, Ministro Augusto Nardes, e louvo o trabalho atento de nossos auditores, que têm travado essa luta por uma melhora na qualidade dos gastos. São poucos os recursos, que sejam usados com cuidado.

Sala das Sessões, em 5 de junho de 2019.

AROLDO CEDRAZ  
Ministro



1. Processo nº TC 014.448/2017-3.
- 1.1. Apensos: 027.019/2018-7; 002.488/2018-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso do Sul (03.983.939/0001-01); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e Servix Informática Ltda. (01.134.191/0001-47).
  - 3.2. Responsáveis: Gustavo Adolfo Andrade de Sá (160.953.084-53); Helder Mota Gomes (003.866.741-08); Jorge Fernandes Nadler (599.134.011-00); José Tadeu da Silva (720.451.168-91); e Rodrigo Zotti de Araujo (315.329.678-29).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MRD), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso do Sul; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).
8. Representação legal:
  - 8.1. Claudio Torquato da Silva, representando Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador);
  - 8.2. Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso do Sul;
  - 8.3. Luiz Fernando Braz Siqueira (21104/OAB-DF) e outros, representando Servix Informática Ltda.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti/TCU), versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 19/2016, promovido pelo Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em face de indícios de restrição indevida à competitividade por indicação de marca, além de permissão indevida para adesão tardia à ata de registro de preços.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos artigos 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c 235, 237 e 250, § 2º, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), em:

9.1. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Rodrigo Zotti de Araújo, CPF 315.329.678-29, em relação a decidir indevidamente pelo prosseguimento da contratação conduzida pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia que visava à adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 19/2016 promovido pelo Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), apesar de a Consultoria Jurídica de sua instituição ter identificado a necessidade de a área demandante manifestar-se expressamente quanto à vantagem da adesão à ata, afrontando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, *caput*, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993;

9.2. rejeitar as razões de justificativas do Sr. José Tadeu da Silva, CPF 720.451.168-91, em relação à assinatura do Contrato 8/2017 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, apesar de a Consultoria Jurídica de sua instituição ter identificado a necessidade de a área demandante manifestar-se expressamente quanto à vantagem da adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), afrontando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, consignados no art. 3º, *caput*, e no art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993;



9.3. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá, CPF 160.953.084-53, em relação à aprovação do planejamento da contratação conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, dotado de irregularidades que afrontam as disposições da IN-SLTI/MP 4/2014, e que visava à adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 19/2016 promovido pelo Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR);

9.4. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Jorge Fernandes Nadler, CPF 599.134.011-00, em relação à elaboração e aprovação dos estudos técnicos preliminares com irregularidades de exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para a produtos da marca NetpApp, que afrontaram as disposições da IN-SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea “c”, e o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário;

9.5. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Helder Mota Gomes, CPF 003.866.741-08, em relação à elaboração e aprovação dos estudos técnicos preliminares com irregularidades de exigência de tecnologia proprietária de fabricante específico, direcionando a licitação para a produtos da marca NetpApp, que afrontaram as disposições da IN-SLTI/MP 4/2014, o art. 3º, § 1º, o art. 7º, § 5º, o art. 6º, inciso IX, alínea “c”, o art. 15º, § 1º, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além da jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 757/2015-TCU-Plenário;

9.6. aplicar aos responsáveis a seguir indicados, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, conforme o art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

| Responsável                  | Valor (R\$) |
|------------------------------|-------------|
| Rodrigo Zotti de Araújo      | 8.000,00    |
| José Tadeu da Silva          | 8.000,00    |
| Gustavo Adolfo Andrade de Sá | 8.000,00    |
| Jorge Fernandes Nadler       | 10.000,00   |
| Helder Mota Gomes            | 10.000,00   |

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, com base no artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. dar ciência desta deliberação aos responsáveis Rodrigo Zotti de Araújo, José Tadeu da Silva, Gustavo Adolfo Andrade de Sá, Jorge Fernandes Nadler e Helder Mota Gomes, ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso do Sul, ao Ministério da Integração Nacional (MI) (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e à empresa Servix Informática Ltda.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1264-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

**GRUPO II – CLASSE I – Plenário**

TC 034.039/2011-2 [Apenso: TC 028.090/2010-1]

Natureza: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Lavras da Mangabeira/CE.

Responsáveis: Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283-87); Eldon Ferrer de Almeida (059.560.213-49); Fernando Antonio de Almeida Sousa (072.942.473-15); Francisco Duarte Campos Júnior (012.735.953-27); Maria Jaqueline Lucena da Silva Sá (559.185.733-72); Steel Locadora de Veículos Máquinas Equipamentos e Mão de Obra Ltda. (10.565.150/0001-04).

Recorrente: Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283- 87).

Representação legal: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (6.546/OAB-DF) e outros, representando Edenilda Lopes de Oliveira Sousa; Ítalo Viana Aragão (27392/OAB-CE) e outros, representando Maria Jaqueline Lucena da Silva Sá; Edson Saraiva Tavares (13998/OAB-CE), representando Steel Locadora de Veículos Máquinas Equipamentos e Mão de Obra Ltda.

**SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OBSCURIDADE, OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO NA DELIBERAÇÃO EMBARGADA. INOVAÇÃO ARGUMENTATIVA. ARGUMENTOS TENDENTES A REDISCUTIR O MÉRITO DA MATÉRIA VERSADA NOS AUTOS. REJEIÇÃO.**

1. Rejeitam-se embargos de declaração quando os argumentos apresentados pelo interessado não trazem elementos suficientes que permitam caracterizar a existência de obscuridade, omissão ou contradição na deliberação embargada.

2. Não cabe, em sede de embargos de declaração, a rediscussão de matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância.

3. Consiste em inovação argumentativa a apresentação de alegação que sequer foi ventilada na fase anterior do feito, o que não se coaduna com os estreitos limites da presente espécie recursal.

**RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos, originariamente, da tomada de contas especial instaurada, em cumprimento ao Acórdão 5.444/2011-TCU-2ª Câmara, ante a constatação de irregularidades na aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Lavras da Mangabeira/CE, nos exercícios de 2009 e 2010, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), ao Programa Saúde da Família (PSF) e ao Programa de Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Programa Bolsa Família), bem como para descentralizações viabilizadas por intermédio da celebração de convênios e contratos de repasse.

2. Mediante o Acórdão 1.464/2014-TCU-Plenário, este Tribunal decidiu julgar irregulares as presentes contas, com condenação em débito de alguns responsáveis arrolados nos autos, além de, entre outras medidas, aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00, à Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, ex-prefeita municipal, ante a prática de atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quais sejam:

a) contratação de empresa como mera intermediária na prestação de serviços de transporte escolar no âmbito do Pnate, dada a subcontratação integral do objeto contratado, associada à ausência de patrimônio e pessoal suficiente daquela empresa para o cumprimento da avença;



b) deficiência nos registros de controle de entrega de mercadorias nas escolas beneficiárias do Pnae; e

c) falha no controle do pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família, ante a constatação de repasse indevido a servidores municipais.

3. Inconformada com essa decisão, a Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa interpôs recurso de reconsideração, o qual foi apreciado mediante o Acórdão 1.164/2016-TCU-Plenário, tendo este Tribunal decidido pela negativa de provimento do apelo.

4. Examinam-se, nesta oportunidade, embargos declaratórios opostos pela aludida responsável (peça 168), apontando a existência de omissões envolvendo esse último **decisum, in verbis**:

*“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial em que se aprecia neste momento recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão nº 1.464/2014-TCU-Plenário, confirmado pelo Acórdão nº 1.890/2014-TCU-Plenário, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, em:*

*9.1. conhecer do presente recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o acórdão recorrido;*

*9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à recorrente.”.*

5. De início, sustenta a Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa a existência de omissão no Acórdão 1.164/2016-TCU-Plenário, que ter-se-ia cingido a anuir ao encaminhamento proposto pelo Ministério Público junto a este Tribunal no que tange à irregularidade consignada no subitem “2.b” acima, sem, contudo, enfrentar o exame empreendido pela unidade técnica.

6. Sobre isso, consigna que, apesar de não ter suscitado em sede recursal qualquer argumento relativo a essa irregularidade, a Secretaria de Recursos ter-se-ia pronunciado sobre a questão, em face do princípio da verdade real e do efeito devolutivo pleno conferido pelo recurso de reconsideração, concluindo que *“o efetivo controle de estoque e armazenamento dos produtos para preparação da merenda escolar é uma atribuição direta dos diretores de escola, do secretário de educação e do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, de acordo com o que dispõe o art. 19, da Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 – Lei nº 11.947/2009”.*

7. Considerando, então, que as conclusões da instrução da unidade técnica seriam parte essencial das decisões desta Corte e defendendo a importância da norma legal supramencionada, defende que seria fundamental a manifestação expressa deste Tribunal quanto ao tema.

8. Nesse sentido, aduz que o TCU já teria entendido, com base na Teoria da Responsabilidade, pela descaracterização da culpabilidade de gestor que não exerce supervisão e controle diretos sobre as atividades funcionais de outros servidores que deram causa ao dano. Segundo a embargante, de acordo com essa teoria, os agentes políticos somente poderiam ser responsabilizados pelos atos omissivos ou comissivos a que tivessem dado causa, considerando-se sua esfera de atribuições e envolvimento direto com os fatos.

9. No caso, complementa que, de acordo com a Cartilha de Orientação sobre a Fiscalização da Alimentação Escolar de Santa Catarina, seria incompatível com as tarefas de prefeita municipal receber, conferir, armazenar e controlar o consumo de alimentos e demais materiais utilizados no seu preparo, prestando contas, diariamente, dos cardápios, número de refeições e consumo verificados em formulário próprio, responsabilidades essas que ficariam a cargo – além dos diretores de escola, do Secretário de educação e do CAE – das merendeiras e nutricionistas.

10. Em vista disso, entende que a multa que lhe foi aplicada deveria ser afastada, por decorrer de atos que não lhe competiriam e ante as inúmeras funções de gestão que lhe caberiam. Outrossim, inexistiram provas de sua omissão na correção do suposto evento danoso, bem como não haveria nexo causal entre as suas atribuições e as falhas observadas.





11. A Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa suscita, ainda, a existência de outra omissão no Acórdão 1.164/2016-TCU-Plenário, envolvendo o dever de julgamento conforme precedentes, previsto no art. 489 do novo CPC.

12. No caso, aduz que o novo Código de Processo Civil estabeleceria a necessidade de o interessado apontar paradigmas aplicáveis ao caso, visando dar efetividade ao primado da segurança jurídica.

13. Nesse sentido, registra, quanto às irregularidades mencionadas nos subitens “2.a” e “2.c” acima, que esta Corte de Contas possuiria farta jurisprudência no sentido de, em casos similares, apenas determinar aos municípios a adoção de providências administrativas tendentes à implantação de mecanismos de controle, sem imputação de débito ou multa, a exemplo dos Acórdãos 2.177/2012-Plenário, 4.922/2012-2ª Câmara e 2.917/2012-Plenário, todos da relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, e 8.336/2011-1ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman.

14. Por conta disso, solicita, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, a aplicação de tais precedentes ao caso concreto, para que seja excluída a multa que lhe foi imputada.

15. Por fim, aponta a Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa uma terceira omissão no Acórdão 1.164/2016-TCU-Plenário, desta feita decorrente da ausência de manifestação acerca da inexistência de má fé e locupletamento no caso concreto e da desproporcionalidade da punição aplicada.

16. Sobre isso, alega que, amparado no princípio da proporcionalidade ou da proibição dos excessos, este Tribunal teria construído sólida jurisprudência, a exemplo dos Acórdãos 794/2016-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, e 110/2011-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, no sentido da diminuição proporcional do valor da multa aplicada ao gestor que tivesse agido de boa-fé e que não tivesse obtido qualquer tipo de locupletamento.

17. Alega que a imputação de multa no valor de R\$ 15.000,00 seria medida desproporcional, principalmente quando esta Corte, em casos mais graves – onde a merenda escolar sequer teria sido entregue e a prestação de contas não teria sido apresentada –, teria aplicado ao gestor multa em valor inferior, a exemplo do Acórdão 1.141/2010-Plenário, da relatoria do Ministro José Jorge.

18. Insiste que não teria havido má-fé ou locupletamento que pudesse culminar na aplicação de penalidade severa, principalmente tendo em vista o alegado não enfrentamento direto do exame empreendido pela Serur em relação à irregularidade consignada no subitem “2.b” acima, o que, por si só, já diminuiria o **quantum** da penalidade aplicada.

19. Por todo o exposto, requer a embargante o *“conhecimento dos presentes embargos, com seu posterior provimento, para que o Acórdão recorrido seja reformado, com o fim de sanar as omissões apontadas para que, por meio da reforma do Acórdão nº 1164/2016, seja a multa imposta pelo Acórdão nº 1464/2014 tornada insubsistente, ou, alternativamente, seja reduzido o valor aplicado”*.

É o relatório.

## VOTO

De início, entendo que os presentes embargos devem ser conhecidos, por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

2. Como preliminar de mérito, e a título pedagógico, observo que os embargos de declaração são, em regra, recurso integrativo, que objetivam expungir da decisão embargada os vícios da omissão, contradição ou obscuridade. Vicente Greco Filho assim define esses vícios da deliberação:

*“(...) obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.*

*contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.*



*omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada.”*

(in Direito Processual Civil Brasileiro 11ª edição, 2º Volume, Editora Saraiva, p. 259/260).

3. No mesmo sentido a jurisprudência dos tribunais pátrios, da qual reproduzo excerto do voto condutor da seguinte deliberação do egrégio STJ, a rememorar que os declaratórios:

*“(...) objetivam expungir da decisão embargada, o vício da omissão, entendida como aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida”.* (STJ, EDcl REsp 351490, DJ 23/09/2002).

4. Nessa linha, confirmam-se, também, os Acórdãos 1.810/2008-TCU-2ª Câmara, 92/2004 e 328/2004, do Plenário, e 71/2006 e 186/2006, da 1ª Câmara, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a exemplo da decisão exarada no RE 327376/DF, pelo Ministro Carlos Velloso, **in verbis**: *“Não cabe, por outro lado, em sede de embargos de declaração, rediscutir a matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância. (...). Inviável, portanto, o RE, nego-lhe seguimento”.*

5. Feitos esses destaques, verifico, de pronto, que inexistem vícios internos ao Acórdão 1.164/2016-TCU-Plenário passíveis de serem aclarados ou corrigidos.

6. Em relação à alegada ausência de manifestação acerca dos fundamentos arguidos pela unidade técnica relativamente à irregularidade descrita no item 2.b do relatório condutor deste voto (deficiência nos registros de controle de entrega de mercadorias nas escolas beneficiárias do Pnae), registro que tal manifestação consta do parecer do Ministério Público junto a este Tribunal que fundamentou o acórdão embargado (peça 134), a qual foi expressamente incorporada às minhas razões de decidir.

7. Esclareço que, na fase anterior do feito, ao tratar dessa irregularidade, a Serur se pronunciou no sentido de não considerar a deficiência no registro de mercadorias atinentes ao Pnae como uma das irregularidades ensejadoras da multa aplicada à recorrente, por entender que o efetivo controle de estoque e armazenamento dos produtos para preparação da merenda escolar seria uma atribuição ligada à atuação dos diretores de escola, ao secretário de educação e ao CAE, nos termos do art. 9º, § 3º, II, da Resolução FNDE 38/2009 e do art. 19 da Lei 11.947/2009.

8. Em sua intervenção ministerial, o Ministério Público junto a este Tribunal discordou do pronunciamento da unidade técnica, opinando pela negativa de provimento ao recurso, sob o entendimento, com o qual anuí, de que *“a srª. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, na qualidade de prefeita de Lavras da Mangabeira/CE, tinha a obrigação de zelar pelo bom e regular emprego da integralidade dos recursos públicos afetos ao Pnae. Conforme o voto condutor do Acórdão 10.404/2011 – 1ª Câmara, ‘o ex-prefeito, como titular do município e gestor dos recursos do FNDE, (...) tinham obrigação de garantir a boa e correta execução dos programas Pnae e Pnate, de acordo com a legislação pertinente’.”.*

9. Amparou-se o douto **Parquet** em diversos precedentes deste Tribunal (Acórdãos 3.783/2015-2ª Câmara, 2.081/2011-1ª Câmara, 333/2011-1ª Câmara, 6.558/2010-1ª Câmara, 3.657/2007-1ª Câmara e 1.570/2006-Plenário), por meio dos quais prevaleceu a tese de que, além de ir na contramão da boa e regular gestão de recursos públicos, a deficiência no controle de mercadorias atinentes ao Pnae constitui irregularidade grave, com risco de dano ao erário, ensejando a condenação em débito e/ou a aplicação de multa, eis que obsta a comprovação da efetiva entrega das mercadorias às escolas beneficiárias desse programa.

10. Vê-se que houve o devido enfrentamento do exame empreendido pela unidade técnica, não havendo qualquer omissão deste Tribunal.

11. Ressalto que, ao submeter o recurso de reconsideração a julgamento, fiz constar no relatório do acórdão embargado, o qual constitui parte essencial da deliberação do TCU, em respeito ao disposto no art. 69 do Regimento Interno do TCU, os exames realizados pela unidade técnica e pelo

Ministério Público junto a este Tribunal, além de expressamente consignar no item 7 do seu voto condutor o meu acolhimento da proposta do **Parquet** especializado.

12. Tal situação, por si só, já afasta a omissão suscitada pela embargante, uma vez que, consoante assente neste Tribunal, não há omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração quando a matéria é enfrentada na instrução da unidade técnica e/ou no parecer do Ministério Público junto a este Tribunal que constam do relatório e integram as razões de decidir da deliberação embargada, bem assim na hipótese de haver aspectos divergentes entre o encaminhamento por eles proposto e o que foi compreendido pelo julgador, quando tais questões são objeto de considerações específicas. Nessa linha, por exemplo, os Acórdãos 463/2007, 1.861/2009, 3.111/2014, 302/2015 e 294/2016, do Plenário; 1.576/2007, 663/2008, 5.589/2009, 3.339/2013, e 131/2015, estes da 1ª Câmara; e 268/2007, 133/2008 e 8.345/2016, da 2ª Câmara.

13. Cabe enfatizar, ainda, que o fato de as normas legais citadas pela Serur (Resolução FNDE 38/2009 e na Lei 11.947/2009) não terem sido tratadas de forma expressa não enseja, por si só, a configuração de omissão tratável em sede embargos, haja vista que a matéria foi devidamente analisada pelo **Parquet**, de forma fundamentada e com clara conclusão, com base em jurisprudência e análise dos fatos.

14. Não obstante, tem-se, todavia, que a irregularidade em questão foi a ausência de adoção, por parte da embargante, na condição de gestora municipal dos recursos do FNDE e no cumprimento de suas responsabilidades de supervisão, das providências necessárias para dotar as escolas com estruturas básicas de fiscalização e controle da entrega de mercadorias nas escolas beneficiárias do Pnae. Não se tratou, destarte, do exercício dessas atribuições de fiscalização e controle, previstas nas aludidas normas, as quais competem, de fato, diretamente às escolas e CAE.

15. Segundo o acórdão condenatório, tal omissão constituiu em irregularidade merecedora de punição com multa.

16. Quanto às demais alegações apresentadas pela embargante (itens 8 a 18 do relatório que antecede este voto), para as quais alega omissão deste Tribunal em seu exame, verifico que se referem a questões que sequer foram ventiladas na fase anterior do feito, consistindo em inovação argumentativa, sendo descabida, por esse motivo, a sua apreciação em sede de embargos de declaração, consoante assente na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.355/2010, da 1ª Câmara, e 180/2010 e 1.246/2010, ambos do Plenário.

17. Com efeito, em seu recurso de reconsideração, a embargante limitou-se a alegar a ausência de irregularidades no pagamento do benefício do Programa Bolsa Família, na contratação de agentes de saúde no âmbito do PSF e na gestão do Pnae e do Pnate relativamente à instalação e ao funcionamento dos conselhos municipais responsáveis pelo acompanhamento e controle desses programas.

18. Ainda acerca do Programa Bolsa Família, alegou, também, além da inocorrência de ato praticado com grave infração às normas aplicáveis à espécie, que a seleção dos beneficiários desse programa caberia ao Ministério do Desenvolvimento Social, e não à municipalidade, a quem incumbiria somente a gestão do controle social, o que incluiria a verificação do atendimento às condicionalidades do programa, tais como a renda, a partir de visitas sociais. Argumentou, outrossim, que existiram servidores municipais que atenderiam aos requisitos para recebimento do benefício e que, para fins de checagem da atualização cadastral dos dados do programa, faria lista contendo os servidores beneficiados e procederia à análise acurada desses dados.

19. Lembro que, como consignado nos itens 11 e 12 do acórdão embargado, a Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa foi apenas em face das seguintes irregularidades: a) contratação de empresa como mera intermediária na prestação de serviços de transporte escolar no âmbito do Pnate, dada a subcontratação integral do objeto contratado, associada à ausência de patrimônio e pessoal suficiente daquela empresa para o cumprimento da avença; b) deficiência nos registros de controle de entrega de mercadorias nas escolas beneficiárias do Pnae; e c) falha no controle do pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família, ante a constatação de repasse indevido a servidores municipais.



20. No recurso de reconsideração, a embargante deixou de apresentar qualquer argumento relacionado às duas primeiras irregularidades e, quanto à terceira, apresentou alegações desacompanhadas de respaldo documental e de mesmo teor das acostadas aos autos em sede de audiência, o que levou este Tribunal a concluir pela inexistência de razão para alteração do juízo contido no acórdão condenatório.

21. Não obstante o descabimento da apreciação, nesta assentada, de argumentos não ventilados na fase anterior do feito, ressalto que a embargante menciona diversas decisões desta Corte de Contas cujos fundamentos aproveitar-lhe-iam.

22. Relativamente aos Acórdãos 2.177/2012-Plenário e 2.917/2012-Plenário, tais precedentes não se amoldam à situação em tela no que tange à primeira irregularidade, haja vista que, diferentemente do acórdão condenatório e do Acórdão 8.336/2011-1ª Câmara, neles não houve a constatação de prejuízo ao erário em decorrência da subcontratação integral de serviços de transporte.

23. Lembro que, nestes autos, foi apurado débito no valor original de R\$ 156.921,51, ou seja, da ordem de 43,85% dos valores unitários praticados na contratação levada a efeito em 4/2/2009, resultante da subcontratação integral dos serviços de transporte escolar a preços inferiores aos acordados com a administração municipal, mediante sublocações materializadas em contratos de agregação de veículos de carga de particulares adaptados para essa finalidade, contrariando os princípios constitucionais da moralidade, da eficiência, da supremacia do interesse público e do dever geral de licitar, bem como os arts. 2º, 3º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993.

24. Tal irregularidade deu ensejo não só à condenação em débito e à pena com multa proporcional dos responsáveis diretamente envolvidos, além da declaração de inidoneidade da empresa contratada, mas, também, à pena da embargante e de outros servidores municipais que, de algum modo, concorreram para o seu cometimento, por omissão nas atribuições de supervisão e controle.

25. No que tange à terceira irregularidade, a subsunção do caso em exame ao entendimento defendido no Acórdão 2.177/2012-Plenário, que é o mesmo do Acórdão 2.917/2012-Plenário, já foi refutada pelo Tribunal quando da prolação do acórdão condenatório, que concluiu pela existência de gravidade suficiente a ensejar a punição dos responsáveis, ante a constatação de relevante falha no controle dos recursos do Programa Bolsa Família, cujo saneamento não foi comprovado, ensejando grande risco de dano ao erário.

26. Já no caso do Acórdão 8.336/2011-1ª Câmara, houve o saneamento, no curso da apuração, do pagamento irregular do benefício, o que levou este Tribunal a, tão-somente, endereçar determinação à municipalidade visando à melhoria dos controles existentes, de forma a prevenir, ou corrigir tempestivamente, a ocorrência de novos casos de benefícios irregulares.

27. Quanto ao Acórdão 4.922/2012-2ª Câmara, registro que inexistiu tal precedente nas bases de dados deste Tribunal. Não obstante, examinando o processo referenciado (TC 032.793/2010-3), verifico que se tratou de representação acerca de irregularidades praticadas pelo Município de Acaraú/CE no âmbito do Fundeb, ao Pnate e ao Pnae, a qual foi apensada ao TC 016.653/2010-6, que, por sua vez, referiu-se à auditoria realizada com vistas a avaliar a gestão dos recursos repassados à aludida municipalidade no âmbito das transferências voluntárias e programas federais das áreas de saúde e educação.

28. A decisão adotada nessa auditoria baseou-se, entre outros fundamentos, no entendimento contido no Acórdão 2.177/2012-Plenário, o qual, como dito alhures, não foi considerado aplicável ao caso em exame.

29. A embargante cita, ainda, outros precedentes deste Tribunal (Acórdãos 794/2016, 110/2011 e 1.141/2010, todos do Plenário) para defender a diminuição do valor da multa aplicada ao gestor que tivesse agido de boa-fé e que não tivesse obtido qualquer tipo de locupletamento, os quais, igualmente, considero não ser possível aplicar no caso concreto.

30. É que, ao contrário do defendido, tais decisões trataram de situações distintas, seja porque envolveram a constatação de um conjunto de irregularidades de menor gravidade e/ou sem potencial danoso ou a aplicação de multa próxima do valor máximo previsto em lei ou, ainda, porque houve a

demonstração da excessividade da multa aplicada quando cotejada com as aplicadas em situações similares ou até menos graves.

31. Relembro que a embargante foi apenada nestes autos por três irregularidades, uma das quais de muito maior gravidade, em face da constatação de prejuízo ao erário da ordem de R\$ 239 mil (valor atualizado à época da condenação, em junho de 2014), o que, por si só, justificou a aplicação de multa em patamar superior aos dos precedentes citados.

32. Acerca da responsabilização do agente político, a jurisprudência deste Tribunal consolidou-se no sentido da possibilidade de imputação de responsabilidade a tal autoridade pela prática de ato administrativo de gestão ou outro ato, omissivo ou comissivo, que estabeleça correlação com as irregularidades apuradas ou quando comprovado que tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades durante a sua gestão, ou que delas tinha conhecimento, ou, ainda, que houve alguma omissão grave no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica.

33. Outrossim, sedimentou-se no sentido de considerar de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito, de forma que o simples descumprimento de normas da administração pública impede o reconhecimento da boa-fé objetiva, mesmo que a ação não tenha sido voltada intencionalmente para algum resultado.

34. Destarte, a análise dessa questão é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva.

35. No caso em exame, relativamente à conduta da embargante, restou apurada omissão grave no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica, o que motivou a sua apenação. Por outro lado, não se vislumbrou elementos que afastassem a conclusão de que a gestora não se pautou com o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento, com atuação compatível com os preceitos e os princípios do direito público.

36. Feitas essas considerações, concluo que os vícios a que se refere a embargante não se confirmam, na medida em que o Relatório e o Voto condutores do Acórdão 1.164/2016-TCU-Plenário trataram de todos os questionamentos apontados no recurso de reconsideração, estando a deliberação devidamente motivada e fundamentada. Não há, destarte, qualquer reparo a ser feito no acórdão embargado.

37. Dito isso, evidencia-se, de plano, que a contestação oferecida pela Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, muito embora tente evidenciar a existência de vícios na deliberação embargada, busca, na verdade, rediscutir o mérito da matéria decidida, o que, como já largamente esclarecido, não se coaduna com os estreitos limites da presente espécie recursal, sendo repellido tanto pela doutrina como pela jurisprudência dos tribunais pátrios, inclusive desta Corte.

38. Com efeito, intenta a embargante apenas renovar a discussão de questão já apreciada pelo acórdão condenatório, bem como submeter à apreciação do Tribunal novos argumentos e outras decisões que, a seu ver, seriam mais adequadas ao caso e que, nesse sentido, deveriam ter sido consideradas.

39. Ora, como dito, é de todo incabível a utilização desse recurso com a finalidade de instaurar, indevidamente, nova discussão sobre as matérias já decididas pelo Tribunal. Os embargos de declaração não se prestam a renovar a discussão de provas, de teses jurídicas, de jurisprudência ou de outras questões de mérito já devidamente apreciadas no processo. De igual modo não se prestam à apreciação de novas provas, novos argumentos ou outras decisões de quaisquer outros órgãos.

40. Restando configurada a mera intenção, por via reflexa, de rediscutir o mérito do presente processo, sou pela rejeição dos embargos declaratórios em discussão.

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





1. Processo nº TC 034.039/2011-2.
- 1.1. Apenso: 028.090/2010-1
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
  - 3.1. Interessado: Município de Lavras da Mangabeira/CE (07.609.621/0001-16).
  - 3.2. Responsáveis: Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283-87); Eldon Ferrer de Almeida (059.560.213-49); Fernando Antonio de Almeida Sousa (072.942.473-15); Francisco Duarte Campos Júnior (012.735.953-27); Maria Jaqueline Lucena da Silva Sá (559.185.733-72); Steel Locadora de Veículos Máquinas Equipamentos e Mão de Obra Ltda. (10.565.150/0001-04).
  - 3.3. Recorrente: Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283-87).
4. Entidade: Município de Lavras da Mangabeira/CE.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal:
  - 8.1. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (6.546/OAB-DF) e outros, representando Edenilda Lopes de Oliveira Sousa.
  - 8.2. Ítalo Viana Aragão (27392/OAB-CE) e outros, representando Maria Jaqueline Lucena da Silva Sá.
  - 8.3. Edson Saraiva Tavares (13998/OAB-CE), representando Steel Locadora de Veículos Máquinas Equipamentos e Mão de Obra Ltda.
9. Acórdão:
 

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, nos quais foram opostos embargos de declaração contra o Acórdão 1.164/2016-TCU-Plenário,

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

  - 9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, conhecer dos embargos de declaração opostos pela recorrente acima nominada para, no mérito, rejeitá-los;
  - 9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente.
10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1265-19/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
  - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 041.557/2012-3.

Natureza: I - Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Maranhão - DNIT/MA.



Recorrentes: Francisco Augusto Pereira Desideri (310.929.347-15); Planurb Planejamento e Construções Ltda. (14.312.169/0001-91).

Representação legal: Evandro Santana Machado e outros, representando Planurb Planejamento e Construções Ltda.; Felipe Furtado Moraes (142.387/OAB-RJ), representando Francisco Augusto Pereira Desideri.

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL AUTUADA EM OBSERVÂNCIA AO ACÓRDÃO 2948/2011 – PLENÁRIO. OBRAS EMERGENCIAIS NA BR-226/MA. CONTRATO PG-257/96. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO DECORRENTE DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM DESACORDO COM OS REFERENCIAIS DO SICRO 1. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO DO RECURSO DO SR. FRANCISCO AUGUSTO PEREIRA DESIDERI. NEGATIVA DE PROVIMENTO DO RECURSO DA EMPRESA CONTRATADA.

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Recursos (peça 148), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 149 e 150) e do MPTCU (peça 151):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Recursos de Reconsideração interpostos pelo Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri (peças 134-136) e pela Empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda. contra o Acórdão 2850/2016 – TCU – Plenário (peça 100), retificado por inexatidão material pelo Acórdão 542/2017 – TCU – Plenário (peça 111).

1.1. No que se refere ao deslinde do recurso, a deliberação recorrida, por meio do qual esta Corte de Contas apresentou o seguinte teor:

9.1. afastar a responsabilidade de Maurício Hasenclever Borges e Wolney Wagner de Siqueira, excluindo-os do polo passivo do presente processo;

9.2. julgar irregulares as contas dos Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri, Gerardo de Freitas Fernandes e José Ribamar Tavares, bem como da empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III do Regimento Interno do TCU;

9.3. condenar, solidariamente, os responsáveis identificados no subitem anterior, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados, em caráter excepcional, a partir de 18/4/2013, data mais recente dentre as citações dos responsáveis solidários, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

| ORIGEM<br>(NOTA FISCAL) | DATA DA<br>OCORRÊNCIA | VALOR (R\$) |
|-------------------------|-----------------------|-------------|
| 0503                    | 7/1/1998              | 45.626,56   |
| 0504                    | 7/1/1998              | 85.668,07   |
| 0505                    | 7/1/1998              | 160.101,38  |
| 0506                    | 12/3/1999             | 220.443,87  |
| 0507                    | 12/3/1999             | 1.222,83    |

9.4. aplicar, aos Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri, Gerardo de Freitas Fernandes e José Ribamar Tavares, bem como à empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro



Nacional, acrescidas dos encargos legais, desde a data da comunicação do presente do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;'

### **HISTÓRICO**

2. Cuidam os autos de uma das TCEs instauradas por força do item 9.1 do Acórdão 2948/2011 – Plenário, que apurou a existência de superfaturamento em diversas contratações emergenciais realizadas pelo então 15º Distrito Rodoviário Federal do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (15º DRF/DNER), atual Superintendência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Maranhão (DNIT/MA), para realização de obras de restauração e conservação de rodovias. Após a realização da fiscalização e análise das razões de justificativa dos responsáveis então identificados, bem como a emissão de pareceres pela unidade especializada em obras desse Tribunal à época (Secob), o TCU determinou, por meio do citado acórdão, a instauração de onze tomadas de contas especiais, uma para cada contrato em exame, mediante a constituição de apartados.

2.1. O presente processo, desse modo, examina especificamente os eventos relacionados ao Contrato PG 257/96 (peça 8, p. 2-5), firmado no dia 31/12/1996, cujo objetivo era a execução de serviços emergenciais de recuperação do corpo estradal na rodovia BR-226/MA, trecho entroncamento BR-316/343(B) – divisas PI/MA (Teresina-Timon) e MA/TO, ao entroncamento MA-012/272 (Barra do Corda, segmento km 298,3 a km 434,3), tendo por contratada a sociedade empresária Planurb Planejamento e Construções Ltda. (CNPJ 14.312.169/0001-91), que o 15º DRF escolheu com base no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, segundo documentação reunida no processo administrativo DNER 51250.000.707/96 (peças 6, p. 2, a peça 8, p. 32).

2.2. As obras e serviços foram definitivamente recebidos mediante termo datado de 9/7/1997 e assinado por servidores da administração contratante e por preposto da empreiteira (peça 8, p. 16-17). Do total de pagamentos realizados, estimaram-se diferenças positivas (débito por sobrepreço) na execução do contrato PG 257/96 (peça 10), ao final assimiladas e acatadas pelo Acórdão 2948/2011-Plenário.

2.3. Conforme os itens 8 a 17, 139 a 149 e 185.1 e anexo XIV (peça 3, p. 2-4, 43-48 e 58, e peça 4) de instrução da Secob e 10.8 da segunda instrução da Secex/MA (peça 5, p. 11-12), mais documentos relativos à despesa adunados na peça 8, p.33, à peça 10, propôs-se, em instrução de 22/11/2012 (peça 13), a citação solidária de Francisco Augusto Pereira Desideri, Gerardo de Freitas Fernandes, José Ribamar Tavares, Maurício Hasenclever Borges, Planurb Planejamento e Construções Ltda. e Wolney Wagner de Siqueira, tanto quanto audiência dos agentes públicos nominados.

2.4. Após regular citação solidária dos responsáveis, o Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri permaneceu inerte, operando-se contra ele os efeitos da revelia. Após a análise das alegações de defesa, a decisão, contra a qual ora se insurgem os recorrentes, condenou os responsáveis em débito solidário com a empresa executora diante do sobrepreço identificado por esta Corte e não afastado pelos envolvidos.

2.5. Foi excluída a responsabilização dos Srs. Wolney Wagner de Siqueira, e Maurício Hasenclever Borges nos presentes autos, pois, embora os mesmos tenham participado das etapas de ratificação e autorização da contratação emergencial, não cabia a eles, dentro dos vários setores que compunham a cadeia de aprovação dos atos dentro da antiga autarquia, a conferência em pormenores acerca da compatibilidade dos valores orçados com o Sicro. Além disso, em caráter excepcional, considerou-se a data da citação válida dos responsáveis para fins de incidência de mora, devido ao longo tempo transcorrido desde a ocorrência dos fatos até as condenações.

2.6. Inconformados, o Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri e a Empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda. interpõem os presentes Recursos de Reconsideração.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 139 e 140), ratificados pelo Exmo. Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (peça 143), que concluiu pelo conhecimento dos



*Recursos de Reconsideração interpostos, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 2850/2016 – TCU – Plenário em relação aos recorrentes, estendendo-se referida suspensão a todos os responsáveis condenados de forma solidária com os recorrentes, nos termos do art. 31, inciso I, e 22, da Lei 8443/1992.*

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **4. Delimitação do Recurso**

4.1 Constituem objeto do recurso do Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri as seguintes questões:

- a) do cerceamento de defesa representado pelo longo decurso de tempo entre os fatos e a citação;
- b) da modificação do entendimento da Diretora da unidade técnica quanto à instauração de TCE;
- c) das modificações ocorridas no sistema de custos rodoviários – Sicro 1 após o mês de abril de 1994;
- d) da conduta efetivamente praticada pelo Recorrente.

4.2 Constituem objeto do recurso da Planurb Planejamento e Construções Ltda.as seguintes questões:

- a) da dispensa de licitação;
- b) da existência na proposta de preços inferiores aos do orçamento do DNER;

**Recorrente – Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri**

**5. Questão – do cerceamento de defesa representado pelo longo decurso de tempo entre os fatos e a citação**

#### Argumento

5.1. Alega a ocorrência de cerceamento de defesa e a infração aos princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório, uma vez que somente teria sido citado para a apresentação de suas alegações de defesa em 18/04/2013, 17 anos e 4 meses do ato que motivou a instauração da TCE.

5.2. Sustenta que, após 16 anos, seria impossível garantir ao recorrente a faculdade de produzir provas, de adotar medidas necessárias ao esclarecimento dos fatos e de ser informado de todas as decisões ao longo do processo administrativo e/ou judicial que pudessem vir a acarretar alguma penalidade.

5.3. Invoca a aplicação dos arts. 6º e 19 da IN TCU 71/2012. Cita também os Acórdãos 7318/2013, 4033/2014 e 4702/2015 desta Corte de Contas, segundo o qual o longo interregno de tempo entre os fatos e a primeira notificação válida dificultaria a tarefa de carrear elementos aptos a elidir as irregularidades apontadas, assim comprometendo o exercício da ampla defesa e do contraditório.

5.4. Narra que, após a citação e ainda na mesma data, teria protocolado correspondência na mesma data solicitando vista e cópia do processo principal e dos processos administrativos do DNER. Ressalva que, embora a solicitação de prazo adicional para a apresentação de respostas tenha sido aceita, a solicitação de vista e cópia integral dos autos não teria sido acolhida, o que violaria os princípios do contraditório, da ampla defesa e da isonomia.

5.5. Cita o art. 46, da Lei 9.784/1999, para salientar que o direito de vista e o direito de acesso não se confundem. Afirma que não poderia ter sido punido sem saber do que estava sendo acusado, que não houve oportunidade de defesa preliminar, nem foi comunicado da existência dos atos processuais produzidos perante a Corte de Contas.

5.6. Assevera que, por ser matéria de ordem pública, a prescrição deve ser sempre declarada de ofício pela autoridade julgadora. Lembra que o exercício da pretensão punitiva por parte da Administração Pública (o que incluiria o TCU) estaria sujeita ao prazo prescricional fixado pelo art. 1º da Lei 9.873/99.

5.7. Frisa que a Corte, mediante o Acórdão 1929/2015 – Plenário, teria acolhido a tese de que o contraditório em relação ao então embargante Sr. Wolney Wagner de Siqueira teria sido prejudicado

pelo transcurso de 16 anos entre os fatos e sua notificação, tornando insubsistente o débito solidário que lhe havia sido imputado pelo item 9.1 do Acórdão 2.662/2014. O recorrente postula que sua situação jurídica seria idêntica, pois 16 anos e quatro meses separariam o fato gerador e sua notificação/citação, requerendo a aplicação do mesmo entendimento.

5.8. Salienta que o Acórdão 1929/2015 – Plenário reconheceu a omissão no Acórdão 2662/2014 – Plenário, que deixara de constatar que o Sr. Wolney Wagner de Siqueira não havia sido ouvido em audiência, tendo permanecido sem receber nenhuma notificação sobre as irregularidades desde a ocorrência dos fatos, em 1997, até sua citação, ocorrida em 7/3/2013. O recorrente manifesta que também não participou de nenhuma oitiva nem recebeu nenhuma notificação sobre as apontadas irregularidades, requerendo idêntico tratamento em nome do princípio da segurança jurídica.

#### Análise

5.9. Diferentemente do que se depreende das razões recursais oferecidas, a Corte de Contas adota a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos ao Erário (cf. Acórdão 2709/2008 – Plenário), mas reconhece a prescritibilidade da pretensão punitiva aos agentes públicos que atuam de forma irregular (cf. Acórdão 1441/2016 – Plenário).

5.10. O Voto condutor do Acórdão 2709/2008 – Plenário destaca que o STF, ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento por atos ilícitos são imprescritíveis. O Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou:

‘No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988, segundo o qual:

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:

(...) ‘A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento’. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte’.

5.11. Observe-se que, quando do julgamento do paradigmático Acórdão 2709/2008 – Plenário, esta Corte apreciou incidente de uniformização de jurisprudência e decidiu que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao Erário são imprescritíveis. Considerando que o STF se manifestou no sentido de que a parte final do § 5º do art. 37 da Carta Política determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário, este Tribunal tem acolhido a tese da imprescritibilidade da ação de ressarcimento dos danos ilicitamente causados aos cofres públicos.

5.12. Quanto à aplicação do prazo prescricional, o sentido que se deve extrair a partir do enunciado normativo constante o art. 37, § 5º, da Constituição Federal é que a lei estabelecerá o prazo prescricional da pretensão punitiva do Estado para os ilícitos praticados pelos agentes públicos, servidores ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as ações de ressarcimento. Esclarece-se, assim, que a distinção realizada a partir do texto normativo em questão alude ao fato que a TCE não persegue a pretensão punitiva, esta sim sujeita à prescrição prevista no art. 37, § 5º, da Constituição.

5.13. Isso porque a natureza da TCE é ressarcitória, de recomposição do patrimônio público, conforme se extrai do art. 8º da Lei 8.443/1992. Ressalte-se que a condenação em débito, que acarreta a obrigação de restituí-lo, não é sanção punitiva, tratando-se apenas da recomposição de danos materiais causados ao patrimônio da entidade pública e restituição a seu status quo anterior.



5.14. É verdade que o longo interregno de tempo entre os fatos e a primeira notificação válida, normalmente, pode dificultar a tarefa de carrear elementos aptos a elidir as irregularidades apontadas e tem o potencial de comprometer o exercício da ampla defesa e do contraditório (cf. Acórdão 4.372/2016 – 2ª Câmara, de Relatoria do Exmo. Min. Substituto André Luís de Carvalho).

5.15. Isso, entretanto, não ocorre em todos os casos, de tal sorte que a configuração de tal prejuízo necessita ser analisada em cada caso concreto, sob pena de violar-se a regra da imprescritibilidade das ações de cobrança de dano ao erário. Assim, o mero transcurso do tempo não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à ampla defesa ou à constituição do contraditório (cf. Acórdão 3457/2017 – 2ª Câmara, de relatoria do Exmo. Min. Marcos Bemquerer). No caso concreto, o responsável não demonstrou o referido constrangimento ou prejuízo na defesa que teria sofrido em decorrência da instauração tardia da TCE, limitando-se à alegação desacompanhada de provas.

5.16. Quanto à prescrição da pretensão punitiva, consoante Acórdão 1441/2016 – Plenário, o Tribunal decidiu em incidente de uniformização de jurisprudência que referida pretensão sujeita-se ao prazo geral previsto do Código Civil, havendo uma única interrupção da contagem do prazo com o ato que ordenar a citação do responsável.

5.17. Consoante o Acórdão 2901/2017 – 2ª Câmara, de relatoria do Exmo. Min. Aroldo Cedraz, quando o fato irregular ensejador da sanção tiver ocorrido menos de dez anos antes do início da vigência do atual Código Civil (11/1/2003), o prazo para a prescrição da pretensão punitiva do TCU (dez anos) é contado a partir dessa data.

5.18. Observe-se que os atos de elaboração e aprovação do orçamento, os quais causaram as medições e pagamentos com superfaturamento, foram praticados em dezembro de 1996 (peça 6, p. 28), ou seja, sob a vigência do Código Civil/1916, que estabelecia prazo prescricional de 20 anos (art. 177 do CC/1916). Assim, tendo em vista a entrada em vigor do Código Civil/2002, faz-se necessário aplicar a regra do art. 2.028, segundo o qual os prazos serão os da lei anterior, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.

5.19. Uma vez que houve o transcurso de menos de dez anos entre a prática do ato (dezembro/1996) e a entrada em vigor do atual Código Civil (11/1/2003), aplica-se o prazo decenal previsto no art. 205 do CC/2002, contado a partir de 11/1/2003. Logo, a pretensão punitiva estaria prescrita em 11/1/2013. Considerando-se que o despacho do Relator que ordenou a citação ocorreu em 04/12/2012 (peça 15), menos de 10 anos contados a partir de 11/1/2003, não se verifica a prescrição da pretensão punitiva, possibilitando-se a imposição da multa prevista no art. 58, da Lei 8.443/1992.

5.20. A tese da prescrição quinquenal com amparo na Lei 9.783/1999 não se coaduna com o entendimento prevalente no âmbito da Corte de Contas, pois a atividade de controle exercida pelo TCU não se enquadra como exercício do poder de polícia do Estado. Desse modo, os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999.

5.21. Da mesma forma, a TCE ou qualquer processo de Controle Externo não são modalidades de processo administrativo disciplinar (os quais são regidos pelos princípios da hierarquia) não se aplicando o prazo prescricional constante do art. 142, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.112/1990.

5.22. Estaria assim vedado o emprego à analogia e seriam inaplicáveis, mesmo a título de argumentação, os prazos quinquenais da Lei de Improbidade Administrativa, da Lei de Processo Administrativo, do Código Tributário Nacional, e a prescrição das dívidas passivas da Fazenda Pública (Decreto 20.910/1932, cf. Acórdãos 2580/2008 – Plenário, 1749/2010 – Plenário e 670/2013 – 2ª Câmara. A aplicação de tais dispositivos configuraria analogia imprópria, visto que os processos de controle externo não se afiguram como exercício de poder de polícia, nem versam sobre improbidade administrativa, nem mesmo tratam da cobrança de dívidas da Fazenda Pública ou de créditos tributários.



5.23. Quanto ao art. 54, da Lei 9.784/1999, o referido diploma legal é aplicável de forma subsidiária aos procedimentos de controle externo, no que for omissa a Lei 8.443/1992. Apenas há que se verificar se ela é realmente aplicável, frente ao princípio da especialidade que informa qual das normas de um determinado ordenamento jurídico é aplicável a um determinado caso concreto. No caso em questão, entretanto, não está sendo anulado nenhum ato administrativo, não se aplicando o prazo decadencial quinquenal.

#### Argumento

5.24. Cita o art. 4º da IN/TCU 71/2012, segundo o qual a autoridade competente deve providenciar a imediate instauração de Tomada de Contas Especial, após esgotadas as medidas administrativas de sua competência para a devida caracterização ou elisão do dano ao erário. Sustenta que tal entendimento teria sido criado justamente para as hipóteses nas quais um longo intervalo de tempo transcorre entre a prática de um ato e a devida notificação ao seu agente responsável, o que obsta ou impossibilita o pleno exercício dos direitos da ampla defesa e do contraditório.

5.25. Elenca também o art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012, segundo o qual ficaria dispensada a instauração da TCE nas hipóteses em que houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente. Complementa transcrevendo o art. 19 do referido dispositivo, segundo o qual as disposições do art. 6º se aplicam às TCEs em tramitação no TCU, ainda pendentes de citação válida.

#### Análise

5.26. Os pressupostos de instauração de TCE estão dispostos no art. 1º do normativo citado pelo recorrente: i) omissão no dever de prestar contas; ii) não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; iii) ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; ou, ainda, como no caso em exame, iv) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano aos cofres públicos; além do esgotamento das medidas cabíveis em âmbito administrativo interno, não tendo sido alterados pelos normativos posteriores.

5.27. Segundo o art. 6º da IN 71/2012, citado pelo recorrente, fica dispensada a instauração da TCE nas hipóteses nele elencadas, salvo, porém, determinação em contrário do próprio TCU, o qual pode – a qualquer tempo, e independentemente das medidas administrativas internas e judiciais adotadas – determinar a instauração de TCE, quando venha a entender que o fato motivador possuísse relevância para ensejar a apreciação pelo colegiado.

5.28. Quanto ao prazo constante do art. 4º, da IN 71/2012, o citado dispositivo estabelece um critério para o encaminhamento de TCEs para julgamento pelo Tribunal, mas não para sua instauração ou para a conversão de processo de fiscalização em TCE. Trata-se de prazo que deve ser cumprido pela autoridade administrativa, pois, usualmente, é esta a qual instaura e instrui a TCE. Seu eventual descumprimento não causa a nulidade do processo administrativo, mas apenas sujeita a autoridade administrativa omissa às sanções legais.

### **6. Questão - da modificação do entendimento da Diretora da unidade técnica quanto à instauração de tomada de contas especial**

6.1. Argumenta que, embora a fiscalização realizada pela equipe da SECEX/MA tenha resultado em pedido de audiência dos responsáveis e em proposta de instauração de TCE, a diretoria da Unidade técnica, diversamente, não teria entendido que as circunstâncias relacionadas nos autos conduziam à presunção de débito o qual indicasse a necessidade instauração de uma TCE.

6.2. Destaca que a auditoria realizada pelo TCU seria elemento primordial para o cumprimento do dever de prestação de contas e que o Controle Externo se dá mediante o funcionamento de auditorias. Manifesta que a Auditoria seria um processo sistemático, documentado e independente de uma situação ou condição, em confronto com um critério ou padrão preestabelecido, de tal modo que tal opinião deve ser considerada.



### Análise

6.3. Conforme o art. 156 do RITCU, são etapas do processo: i) a instrução; ii) o parecer do Ministério Público; e iii) o julgamento ou apreciação. É o relator quem preside a instrução do processo e determina a citação, a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, mediante despacho, de ofício ou por provocação da unidade de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal.

6.4. Entretanto, a Auditoria é apenas um dos instrumentos de fiscalização do Tribunal, sendo utilizado para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial (art. 239, inciso I, do RI/TCU). O fato de ter sido proposta, preliminarmente, apenas a realização de audiências não implica, ao contrário do que supõe o recorrente, que tenha sido formado qualquer entendimento sobre a necessidade ou desnecessidade de se instaurar Tomada de Contas Especial.

6.5. Recorde-se que a TCE é processo administrativo de Controle Externo destinado a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar os danos ao Erário anteriormente constatados. Assim, entendeu-se inicialmente que eram necessários maiores elementos de informação para se embasar a instauração da TCE, os quais viriam a ser coletados justamente a partir das audiências realizadas.

### **7. Questão – das modificações ocorridas no sistema de custos rodoviários – Sicro 1 após o mês de abril de 1994**

7.1 Relata que, a partir de maio de 1994, teriam ocorrido diversas alterações no SICRO, as quais acredita terem sido responsáveis pelas reduções de preços de itens de serviço, em especial, no tocante à terraplenagem.

7.2 Assevera que; i) a vida útil dos equipamentos teria sido majorada abusivamente, o que teria implicado a redução dos valores da terraplenagem; ii) teria ocorrido no mesmo ano a redução nos preços de aquisição dos equipamentos, o que teria resultado em novas reduções nos valores referenciais dos preços do SICRO calculados à época pelo então DNER.

7.3 Cita como evidência o fato de que, no Sicro II, a vida útil dos equipamentos e as horas de trabalho por ano foram novamente alteradas, de modo a se aproximarem daquelas vigentes no SICRO 1 até o mês de abril de 1994.

7.4 Salaria que as antigas pesquisas de preços de equipamentos eram realizadas pelos servidores públicos do DNER de maneira superficial, e defende que a utilização do padrão apontado no SICRO só poderia ocorrer caso fosse precedida de uma auditoria pormenorizada, a fim de comprovar a confiabilidade das pesquisas dos preços de insumos. Assevera que a manipulação do SICRO teria permitido que quanto mais fosse utilizado um equipamento, menos custosa seria a hora para conservá-lo em uso, o que representaria disparate.

7.5 Ressalta que, em abril de 1999, praticamente todos os preços constantes nas tabelas do SICRO estariam em um nível inferior aos de abril do ano de 1994. Alerta que, no mesmo período, a variação dos índices de reajustamentos rodoviários da FGV teria sido de 53,3% para o item 'terraplenagem' e 49,20% para pavimentação. Conclui, assim, ter ocorrido manipulação dos preços durante o período de 1994 e 1999.

7.6 Entende que o cálculo utilizado por esse TCU não estaria adequado, uma vez que o SICRO teria alterado a apresentação das tabelas a partir do ano de 1995, retirando o custo das distâncias de transportes das composições dos itens de terraplenagem de 3ª categoria e itens de pavimentação. Desse modo, o recorrente traz o que entende ser equalizações de critérios nesses itens, para fins de demonstração.

7.7 Alude que as alterações eram realizadas sem nenhuma comunicação à comunidade rodoviária, que os servidores só tomavam ciência desses fatos caso consultassem os dirigentes do SICRO, pois as tabelas não eram divulgadas e só eram disponibilizadas no computador de grande porte à época, colocado à disposição do antigo DNER, sem acesso externo. Considera que, quando se ajusta a planilha elaborada pelos auditores do TCU com os preços das tabelas de abril de 1994, seria explicado o superfaturamento apontado.

7.8 Argumenta que o SICRO seria um sistema de custos rodoviários, e não uma tabela de preços divulgados pelo DNER (atual DNIT).

7.9 Aponta que as tabelas adotadas por esse TCU para a comparação de preços sequer teriam sido elaboradas com base em pesquisas locais. Alega que teria sido retirado o item destinado a cobrir as despesas indiretas de um empreendimento e aquelas correspondentes a instalação e mobilização de canteiros, sob o argumento de terem sido contratadas naquela época empresas instaladas nas proximidades das obras. Aduz que o fato de existirem empresas próximas não implica que haveria a necessidade de instalação ou mesmo da mobilização de equipamentos.

7.10 Questiona também a utilização de preços referenciais que consideram o preço da brita então praticado em Fortaleza/CE, sem que houvesse a conjugação do cálculo do custo de transporte desse agregado até o local de realização das obras. Sustenta que o TCU deveria ter investigado qual seria o preço praticado no Estado do Maranhão e aplicar o custo de transporte.

#### Análise

7.11 Conforme o Acórdão 854/2016 – Plenário, de relatoria do Exmo. Min. Benjamin Zymler, a primeira versão do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro I), quando vigente à época da contratação, é o parâmetro adequado para se realizar comparações de preços de obras rodoviárias e apurar eventual superfaturamento, de modo que a adoção de valores contratuais superiores aos constantes no sistema só pode ser admitida mediante justificativa técnica adequada.

7.12 Acrescente-se que a utilização do Sicro com data mais próxima possível da data-base do contrato é a metodologia mais adequada para comparação de preços e para apuração de eventual superfaturamento, uma vez que o uso de tabela de custos referenciada em outra data-base, principalmente após o transcurso de períodos demasiadamente longos, não reproduz adequadamente as exatas condições da obra à época da assinatura do contrato (cf. Acórdão 167/2017 – Plenário, de relatoria do Exmo. Min. Benjamin Zymler). Trata-se de mais um fundamento para afastar a proposta de utilização dos valores vigentes no exercício de 1994 para os serviços de terraplanagem.

7.13 A rigor, a utilização do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) pelo TCU como referencial para preços de obras rodoviárias e ferroviárias não depende de previsão legal. A utilização do Sistema Sicro como critério de definição dos preços unitários de referência para a contratação de obras rodoviárias revela-se adequada para obras licitadas e executadas antes mesmo de sua incorporação às leis de diretrizes orçamentárias como requisito essencial de aferição da economicidade na contratação de obras públicas (Cf. Acórdão 1497/2017 – Plenário, de relatoria do Exmo. Min. Substituto André Luiz de Carvalho).

7.14 Segundo consolidado entendimento desta Corte de Contas, tal lacuna normativa não desobrigava os administradores de zelar pela correta aplicação da despesa pública, devendo observar as normas de direito financeiro a fim de evitar prática de ato ilegítimo e antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário. Logo, era exigível a conduta do gestor médio em adotar as cautelas mínimas para verificar a adequação dos preços avençados aos valores de mercado. Nos termos do Acórdão 1713/2015 – Plenário, de relatoria do Exmo. Min. Benjamin Zymler, eventuais exceções decorrentes de particularidades da obra são admitidas, mas devem estar embasadas em justificativas técnicas e acompanhadas de cálculo analítico.

7.15 É evidente que o SICRO não é uma ‘tabela de preços’ a serem necessariamente praticados. Como asseverado na declaração do DNIT trazida pelo próprio recorrente, o SICRO constitui um levantamento composto por um conjunto de variáveis, elaborado utilizando-se de uma metodologia de formação de preços a qual considera a grande variação regional e temporal desses valores, em função da disponibilidade dos insumos e das distâncias dos centros de produção, além de fatores econômicos como a demanda gerada pelo nível de investimento em obras da região.

7.16 Assim, não há como se considerar que a utilização de preços pesquisados em outras metrópoles da mesa região tenha constituído, por si só, um óbice à confiabilidade das estimativas dos preços dos insumos utilizados na obra ou serviço, nem que exigiria a inclusão, como custo suportado pela contratação, de eventuais despesas de frete entre os mencionados centros. Mesmo que a pesquisa



tenha se utilizado de informações coletadas em outras unidades da federação, é desarrazoado se assumir a inexistência de fornecedores de brita comercial no Estado do Maranhão, de modo a ser necessária a inclusão de custos interestaduais de transporte para o referido insumo. Nesse sentido, encontra-se o Acórdão 908/2015 – Plenário, de relatoria do Exmo. Min. Bruno Dantas.

7.17 Registre-se também que as tabelas oficiais de custos adotadas como parâmetros para aferição da regularidade de preços contratados de obras públicas, a exemplo do Sicro, apresentam presunção de confiabilidade, cabendo ao interessado em impugná-las fazer prova de sua inaplicabilidade, nos termos dos Acórdãos 1466/2016 – Plenário e 2654/2015 – 2ª Câmara, ambos de relatoria da Exma. Min. Ana Arraes.

7.18 Assim, nos processos de fiscalização de obras, presume-se que os referenciais oficiais da Administração refletem os preços de mercado, razão pela qual podem e devem ser considerados para a análise de adequação de preços e apuração de eventual superfaturamento. Alegações em contrário devem ser comprovadas com base em elementos fáticos que permitam afastar os preços de referência utilizados pelo TCU. O recorrente, todavia, apenas sustenta a ocorrência de alterações metodológicas que – em tese – teriam o condão de afastar a confiabilidade do levantamento realizado pelo próprio órgão em que trabalhava, sem apresentar dados concretos sobre os valores os quais afirma que seriam efetivamente praticados.

7.19 O fundamento determinante para a rejeição das alegações do recorrente, entretanto, é o fato de as objeções por ele levantadas ao uso do SICRO se referem a supostas alterações as quais afirma teriam sido realizadas durante o exercício de 1994. O recorrente em nenhum momento explica, porém, como tais alterações poderiam ter afetado uma contratação direta realizada em 1996, a qual, já em sua concepção, previu a utilização do referido sistema como referencial de preços.

7.20 Vale ressaltar que a adoção do Sicro 1 decorreu dos termos do ofício assinado pelo então chefe do 15º DRF/DNER (peça 6, p. 25-26):

Na formulação da PROPOSTA DE PREÇOS devem ser tomadas como referenciais os preços adotados pelo DNER para obras e serviços de construção e de conservação contratada (SICRO), para cada serviço a realizar deverá ser apresentada a correspondente planilha de composição de preço unitário. Deverão ser relacionados os equipamentos disponíveis (tratores, carregadores frontais, motoniveladora, caminhões, compactadores, etc.) de forma a atender as exigências do DNER contidas no quadro anexo.

7.21 Se o então chefe do 15º DRF/DNER havia determinado que as propostas de preços a serem apresentadas deveriam tomar como referência os valores estimados pelo Sicro I em 1996, não há nenhum sentido em se entender, anos depois, que tais valores nem mesmo deveriam ter sido efetivamente considerados por ter tido sua fidedignidade comprometida anos antes. Ainda que as mencionadas alterações metodológicas tivessem apresentado os efeitos descritos pelo recorrente, elas necessariamente haveriam de ser levadas em conta na elaboração das propostas de preços pelas empresas interessadas. Desse modo, os argumentos do recorrente não podem ser acolhidos.

## **8. Questão – da conduta efetivamente praticada pelo Recorrente**

8.1 Informa que a 'NORMA CA/DNER/DR.ER/Nº 264/91 – EMERGÊNCIAS' fora tornada pública, pelo então Diretor-Geral, para a observância e cumprimento por parte de todos os servidores públicos que no Órgão laboravam, no tocante aos procedimentos para dispensa de licitação de obras de emergências, norma APROVADA – atenção – na Sessão nº 24, do Conselho Administrativo do DNER, em outubro de 1991, cujo Recorrente não fazia parte (ANEXO 02). Ressalta que o documento teria sido criado pelo Conselho de Administração do DNER, para disciplinar os procedimentos relativos aos atos de dispensa de licitação, não tendo ocorrido participação do recorrente.

8.2 Aponta que a decisão de caracterização de emergência das obras com a posterior dispensa de licitação cabia ao Chefe do Distrito Rodoviário Federal, e não ao Recorrente, e insiste que não se tratava de ato discricionário, mas sim de ato vinculado. Acrescenta que os atos, como condição de eficácia, deviam ser ratificados pelo Diretor Geral, mediante comunicação contendo justificativa da decisão adotada pela Chefia Distrital, indicando: i) amparo legal; ii) a Rodovia, trecho, subtrecho e o



segmento onde ocorreu a situação de emergência; iii) nome da firma convocada para execução dos serviços e o critério para a sua escolha; e iv) características da obra a serem executadas. Somente após referida ratificação o Distrito encaminharia o processo devidamente instruído ao Diretor de Engenharia Rodoviária.

8.3 Alude ao item 8 do art. 3º da Norma CA/DNER/DR.ER/Nº 264/91, segundo o qual o processo para contratação de empresas nos casos emergenciais carecia de ser instruído, dentre outros elementos, com o exame detalhado e a aceitação pelo Distrito Rodoviário Federal dos preços unitários apresentados pela firma executante da obra.

8.4 Nota que o Chefe do 15º DRF (DNER) – Sr. José Ribamar Tavares convocara a Empresa Planurb – Planejamento e Construções Ltda. para execução de obras e serviços de caráter emergencial na rodovia BR 2220/MA. Assim, teria sido o Chefe do Serviço de Engenharia Rodoviária – 15º DRF quem considerara, à época, os preços coerentes com os praticados na região e o valor global inferior ao orçamento referencial.

8.5 Alerta que a questão teria sido submetida à Procuradoria Geral mediante despacho de mero expediente do qual não constaria a assinatura do recorrente, mas sim a assinatura de outra pessoa com a abreviatura ‘p/’. Informa que o exame da proposta de preços apresentado pela Planurb teria competido ao Chefe do Serviço de Engenharia (cf. Processo Administrativo nº 51250.000707/96-49, fls. 88).

8.6 Apresenta histórico dos atos processuais administrativos para demonstrar que não teria ocorrido nenhuma atuação do recorrente na aprovação da obra inquinada, a qual pudesse ensejar a aplicação das penalidades levada a efeito pelo Acórdão 542/2017 – Plenário.

8.7 Argui o recorrente que sua primeira manifestação teria sido despacho de mero expediente, que não configuraria a aprovação mencionada no Acórdão 542/2017 – Plenário. Entende que, na qualidade Chefe de Divisão de Construção, não podia ter ciência de tudo que ocorria nas instâncias inferiores e superiores, afirmando ter ocorrido apenas mero encaminhamento, e não autorização, para a continuidade dos atos após manifestação das autoridades superiores.

8.8 Ressalta que somente teria expedido despachos de mero expediente, nos quais encaminhava o processo ao Serviço de Programação, Custo e Controle – (Sv.Pg.C.Co.), para as possíveis providências do setor competente. Adverte que não cabia ao Chefe de Divisão de Construção do antigo DNER a revisão e conferência de todos os numerosos trabalhos técnicos e pareceres anteriormente desenvolvidos pelos demais servidores do Órgão com competências para tanto.

8.9 Salienta que a exclusão do polo passivo do Sr. Wolney Wagner de Siqueira e do Sr. Maurício Hasenclever Borges possuiu como fundamento a distinção entre as condutas individuais dos servidores, de acordo com sua relevância para a concretização do ilícito. Pretende demonstrar que a conduta do Recorrente seria análoga as condutas perpetradas por tais servidores públicos federais, pois não cabia ao Recorrente conferir os detalhes acerca da compatibilidade dos preços ofertados com o SICRO.

8.10 Registra que, em 2002, o Regimento Interno do DNIT viria a dispor sobre as competências concernentes à Gerência de Construção, da seguinte forma: ‘Art. 27. À Gerência de Construção compete coordenar, controlar, administrar e desenvolver as atividades de execução de projetos e obras de infraestrutura terrestre; fiscalizar, acompanhar e controlar a execução das obras conveniadas; além de estabelecer padrões e normas técnicas para o desenvolvimento e controle de obras’.

#### Análise

8.11 Conforme a instrução da então Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, constatou-se a existência de débito no Contrato 257/96, com perfeita identificação dos responsáveis: i) Sr. José Ribamar Tavares (então Chefe do 15º DRF); e ii) Sr. Gerardo de Freitas Fernandes (então Chefe do Serviço de Engenharia Rodoviária do 15º DRF, que elaborou o orçamento e analisou a proposta da Planurb), em face do pagamento indevido de R\$ 513.062,71 (peça 3, p. 58).

8.12 Ato contínuo, a então Secob sugeriu: i) realização de inspeção preliminar no DNIT e na Superintendência do DNIT no Estado do Maranhão; e ii) posterior instauração de TCE para os casos em que fosse detectado débito, bem como para o Contrato PG-257/96, mediante desentranhamento de peças do processo original (TC 005.741/2002-0).

8.13 Veja-se que a inspeção preliminar solicitada pela então Secob teria como escopo não o Contrato 257/96, mas sim as demais contratações diretas que necessitariam de medidas de saneamento, com respeito à quantidade devida e à identificação dos responsáveis. Os responsáveis pelo Contrato PG-257/96 já haviam sido identificados.

8.14 Não obstante, a SECEX-MA entendeu por elencar, como responsáveis solidários pelo débito apontado no Contrato em questão, não somente a empresa contratada Planurb Ltda. e os servidores previamente citados Sr. José Ribamar Tavares e Sr. Gerardo de Freitas Fernandes, mas também: i) Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri (então Chefe da Divisão de Construção), que teria aceito a proposta da Planurb e a enviado à Diretoria de Engenharia Rodoviária (fl. 100, v. 14, do TC 005.741/2002-0); ii) o Sr. Wolney Wagner de Siqueira (então Diretor de Engenharia Rodoviária) que teria aceito a proposta da Planurb e a enviado ao Conselho Administrativo do DNER; e iii) o Sr. Mauricio Hasenclever Borges (então Diretor-Geral do DNER), o qual teria ratificado a dispensa de licitação e autorizado a contratação direta da Planurb (fls. 93 e 96, vol. 14, do TC 005.741/2002-0).

8.15 A Matriz de Responsabilização anexa à instrução da Secex-MA (peça 15, p. 26) afirma que o Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri teria ‘validado’ a proposta de preços para contratação direta apresentada pela empreiteira Planurb Planejamento e Construções Ltda., ‘não obstante sensíveis distorções econômicas a afetá-la’. Essa validação teria consistido em encaminhar referida proposta, mesmo com as distorções apontadas, à Diretoria de Engenharia Rodoviária.

8.16 Como análise da culpabilidade do responsável, consta apenas que o mesmo teria descumprido dever constitucional e legal de velar pelos interesses da coletividade e da entidade para a qual trabalham, o qual seria imposto a todos aqueles que se encontram na cadeia de gestão ou de deliberações administrativas que conduzam ao dispêndio de recursos públicos. Não se detalha, todavia, quais as medidas específicas de cuidado as quais deveriam ter sido tomadas pelo recorrente, de modo que não se estabelece que o mesmo deveria fiscalizar o trabalho anteriormente realizado pelo Sr. Gerardo de Freitas Fernandes.

8.17 Cabe ainda registrar que assiste razão ao recorrente quando este afirma que a assinatura aposta no despacho mediante o qual a contratação veio a ser encaminhada à Procuradoria Geral para que fosse providenciada a lavratura do contrato não é sua.

8.18 A assinatura, efetivamente, pertence ao Sr. Roberto Borges Furtado da Silva, então Chefe do Serviço de Programação, Custo e Controle, que havia elaborado a ficha técnica financeira. Ambos os documentos (ficha técnica financeira e despacho de encaminhamento) foram assinados pelo referido servidor, em 31 de dezembro de 1996, ocasião na qual o Sr. Roberto Borges Furtado da Silva assinou o despacho de encaminhamento no lugar (‘p/’) do recorrente.

8.19 Questionável, portanto, a conclusão segundo a qual o recorrente teria validado a proposta de preços para contratação direta apresentada pela empreiteira Planurb Planejamento e Construções Ltda., pois tal irregularidade teria se materializado em um encaminhamento assinado não por ele, mas por terceiro.

8.20 Outro documento, este efetivamente assinado pelo recorrente, também enseja o encaminhamento do processo, porém desta vez após o instrumento contratual ter sido assinado, novamente ao Serviço de Programação, Custo e Controle (peça 8, p. 54), para controlar a efetivação da obra através da realização de medições. Em 17/11/1998, o então Chefe da Divisão de Construção endossa o recebimento definitivo da obra (peça 8, p. 23), o que é aprovado em 19/04/1999 (peça 8, p. 29).

8.21 Uma vez que – neste ponto do fluxo dos acontecimentos – não apenas a proposta já havia sido aceita mas também o próprio contrato já havia sido assinado, torna-se questionável a existência

de nexos de causalidade entre a conduta efetivamente praticada pelo recorrente e os danos que viriam a ser causados ao Erário.

8.22 No Acórdão 542/2017 – Plenário, observou-se que alguns servidores do DNER participaram da cadeia de aprovação do contrato, efetivamente analisaram a proposta da Planurb e atestaram que a mesma se encontraria de acordo com o Sicro, sendo, portanto, determinantes para a aceitação dos preços. Outros, todavia, adotaram medidas decorrentes das decisões tomadas no âmbito das instâncias regional e técnica, valendo-se das informações por elas fornecidas quanto à adequabilidade dos custos à realidade local. Além disso, não tinham a incumbência de revisar os atos anteriormente praticados. Desse modo, em face da menor culpabilidade desses últimos, ocorreu a exclusão da responsabilidade do Diretor de Engenharia Rodoviária e do Diretor Geral do DNER.

8.23 Verifica-se que, ao contrário do interpretado pela Secex-MA, a conduta efetivamente praticada pelo recorrente não envolveu o aceite da proposta da Planurb, nem tinha o escopo de controlar atos praticados pelo Chefe de Serviço da Engenharia Rodoviária do 15º DRF do então DNER. O aceite da proposta da Planurb foi competência exercida pelo Sr. Gerardo de Freitas Fernandes, então Chefe do Serviço de Engenharia Rodoviária do 15º DRF, que elaborou o orçamento e analisou a proposta da Planurb (p. 38, peça 60, TC 005.741/2002-0), e controlada pelo Sr. José Ribamar Tavares, então Chefe do 15º DRF, o qual realizou a convocação da empresa Planurb (p. 39, peça 60, TC 005.741/2002-0).

8.24 Acolhem-se, portanto, os argumentos do recorrente, devendo ser dado provimento a seu Recurso de Reconsideração, de modo a afastá-lo do polo passivo do débito apurado e da multa aplicada em decorrência.

**Recorrente – Planurb Planejamento e Construções Ltda.**

#### **9. Questão – da dispensa de licitação**

9.1 Quanto à dispensa de licitação, a recorrente manifesta que a malha rodoviária maranhense estaria completamente comprometida, em razão da forte incidência de chuvas no ano de 1996, de forma que a então Governadora do Estado decretou estado de emergência. Narra que a população indígena Guajajara realizou bloqueios de estradas e ocupou a sede do DNER, para pressionar o início das obras de recuperação da BR 226/MA. Com base nos fatos ocorridos, o Chefe do 15º DRF do DNER teria decretado situação de emergência também na Rodovia (cf. Processo 51250.000707/96-49) e assim dispensado o procedimento de licitação para a recuperação imediata.

9.2 Assevera que, após a decretação da emergência, o DNER teria convocado a empresa a empresa EIT- Empresa Industrial e Técnica S/A para executar os serviços, uma vez que essa empresa estava estabelecida em local próximo à região das intervenções. Entende que tal convocação afastaria a alegação de que teria havido acerto prévio para a contratação da empresa PLANURB. Alega que, não tendo a EIT atendido à convocação, o então chefe do 15º DRF teria convocado a empresa PLANURB para executar os serviços, por também estar instalada nas proximidades (Imperatriz/MA) e também já prestar serviços ao DNER na mesma área.

#### Análise

9.3 A recorrente não foi responsabilizada pela dispensa de licitação, ato administrativo praticado por agentes públicos, não pelo particular contratado. A recorrente foi citada somente pela existência de sobrepreço, conforme metodologia concebida pela então Secretaria de Obras de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob) e referendada pelo Acórdão 2948/2011 – Plenário, em medições liquidadas e pagas sob o contrato PG- 257/96. Dessa forma, não há como levar em conta os argumentos da recorrente quanto à dispensa de licitação e sua consequente contratação direta quando de sua responsabilização.

#### **10. Questão – da existência na proposta de preços inferiores aos do orçamento do DNER**

10.1 Apresenta quadro comparativo que demonstraria que haveria preços unitários da PLANURB maiores e menores que os preços unitários do orçamento estimativo referencial do DNER, o que resultaria, no cômputo geral, em uma economia para o Erário de R\$ 398.301,20 (Coluna C12 do Anexo I).



10.2 Argumenta que o orçamento estimativo da obra emergencial elaborado pelo Chefe do Núcleo de Engenharia Rodoviária do DNER alcançaria R\$ 9.543.773,28 (Coluna C7 do Quadro Comparativo). Postula que, com base no orçamento referencial do DNER – 15º DRF, apresentou a sua Proposta de Preços no valor de R\$ 9.145.472,08 (Coluna C8 do Quadro Comparativo), o que representava 95,83% do valor do orçamento. Acrescenta que o contrato teria sido encerrado em 09/07/1997, seis meses após a execução das obras emergenciais, tendo a 6ª medição alcançado um valor acumulado de R\$ 9.092.316,11, o que representaria 99,4% do valor contratual e 95,27% do orçamento estimativo do DNER-15QDRF. Entende, assim, que não teria ocorrido sobrepreço, quando se considera o valor global.

#### Análise

10.3 A comparação dos preços constantes da proposta da Planurb com aqueles constantes no orçamento estimativo do DNER é insuficiente para se constatar a prática de sobrepreço ou, inversamente, de economia para o Erário. Para verificação da divergência entre o valor efetivo dos serviços executados e o preço pago pelos mesmos, utilizaram-se os preços unitários de referência resultantes das composições de preço unitário do Sicro 1 (ajustadas para refletir que se tratava de serviço de restauração rodoviária), os quais foram lançados em planilhas comparativas juntamente com os preços praticados.

10.4 Quanto à existência de preços unitários maiores e menores do que aqueles tidos como de referência, seja no orçamento estimativo do DNER, seja na metodologia de cálculo adotada pela SECOB, esclarece-se que, no referido procedimento, mesmo os preços de referência superiores aos contratados foram considerados com sinal negativo no cálculo do sobrepreço, de modo que fossem considerados como crédito no valor final encontrado. Dessa forma, o débito veio a ser calculado da forma mais favorável aos responsáveis, de modo que o resultado não viesse a superar o valor dos danos efetivamente causados ao Erário. Desse modo, não é possível se acolherem os argumentos da recorrente.

### **CONCLUSÃO**

11. Das análises anteriores, conclui-se que:

11.1 Quanto ao recurso do Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri, conclui-se pela inexistência de nexo de causalidade entre a conduta do recorrente e o prejuízo apontado nos autos, uma vez que: i) o recorrente havia sido responsabilizado pela ‘validação de proposta com distorções econômicas’, e tal validação teria consistido no encaminhamento da referida proposta, com as distorções apontadas, à Diretoria de Engenharia Rodoviária, para a lavratura do contrato. Verifica-se, todavia, que o despacho mediante o qual ocorreu o citado encaminhamento não foi assinado pelo recorrente, mas por terceira pessoa.

11.2 Em ocasiões posteriores, já com o contrato assinado, o mesmo somente encaminhou despachos de mero expediente, cujo escopo não era mais averiguar a compatibilidade dos preços constantes da proposta com aqueles praticados pelo mercado e elencados no referencial de preços apresentado pelo então DNER. Deve, assim, ser dado provimento ao Recurso do Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri, afastando a incidência de débito e da multa proporcional aos danos ao Erário.

11.3 Quanto ao recurso da empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., esclarece-se que a metodologia adotada pela então SECOB aproveitou os preços constantes da proposta que possuíam valores inferiores aos de referência como redutores do valor do débito, tendo sido considerados como crédito no valor final encontrado. Assim, o débito veio a ser calculado da forma mais favorável possível aos responsáveis, de forma que o resultado não viesse a superar o valor dos danos efetivamente causados ao Erário. Desse modo, não é possível acolher os argumentos apresentados pela recorrente, devendo ser negado provimento a seu recurso.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

12. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:



a. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração do Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri, para, no mérito, dar-lhe provimento, dando-se nova redação aos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 2850/2016 - Plenário, de modo a excluir-lhe a imputação de débito e a aplicação de multa, nos seguintes termos:

9.1. afastar a responsabilidade de Maurício Hasenclever Borges, Wolney Wagner de Siqueira e Francisco Augusto Pereira Desideri, excluindo-os do polo passivo do presente processo;

9.2. julgar irregulares as contas dos Srs. Gerardo de Freitas Fernandes e José Ribamar Tavares, bem como da empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III do Regimento Interno do TCU;

9.3. condenar, solidariamente, os responsáveis identificados no subitem anterior, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados, em caráter excepcional, a partir de 18/4/2013, data mais recente dentre as citações dos responsáveis solidários, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

| ORIGEM<br>(NOTA FISCAL) | DATA<br>OCORRÊNCIA | DA<br>VALOR (R\$) |
|-------------------------|--------------------|-------------------|
| 0503                    | 7/1/1998           | 45.626,56         |
| 0504                    | 7/1/1998           | 85.668,07         |
| 0505                    | 7/1/1998           | 160.101,38        |
| 0506                    | 12/3/1999          | 220.443,87        |
| 0507                    | 12/3/1999          | 1.222,83          |

9.4. aplicar, aos Srs. Gerardo de Freitas Fernandes e José Ribamar Tavares, bem como à empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas dos encargos legais, desde a data da comunicação do presente do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;'

b. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração da Empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., para, no mérito, negar-lhe provimento;

c. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes e aos demais interessados. "

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri (peças 134-136) e pela Empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda. (peça 127) contra o Acórdão 2.850/2016 – TCU – Plenário (peça 100), retificado por inexactidão material pelo Acórdão 542/2017 – TCU – Plenário (peça 111).

2. O presente processo foi autuado por força do item 9.1 do Acórdão 2.948/2011 – Plenário, que apurou a existência de superfaturamento em diversas contratações emergenciais realizadas pelo então 15º Distrito Rodoviário Federal do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (15º DRF/DNER), atual Superintendência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Maranhão (DNIT/MA), para realização de obras de restauração e conservação de rodovias. Após a realização da fiscalização e análise das razões de justificativa dos responsáveis então identificados, bem como a emissão de pareceres pela unidade especializada em obras desse Tribunal à época





(Secob), o TCU determinou, por meio do citado acórdão, a instauração de onze tomadas de contas especiais, uma para cada contrato em exame, mediante a constituição de apartados.

3. Nestes autos examinam-se os eventos relacionados ao Contrato PG 257/96 (peça 8, p. 2-5), firmado no dia 31/12/1996 com a empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda. (CNPJ 14.312.169/0001-91), com base no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, no valor de R\$ 9.145.472,08, e cujo objetivo era a execução de serviços emergenciais de recuperação do corpo estradal na rodovia BR-226/MA, trecho entroncamento BR-316/343(B) – divisas PI/MA (Teresina-Timon) e MA/TO, ao entroncamento MA-012/272 (Barra do Corda, segmento km 298,3 a km 434,3).

4. Entre outras irregularidades, a fiscalização identificou superfaturamento por preços excessivos no contrato em tela. Diante disso, por meio do Acórdão 2850/2016 – TCU – Plenário, retificado por inexatidão material pelo Acórdão 542/2017 – TCU – Plenário, este Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis e da empresa contratada, aplicou-lhes multa individual e os condenou em débito solidário.

5. Inconformados, o Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri e a Empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda. interpõem os presentes recursos de reconsideração.

6. De plano, ratifico o conhecimento dos recursos em exame, consoante análise realizada em meu Despacho à peça 143.

7. No mérito, acompanho e incorporo às minhas razões de decidir os fundamentos da análise realizada pela Secretaria de Recursos do TCU (Serur), transcrita em meu relatório, a qual contou com a anuência do MPTCU.

8. De acordo com a instrução da então Secex/MA (peça 5, p. 12), a inclusão do recorrente Francisco Augusto Pereira Desideri para figurar dentre os responsáveis pelo débito apurado deu-se por ele ter supostamente “aceito” a proposta da empresa contratada contendo preços acima dos referenciais do Sicro 1, na ocasião em que a encaminhou ao Diretor de Engenharia Rodoviária do DNIT, para que este providenciasse a lavratura do respectivo contrato. O documento comprobatório dessa conduta encontra-se à peça 60, p. 50, do processo que deu origem à presente tomada de contas especial, o TC 005.741/2002-0.

9. Ocorre que, como bem analisou a Serur, a partir das informações trazidas pelo recorrente, a assinatura constante naquele documento pertence, efetivamente, ao Sr. Roberto Borges Furtado da Silva, então Chefe do Serviço de Programação, Custo e Controle, que havia também elaborado a ficha técnica financeira que continha em anexo a proposta em exame. Ambos os documentos (ficha técnica financeira e despacho de encaminhamento) teriam sido assinados pelo referido servidor, em 31 de dezembro de 1996, ocasião na qual o Sr. Roberto Borges Furtado da Silva assinou o despacho de encaminhamento no lugar (“p”) do recorrente (TC 005.741/2002-0, peça 60, p. 5).

10. Tal fato pode ser corroborado confrontando-se a assinatura constante naquele documento com as assinaturas que constam no termo de recebimento definitivo da obra (peça 8, p. 23). Com isso, restou constatada a ausência da conduta pela qual o recorrente foi responsabilizado solidariamente pelo débito apurado. Correta, portanto, a conclusão da Serur pela exclusão do Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri do rol de responsáveis pelo superfaturamento apurado.

11. Entendo procedentes, também, as conclusões da Serur em relação à empresa contratada. O primeiro ponto abordado no recurso da empresa diz respeito à dispensa indevida da licitação. Contudo, a empresa não foi responsabilizada por esse motivo, não cabendo, portanto, levar em conta tais argumentos.

12. O outro ponto abordado no recurso diz respeito ao fato de existirem preços unitários abaixo dos referenciais, que supostamente não teriam sido considerados na análise do TCU. Não obstante, como se pode comprovar no parecer da então Secob, transcrito no relatório que fundamentou o Acórdão 2.948/2011-TCU-Plenário (peça 1, p. 47), a unidade técnica, para fundamentar o montante do sobrepreço, levou em consideração tanto os itens que possuíam sobrepreço unitário como os que estavam com subpreço (desconto). Ou seja, a análise foi realizada seguindo o método da limitação do



preço global (MLPG), consolidado até hoje como o método apropriado a se aplicar em análises de preços contratuais (e.g. Acórdãos 2.307/2017, 2.510/2016, 2.957/2015, 3.650/2013, entre outros).

13. Vale dizer que a planilha apresentada pela defendente para embasar seu recurso (peça 127, p. 11) mostra-se inadequada, pois compara os preços do contrato com os preços estimados pelo órgão contratante, os quais se comprovou no decurso deste processo que não estavam aderentes aos referenciais do Sicro 1, vigente à época. O sobrepreço/superfaturamento a ela imputado foi obtido a partir da comparação dos preços contratados com a referência oficial da época - Sicro 1 (peça 1, p. 45-48), à semelhança do que se procede nas análises de preços das demais fiscalizações desta Corte e em consonância com a legislação correlata. Acertada, portanto, a conclusão da Serur pelo não provimento do recurso da empresa.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de acórdão que trago à apreciação.

#### ACÓRDÃO Nº 1266/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 041.557/2012-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
  - 3.1. Responsáveis: Francisco Augusto Pereira Desideri (310.929.347-15); Gerardo de Freitas Fernandes (062.944.483-87); José Ribamar Tavares (037.885.043-15); Planurb Planejamento e Construções Ltda. (14.312.169/0001-91).
  - 3.2. Recorrentes: Planurb Planejamento e Construções Ltda. (14.312.169/0001-91); Francisco Augusto Pereira Desideri (310.929.347-15).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Maranhão - Dnit/MA.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (SERUR).
8. Representação legal:
  - 8.1. Evandro Santana Machado e outros, representando Planurb Planejamento e Construções Ltda.
  - 8.2. Felipe Furtado Moraes (142.387/OAB-RJ), representando Francisco Augusto Pereira Desideri.
  - 8.3. André Guimarães Cantarino (116021/OAB-MG) e outros, representando Gerardo de Freitas Fernandes.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri e pela empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda. contra o Acórdão 2.850/2016-TCU-Plenário, retificado por inexatidão material pelo Acórdão 542/2017-TCU-Plenário, de natureza condenatória,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nas razões expostas pelo relator e nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração do Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri, para, no mérito, dar-lhe provimento, dando-se nova redação aos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 2.850/2016-Plenário, nos seguintes termos:

*“9.1. afastar a responsabilidade de Mauricio Hasenclever Borges, Wolney Wagner de Siqueira e Francisco Augusto Pereira Desideri, excluindo-os do polo passivo do presente processo;*

9.2. *julgar irregulares as contas dos Srs. Gerardo de Freitas Fernandes e José Ribamar Tavares, bem como da empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III do Regimento Interno do TCU;*

9.3. *condenar, solidariamente, os responsáveis identificados no subitem anterior, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados, em caráter excepcional, a partir de 18/4/2013, data mais recente dentre as citações dos responsáveis solidários, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;*

| ORIGEM<br>(NOTA FISCAL) | DATA<br>OCORRÊNCIA | VALOR (R\$) |
|-------------------------|--------------------|-------------|
| 0503                    | 7/1/1998           | 45.626,56   |
| 0504                    | 7/1/1998           | 85.668,07   |
| 0505                    | 7/1/1998           | 160.101,38  |
| 0506                    | 12/3/1999          | 220.443,87  |
| 0507                    | 12/3/1999          | 1.222,83    |

9.4. *aplicar, aos Srs. Gerardo de Freitas Fernandes e José Ribamar Tavares, bem como à empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas dos encargos legais, desde a data da comunicação do presente do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;”*

9.2. conhecer do recurso de reconsideração da Empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda., para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e aos demais interessados.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1266-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 026.039/2010-9

Apensos: TC 003.454/2005-8 e TC 001.622/2017-0.

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).



Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Entidades/Órgãos do Governo do Estado de Tocantins.

Responsáveis: Alfredo Soubihe Neto (020.109.818-04); Carlos Henrique Carrato (005.489.879-04); Dirceu Cesar Façanha (178.409.617-20); Egesa Engenharia S/A (17.186.461/0001-01); Flávio Góes Menicucci (468.921.686-04); Ítalo Mazzoni da Silva (290.214.217-04); Jesus de Brito Pinheiro (003.449.313-15); Jose Gilvan Pires de Sá (215.560.598-68); José Francisco dos Santos (040.700.386-04); José Henrique Coelho Sadok de Sá (160.199.387-00); José Roberto Paixão (211.829.657-68); Maciste Granha de Mello Filho (337.065.577-20); Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34); Paulo César Lima (126.965.367-91); Rômulo Fontenelle Morbach (000.110.882-49); Via Engenharia S. A. (00.584.755/0001-80); Wolney Wagner de Siqueira (020.432.201-44)

Recorrentes: Egesa Engenharia S.A. (CNPJ 17.186.461/0001-01); José Francisco dos Santos (CPF 040.700.386-04) e Via Engenharia S.A. (CNPJ 00.584.755/0001-80).

Representação legal: Christiane Araujo de Oliveira (OAB/DF 43.056), Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (OAB/DF 21.359), Jéssica de Oliveira Amaral (OAB/DF 248.386) e outros, representando Via Engenharia S. A.; Wellington Cristiano da Fonseca, Antônio Henrique Medeiros Coutinho (OAB/DF 34.308) e outros, representando Egesa Engenharia S/A; Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154) e outros, representando José Roberto Paixão e Maciste Granha de Mello Filho; Regis Antônio Caetano (OAB/TO 1.863), representando José Francisco dos Santos.

Interessado em sustentação oral: Antonio Henrique Medeiros Coutinho (OAB/DF 34.308), representando a Egesa Engenharia S.A.

Pedido de sustentação oral à peça 227.

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSERVAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA BR-153/TO, TRECHO WANDERLÂNDIA-XAMBIOÁ/TO. SUPERFATURAMENTO EM VIRTUDE DE PAGAMENTOS COM PREÇOS EXCESSIVOS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE ALGUNS DOS RESPONSÁVEIS. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL DE OUTROS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS APTOS A DESCONSTITUIR PARTE DA DECISÃO RECORRIDA. PROVIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Trata-se de Recursos de Reconsideração (Peças 186, 200 e 201) interpostos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A., e pelo Sr. José Francisco dos Santos, contra o Acórdão 854/2016-TCU-Plenário (Peça 144), que julgou irregulares as contas dos recorrentes, imputando-lhes, solidariamente, o débito apurado nos autos e aplicando-lhes, ainda, multas, com fundamento no art. 57, da Lei 8.443/1992, nos valores de R\$ 4.200.000,00, R\$ 4.200.000,00 e R\$ 420.000,00, respectivamente.

2. A Secretaria de Recursos (Serur) procedeu ao exame de admissibilidade e mérito da matéria, produzindo a instrução abaixo transcrita, que adoto como parte integrante deste Relatório (Peças 215 a 217):

### “[...] HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de conta especial originada do Acórdão 1880/2010 – TCU – Plenário, decorrente de auditoria realizada nas obras de conservação e restauração na Rodovia BR-153/TO, trecho Wanderlândia-Xambioá/TO.

2.1. O processo originador desta tomada de contas especial foi o TC 003.454/2005-8, em apenso, que, por sua vez, decorre de levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras/2000 (TC 006.653/2000-4). O citado levantamento de auditoria fiscalizou diversos trechos rodoviários de Tocantins que receberam aporte de recursos federais, dentre eles: as obras na BR-153/TO, ora em apreciação; as obras na BR-242/TO (tratadas no



âmbito do TC 006.653/2000-4); bem como as obras na BR- 230/TO, trecho Aguiarnópolis-Luzinópolis, objeto do TC 003.453/2005-0.

2.2. As obras na BR-153/TO contaram com recursos repassados à Secretaria dos Transportes e Obras do Estado de Tocantins (SETO) por força do Convênio DNER PG- 173/96 (Siafi 317.619), celebrado com o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Esse instrumento, após a realização de nove termos de aditamento que elevaram o seu valor original, previu aporte federal de R\$ 46.768.992,78, importância que, somada ao valor da contrapartida estadual (R\$ 5.196.554,75) resultava no valor total conveniado de R\$ 51.965.547,53.

2.3. Os serviços da rodovia foram contratados entre a SETO e o Consórcio Egesa/Via, constituído pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A., por intermédio do Contrato 47/97, no valor original de R\$ 39.985.046,03. No entanto, foram realizados pagamentos no importe total de R\$ 51.572.978,88 no âmbito do citado ajuste, incluindo os reajustamentos contratuais, de acordo com a 14ª medição final (peça 21, fl. 31, do TC 003.454/2005-8, em apenso).

2.4. Conforme instrução inserta à peça 18 do TC 003.454/2005-8, o superfaturamento do Contrato 47/97 foi calculado considerando os quantitativos finais, após a 14ª medição, em uma amostra de 60,4% da planilha orçamentária da obra. Nessa parcela do orçamento, foi constatado um sobrepreço médio de 81%, equivalentes a R\$ 13.479.824,17 (data-base em novembro/1996).

2.5. Sobre esse montante do débito, ainda foi somado o valor R\$ 462.125,66, relativo aos pagamentos de reajuste contratual sobre os valores tidos por superfaturados. Desse modo, o total do suposto prejuízo ao erário, incluído o reajuste incidente sobre o contrato, foi de R\$ 13.941.949,83. Consoante exame realizado pela então Secob-2 (peça 18, fl. 44, do TC 003.454/2005-8), considerando o valor total pago a preços iniciais, R\$ 49.863.519,50, o reajuste contratual incidiu em uma parcela de 59% deste valor, ou seja, R\$ 29.419.175,76. Sobre este montante, incidiu um reajuste de 5,81%, em valores absolutos, R\$ 1.709.459,38. Assim, aplicando-se os mesmos percentuais sobre o valor do superfaturamento a preços iniciais, obteve-se o superfaturamento decorrente do reajustamento incidente sobre o valor do sobrepreço.

2.6. Foram adotadas como datas de referência dos débitos aquelas em que se efetuaram os últimos pagamentos com recursos federais, o que importou em metodologia mais benéfica aos responsáveis, visto que diminuiu o período de incidência da correção monetária e dos juros de mora.

2.7. Note-se que o relatório da decisão recorrida apresenta histórico detalhado do presente processo, à peça 146, p. 2-10.

2.8. Após regular citação solidária dos responsáveis, mediante análise das alegações de defesa, a decisão, contra a qual ora se insurgem os recorrentes, condenou um agente público em débito solidário com o consórcio executor diante do sobrepreço identificado por esta Corte e não afastado pelos envolvidos, com aplicação de multa com fundamento no art. 57 da Lei 8443/1992.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reiteram-se os exames de admissibilidade às peças 203 a 205, ratificados à peça 208 pelo Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, que conheceu dos recursos de reconsideração interpostos por Egesa Engenharia S.A., José Francisco dos Santos e Via Engenharia S.A., contra o Acórdão 854/2016 – TCU – Plenário (peça 144) bem como suspendeu os efeitos dos subitens 9.3 a 9.5 da referida decisão.

#### **EXAME TÉCNICO**

##### **PRELIMINAR**

##### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir, preliminarmente, se é possível afastar a responsabilidade dos recorrentes com base na prescrição e no princípio da isonomia.

##### **5. Prescrição**

5.1. Argui-se a necessidade de reconhecer a prescrição no presente caso concreto, com base nas seguintes alegações (peças 186, 200 e 201):

a) o processo deve ser sobrestado, de acordo com o art. 1035 do Código de Processo Civil – CPC, porque no julgamento do RE 636.886 o Supremo Tribunal Federal – STF reconheceu a repercussão geral da controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas;

b) o sobrestamento destes autos evitaria o acúmulo de processos no âmbito judicial sendo uma economia processual (peça 200, p. 1-3);





c) o contrato foi celebrado em 1997, a Via Engenharia apenas se manifestou nos autos da auditoria (TC 003.454/2005-8) em 2005 acerca da suspeita de superfaturamento, mas ainda não havia sido instaurado o contraditório; a seu ver, naquele momento a pretensão punitiva já havia prescrito (peça 200, p. 10);

d) quando se manifestou nos autos da presente TCE já havia transcorrido mais de dez anos da contratação;

e) deve-se diferenciar a pretensão de ressarcir o erário da pretensão de impor penalidades;

f) o Superior Tribunal de Justiça adota o prazo quinquenal para prescrição da pretensão punitiva por meio de TCE (peça 200, p. 8-9);

g) a condenação baseada em presunção deve ser prescritível;

h) o passar do tempo dificulta a instrução probatória e prejudica a ampla defesa, como no presente caso (peça 200, p. 10-12);

i) a primeira citação da Egesa ocorreu em 2010, ou seja, 13 anos após a execução da obra (peça 186, p. 50-51); e

j) a citação não pode ser substituída pela atuação nos autos como terceira interessada.

5.2. Pedem o sobrestamento ou encerramento do presente processo.

Análise

5.3. Não assiste razão aos recorrentes.

5.4. Importante registrar que os recorrentes reapresentam, em essência, os mesmos argumentos colacionados aos autos em sede de alegações de defesa. Estes foram adequada e exaustivamente enfrentados pela unidade técnica especializada em sua instrução de peça 128, bem como pela decisão vergastada em seu relatório e voto (peças 145 e 146). Anui-se plenamente ao ali exposto. Explica-se.

5.5. Inicialmente, cumpre esclarecer que não há que se falar em sobrestamento processual em face de repercussão geral reconhecida pelo STF no âmbito do RE 636.886, tendo em vista, no presente caso concreto, estar-se diante de um processo administrativo e não judicial. Prevalecem, assim, os princípios da independência das instâncias e da preservação do interesse público sobre o princípio da economia processual apontado pelos recorrentes.

5.6. Note-se que a jurisprudência no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento nesta Corte de Contas é vasta, como salientado pelo relatório da decisão recorrida, senão veja-se (peça 146, p. 35-37, grifos acrescidos):

82. Ademais, destaca-se que não se identificou nos autos prejuízos à defesa do Consórcio Construtor em virtude do tempo transcorrido desde o fato gerador. Os defendentes solicitaram habilitação no processo desde 2005, quando apresentaram diversos elementos, inclusive levantamento de preços realizado pela Pini Engenharia, buscando demonstrar que os preços contratados estavam de acordo com o mercado (TC 003.454/2005-8, peças 54-70) – documentos devidamente analisados por esse Tribunal (TC 003.454/2005-8, peças 15, p. 41-50, e 16, p. 1-14). Desde então, exerceram plenamente seus direitos processuais, motivo pelo qual não há que se falar em prejuízo ao exercício do contraditório ou da ampla defesa.

(...)

154. Em suas alegações de defesa, a empresa Via Engenharia questiona o “lapso temporal transcorrido” entre as ações praticadas e a notificação dos responsáveis.

155. Realizando um breve histórico das principais interações entre a empresa Via Engenharia e o processo que levou à sua última citação, em 8/7/2015 (peça 84), é possível verificar que o relatório de auditoria (peça 1, p. 7-39, TC 003.454/2005-8) que subsidiou a determinação do Ministro-Relator (peça 1, p. 43, TC 003.454/2005-8), de 6/3/2001, já apontou indício de superfaturamento médio de 94,73% nos preços contratados (peça 1, p. 22, TC 003.454/2005-8).

156. Ciente do indício de superfaturamento, em 25/8/2005 o Consórcio Egesa/Via interveio no presente processo apresentando estudos que buscavam demonstrar que os preços contratados estavam de acordo com o mercado (peças 54-80, TC 003.454/2005-8).

157. Em razão disso, nos termos do art. 179, § 4º, do Regimento Interno do TCU, entende-se que a empresa responsável tomou ciência dos fatos tratados nos autos na data de 25/8/2005.

Convém mencionar que, antes da prolação da Súmula Vinculante n. 3 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 30/5/2007, a sistemática processual no TCU não incluía, via de regra, o chamamento de terceiros aos autos.



158. Esse julgado do STF constituiu importante definição acerca do alcance dos princípios do contraditório e da ampla defesa para processos em trâmite no TCU. Os precedentes dessa Súmula remontam a 2004 e 2005, anos em que transcorreram o trâmite processo anterior à conversão do feito em TCE.

159. Em 16/12/2010, após a conversão dos autos em TCE, portanto, a empresa Via Engenharia S.A. recebeu o Ofício n. 1.345/2010-TCU-Secob-2, (peça 1, p. 51-53), relativo a sua citação, em cumprimento aos Acórdãos 1.880/2010 e 2.998/2010-TCU-Plenário, tendo apresentado, por sua vez, em 14/2/2011, *suas alegações de defesa* (peça 4, p. 29-40).

160. Em 16/12/2010, após a conversão dos autos em TCE, portanto, a empresa Via Engenharia S.A. recebeu o Ofício n. 1.345/2010-TCU-Secob-2, (peça 1, p. 51-53), relativo a sua citação, em cumprimento aos Acórdãos 1.880/2010 e 2.998/2010-TCU-Plenário, tendo apresentado, por sua vez, em 14/2/2011, *suas alegações de defesa* (peça 4, p. 29-40).

161. Assim, é possível verificar que a empresa se fez presente aos autos em diversos momentos do processo, não havendo decurso de prazo maior que oito anos entre os atos praticados (1997) e o comparecimento da empresa aos autos do processo (2005), apresentando informações relacionadas aos preços praticados.

162. Ressalte-se, também, que as tomadas de contas especiais são espécies de ações de ressarcimento ao erário e, como tais, de acordo com o art. 37, § 5º, da Constituição, não se sujeitam a nenhum prazo prescricional. Nesse sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) no MS 26.210/DF, de 10/10/2008.

163. Em relação ao argumento da empresa de que sua habilitação nos autos como mera interessada, no ano de 2005, não lhe garantiu o pleno exercício da ampla defesa nem do contraditório, também não pode ser considerado adequado para tornar as contas iliquidáveis, uma vez que, naquela ocasião, a defendente apresentou elementos para a defesa de seus interesses, buscando demonstrar que os preços contratados estavam de acordo com o mercado (peças 54-80, TC 003.454/2005-8).

164. Destaca-se, novamente, que o comparecimento espontâneo do responsável aos autos do processo supre a falta de comunicação processual.

165. Não resta dúvida de que, para dar cumprimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV da Constituição Federal), a citação válida é pressuposto indispensável a legitimar processo administrativo do TCU, para fins de imputação de débito aos responsáveis.

**166. Acerca da matéria, tanto o § 4º do art. 179 do Regimento Interno do TCU, quanto o § 1º, art. 214, do Código de Processo Civil (aplicado subsidiariamente aos processos de Tribunais de Contas), preveem, expressamente, que o comparecimento espontâneo da parte supre a falta de citação ou da audiência.**

167. Este é o entendimento consolidado do TCU, a exemplo dos Acórdãos 4.193/2011-TCU-1ª Câmara, 2.573/2010-TCU- Plenário, 3.272/2009-TCU-2ª Câmara, 899/2009-TCU-1ª Câmara, 273/2008-TCU-Plenário, 323/2008-TCU-1ª Câmara, 831/2008-TCU- Plenário, 2.041/2008-TCU- 2ª Câmara, 1.514/2008-TCU-1ª Câmara e 1.527/2008-TCU-2ª Câmara.

168. Vê-se, portanto, que não foi por falta de notificação que a empresa deixou de exercer suas garantias constitucionais, tendo apresentado em 2005 extenso material para sua defesa (peças 54- 80, TC 003.454/2005-8), que foi, por sua vez, analisado pela Secob, em 13/2/2007 (peça 15, p. 41- 50, peça 16, p. 1-14, TC 003.454/2005-8).

169. Ainda em relação aos argumentos apresentados pela defendente sobre o decurso de prazo entre a ocorrência dos fatos e a notificação dos responsáveis, embora o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, estabeleça que fica dispensada a instauração da tomada de contas especial na hipótese de haver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, tal dispositivo não é aplicável ao caso concreto, tendo em vista não ter havido prejuízos à defesa do responsável ante o tempo transcorrido entre o fato gerador e o seu primeiro comparecimento aos autos.

170. Trata-se, portanto, apenas de uma presunção relativa de que, após o transcurso do tempo de dez anos, restaria comprometido o exercício da ampla defesa por parte do responsável. Uma vez verificado que não houve afronta ao exercício de tal prerrogativa, cabe a este Tribunal, com vistas à racionalidade administrativa e à economia processual, decidir pelo arquivamento ou não do feito.

171. Tal posicionamento justifica-se, principalmente, pelo fato de o TCU não poder se furtar a analisar casos de lesão aos cofres da União quando, tendo sido resguardados os direitos processuais do jurisdicionado, se



fizerem presentes elementos suficientes para a identificação do débito e da responsabilidade dos gestores envolvidos.

172. Trata-se de zelar pelo bom emprego dos recursos públicos, a despeito de, por falha da Administração, não ter sido o agente notificado sobre os fatos antes de determinado decurso temporal.

173. Ressalte-se que esse raciocínio vai ao encontro do reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento de recursos públicos, conforme entendimento consolidado desta Casa e do Supremo Tribunal Federal.

174. Neste sentido é a jurisprudência desta Corte, consubstanciada, por exemplo, nos Acórdãos 3.124/2010 - TCU-2ª Câmara, 806/2008 - TCU-2ª Câmara, 1.131/2008 - TCU-1ª Câmara, 2.815/2009-TCU-2ª Câmara, 1.231/2007-TCU-2ª Câmara, 1.214/2008-TCU-1ª Câmara, 1.115/2009-TCU-2ª Câmara e 1.430/2008-TCU-2ª Câmara.

175. Desse modo, no estágio em que se encontram os presentes autos, qual seja, nova análise das alegações de defesa, não caberia arquivá-los sob o argumento da dispensabilidade da instauração da TCE, porquanto os responsáveis já foram citados por esta Corte por três vezes a apresentar suas alegações de defesa e assim agiram, além do comparecimento espontâneo da defendente aos autos em 2005, caracterizando não ter sido prejudicado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

5.7. Nessa linha, há que se dar continuidade ao presente processo, sob pena de violar o interesse público ao ver postergada a obrigação de ressarcimento ao Erário de valores malversados pelos responsáveis.

5.8. No que tange à prescrição da pretensão punitiva, reproduz-se excerto do voto da decisão recorrida que destacou o fato de todos os apenados em multa terem comparecido espontaneamente aos autos antes de prescrever a pretensão punitiva do Estado, o que supre a citação e interrompe o prazo prescricional, não tendo ocorrido, assim, a alegada violação do direito de defesa, senão veja-se (peça 145, p. 2):

11. Por outro lado, a unidade técnica propugnou pelo não acolhimento das alegações de defesa do Sr. José Francisco dos Santos e das empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A. Embora tenham alegado também o longo decurso de prazo desde a ocorrência dos fatos até a citação nesta TCE, a SecobInfraUrbana verificou que estes responsáveis manifestaram-se nos autos (neste e nos originários) por diversas vezes desde a primeira fiscalização no ano 2000, de forma que não estaria caracterizado prejuízo à ampla defesa.

5.9. Note-se que em suas alegações, os recorrentes não negam o comparecimento espontâneo aos autos.

5.10. Registre-se, ainda, que, em recente julgado, esta Corte estabeleceu o prazo prescricional para pretensão punitiva deste TCU de dez anos a contar do fato gerador da irregularidade, estabelecendo as causas de interrupção e suspensão do prazo prescricional. Trata-se do Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário (grifos acrescidos):

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

9.1. deixar assente que:

9.1.1. **a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;**

9.1.2. **a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;**

9.1.3. **o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;**

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. **o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;**



9.2. determinar à Secretaria-Geral Adjunta de Tecnologia da Informação que adote as providências necessárias para que se desenvolva, no sistema e-TCU, funcionalidade para o controle da interrupção e suspensões de prazo prescricional de que trata este acórdão;

9.3. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão de Jurisprudência, nos termos do art. 91, § 3º, do Regimento Interno;

9.4. remeter os autos do TC 007.822/2005-4 ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, nos termos do art. 91, § 2º, do Regimento Interno.

5.11. Nesse sentido, aplica-se, no âmbito do TCU, o entendimento de que o prazo prescricional a ser adotado é o previsto no Código Civil, ou seja, dez anos do fato gerador. Ademais, entende-se também que a citação é causa interruptiva da prescrição.

5.12. Conclui-se, portanto, não ter ocorrido qualquer violação ao direito de defesa dos condenados no âmbito deste processo. Dessa forma, os argumentos apresentados não foram suficientes para superar o entendimento da decisão recorrida, devendo-se dar continuidade ao presente feito.

## **6. Princípio da Isonomia**

6.1. Argui-se a necessidade de aplicar o princípio da isonomia no presente caso concreto, com base nas seguintes alegações (peças 186, 200 e 201):

a) outras obras foram analisadas pela Corte na mesma rodovia e na mesma época tendo sido utilizado o Sicro 2 na análise dos preços, e estes considerados regulares (peça 200, p. 14-15);

b) não cabe utilizar parâmetro diverso em processos similares (peça 200, p. 16);

c) o Sr. José Francisco dos Santos teve suas contas julgadas regulares com ressalva no âmbito do Acórdão 2511/2015 – TCU – Plenário e acredita que deve ter o mesmo tratamento no presente caso diante da precariedade em que se encontrava o Estado de Tocantins em 1997 (peça 201, p. 1-3);

d) as obras analisadas no âmbito do TC 006.653/2000-4 possuem os mesmos preços orçados na contratação em análise, mas como foram tratadas em processos diferentes tiveram encaminhamentos distintos (peça 186, p. 28-43); e

e) o Acórdão 1294/2012 – TCU – 2ª Câmara afirmou que o melhor parâmetro de comparação de preços referenciais de mercado seriam as obras similares realizadas em período próximos e regiões circunvizinhas.

6.2. Pedem afastamento da condenação.

Análise

6.3. Não assiste razão aos recorrentes. Novamente, os indigitados apresentam os mesmos argumentos trazidos aos autos em sua defesa em sede de citação. Anui-se às conclusões da decisão recorrida no sentido de não ser possível aplicar o entendimento dos julgados citados pelos indigitados ao presente caso concreto diante das suas peculiaridades (peça 146, p. 54-56). Explica-se.

6.4. A contratação em análise teve seu orçamento analisado pela unidade técnica especializada, Secob, que adotou metodologia pertinente ao caso concreto: o preço referencial obtido em sistema oficial com data-base mais próxima possível daquela definida no contrato. Já no âmbito do TC 006.653/2000-4, quando da análise pela Secex- TO, adotou-se jurisprudência minoritária na análise da adequabilidade de preços, pois os valores do Sicro 2 adaptado foram retroagidos mediante aplicação de índice de correção de preços. Veja-se o seguinte trecho a esse respeito extraído do relatório da decisão recorrida (peça 146, p. 53-54):

232. A jurisprudência dominante deste Tribunal é no sentido de considerar inadequada a formação de preço paradigma mediante retroações de sistemas de referência de data demasiadamente posterior. Consoante deliberações apresentadas a seguir, o preço referencial mais confiável é aquele obtido em sistema oficial com data-base mais próxima possível daquela definida no contrato.

233. Tal entendimento está consignado no Voto condutor do Acórdão 278/2008-TCU-Plenário:

3. O cerne da controvérsia reside, essencialmente, na validade da metodologia de cálculo do sobrepreço inicialmente detectado, de 21,96% do valor total do contrato, cujo parâmetro fora a utilização dos preços constantes da tabela do Sicro-2, de outubro de 2000, com seus respectivos valores deflacionados para a data-base do contrato, ou seja, fevereiro de 2000.

4. Os responsáveis, por sua vez, pugnam pela aplicabilidade do entendimento constante do Acórdão n. 1.438/2005-TCU-Plenário, o qual aceitou, para fins de aferição do preço de mercado, o emprego de preços constantes do Sicro-2003 (agosto de 2003) para então deflacioná-los para a data-base do contrato (fevereiro/2000), metodologia essa que, aplicada ao presente processo, redundaria na insubsistência do sobrepreço no caso vertente, consoante cálculos apresentados pela unidade técnica.

(...)



6. Com efeito, em que pese a existência de precedente desta Corte admitindo a deflação de preços do Sicro-2003 para cotejo com os preços contratuais do ano de 2000 (Acórdão nº 1.438/2005-TCU-Plenário), penso que essa sistemática não deve ser acolhida como técnica legítima para demonstrar a compatibilidade dos preços contratados com os de mercado, eis que, em virtude da grande distorção decorrente da variabilidade dos índices de deflação, esses preços ajustados não espelhariam, com fidedignidade, aqueles de mercado vigentes à época da contratação.

7. A propósito, nesse mesmo sentido são oportunas as ponderações do ministro - Substituto Augusto Sherman Cavalcanti no Voto condutor do Acórdão n. 2.127/2006-Plenário:

“11. Faço essas considerações porque entendo que a apuração realizada pela Secex/TO tomando como parâmetro o Sicro de agosto de 2004 não foi apropriada. A metodologia adotada, com a correção dos valores do contrato a partir da data-base de julho/1996, até 2004, utilizando o Índice nacional de Custos da Construção – INCC da Fundação Getúlio Vargas, não garante a confiabilidade dos resultados.

12. Esse tipo de comparação, em períodos longos, como no caso em tela, pode ocasionar graves distorções nos resultados. Além disso, como observou a Secob, o INCC/FGV não parece ser o mais adequado a ser aplicado indistintamente para os serviços de obras rodoviárias, tendo em vista tal índice ser concebido com a finalidade de aferir a evolução dos custos para construção civil – habitações. Portanto, caso tal comparação por meio de retroação seja viável (para pequenos períodos de diferimento), deve ser feita com a utilização de índices específicos para obras rodoviárias”.

8. Dessa forma, entendo que a forma de cálculo do débito utilizada neste processo, mediante a utilização dos preços do Sicro-2 de outubro/2000, ajustados à data do contrato (fevereiro/2000), é a que melhor retrata o referencial de mercado vigente à época, porquanto menos suscetível aos efeitos da variação dos índices de deflação. [Original sem grifos]

234. Mesmo entendimento pode ser observado na condução do Acórdão 1.667/2011-TCU-Plenário:

14. Ora, não tenho dúvidas que, em face da proximidade temporal, a utilização do Sicro com data mais próxima da data base do contrato é a mais adequada. Isso evita dis torções geradas pela utilização, a longos períodos, de índices genéricos de preços. As correções por datas demasiadamente longas não se prestam a clonar as exatas condições da obra à época da assinatura do contrato. Não deve ser desprezada a flutuação individual no preço de algum insumo, as modificações no cenário socioeconômico e mesmo as inovações tecnológicas dos equipamentos, a alterar suas produtividades, os custos de propriedade e diversos outros componentes de gasto.

235. No mesmo sentido são os Acórdãos ns. 3100/2013, 1923/2011, 3061/2011, 1199/2004, 2137/2005, 2339/2009, 1317/2006, 2127/2006, 1657/2011 (*Todos do Plenário do TCU*).

6.5. Como no presente processo adotou-se a melhor prática no cálculo do débito, não há que se falar em violação do princípio da isonomia quando se está diante de direito público indisponível, qual seja, o interesse público.

6.6. Reforce-se anuir-se ao entendimento de que o preço referencial mais confiável é aquele obtido em sistema oficial com data-base mais próxima possível daquela definida no contrato. As obras similares ocorridas na mesma época devem também estar alinhadas com o índice referencial de preço, sendo o mais próximo da data-base do contrato, o mais apropriado para análise de adequabilidade da composição de custo de cada obra.

6.7. Importante registrar que, no âmbito do TC 006.653/2004 (levantamento de auditoria), fora proferido o Acórdão 1777/2004 – TCU – Plenário que determinou a análise de sobrepreço mediante a utilização do Sicro próximo à data-base da contratação para todos os casos citados pelos recorrentes, inclusive do presente caso concreto.

6.8. Diante das particularidades de cada obra, foram constituídos, em apartado os processos TC 003.454/2005-8 e TC 003.453/2005-0 (relatórios de auditoria), para que neles fossem tratados, respectivamente, os assuntos vinculados às obras das rodovias BR- 153 e BR-230 (subitens 9.5.2.5 e 9.5.1 do referido Acórdão). O TC 006.653/2004 remanesceu tratando exclusivamente das questões afetas às obras da BR-242 (Acórdão 1438/2005 – TCU – Plenário).

6.9. Após a auditoria realizada no âmbito do TC 003.454/2005-8 e análise realizada pela Secob-2, o Acórdão 1880/2010 – TCU – Plenário determinou a instauração da presente TCE, bem como o apensamento do TC 003.454/2005-8 à TCE. Já o Acórdão 2127/2006 – TCU – Plenário determinou a instauração de TCE (TC 002.222/2007-5) para apuração do débito identificado no âmbito do Contrato 200/96, fruto da auditoria realizada no âmbito do TC 003.453/2005-0

6.10. Ao contrário do que alegam os recorrentes, o Acórdão 1777/2004 – TCU – Plenário reforça o encaminhamento dado pela decisão recorrida, tendo em vista que determinou que os preços fossem analisados





com base no sistema Sicro de referência à época da contratação, considerando as particularidades da obra, sob a supervisão da Secob. Cumpre, assim, reproduzir o referido **decisum** para plena compreensão da inadequabilidade do pedido dos recorrentes, senão veja-se (grifos acrescidos):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado em obras rodoviárias no Estado do Tocantins, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre - Dnit e da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Tocantins – Seinf.

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

9.1 acatar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis abaixo enumerados:

9.1.1. Sr. José Wilson Siqueira Campos relativas ao fornecimento de informações incompatíveis na celebração do Convênio SEPR/MPO 175/96, Siafi 313.514;

9.1.2. Sr. José Francisco dos Santos, referentes aos seguintes fatos:

9.1.2.1. manutenção do valor do contrato original e não reformulação do projeto básico quando da redução do objeto de 85 para 70km, no âmbito do contrato 200/96;

9.1.2.2. adoção de solução contrária à economicidade, ao não se aproveitar o leito da rodovia preexistente entre Prata e Piaçaba quando da redefinição do traçado da rodovia, no âmbito do contrato 200/96;

9.1.2.3. pagamento à contratada de volume de serviços incompatível com a obra, no âmbito do contrato 263/96.

9.1.3. Sr. Maurício Hasenclever Borges, referentes à adoção de solução contrária à economicidade, ao não se aproveitar o leito da rodovia preexistente entre Prata e Piaçaba quando da redefinição do traçado da rodovia, no âmbito do contrato 200/96.

9.1.4. Srs. José Edmar de Brito Miranda, Maurício Hasenclever Borges e Genésio Bernardino de Souza, referentes ao pagamento à contratada de volume de serviços incompatível com a realidade da obra, no âmbito do contrato 47/97.

9.2. aplicar aos responsáveis abaixo enumerados, pelas irregularidades relacionadas, a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/92, nos respectivos valores informados, fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante esta Corte o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, nos termos do art. 269, c/c a alínea “a” do inc. III do art. 214 do Regimento Interno:

**9.2.1. José Francisco dos Santos, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), pelas seguintes irregularidades:**

9.2.1.1. fornecimento de informações incompatíveis na celebração do Convênio SEPR/MPO 175/96, Siafi 313.514, ao apresentar Orçamento e Plano de Trabalho à Secretaria Especial de Políticas Regionais para a construção da rodovia TO-010, trecho Pedro Afonso – Santa Maria, contendo quantitativos superiores àqueles constantes no Projeto Básico e no contrato com a Andrade Gutierrez S.A.;

9.2.1.2. desobediência ao art. 6º, inciso IX e ao art. 7º, caput e §§ 2º e 4º da Lei 8.666/93 ao promover licitação para a construção do trecho Pedro Afonso – Santa Maria da rodovia TO-010 com base em Projeto Básico precário;

9.2.1.3. pagamento antecipado de serviços, configurado no adiantamento a título de “Fator de Mobilização” à contratada, Andrade Gutierrez S.A, para a construção do trecho Pedro Afonso – Santa Maria da rodovia TO-010, infringindo as disposições do art. 66 da Lei 8.666/93;

9.2.2. Genésio Bernardino de Souza, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por prestar informações inverídicas a este Tribunal, em atendimento à diligência do ofício nº 228/99- Secex/TO, de 01/09/99, atestando que os valores dos contratos firmados estavam abaixo dos seus respectivos valores de cálculo constantes no sistema Sicro, quando os preços unitários utilizados no cálculo, apresentados como extraídos do referido sistema, divergem aleatoriamente daqueles realmente existentes nas tabelas do sistema;

9.3. determinar à Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins que:

9.3.1. exija a reparação junto ao consórcio VIA/Egesa de todos os vícios construtivos existentes na rodovia BR-153, trecho Wanderlândia - Xambioá, incluindo o Anel Viário de Wanderlândia e o acesso ao porto de Xambioá, com a substituição de camadas do pavimento e reexecução do revestimento asfáltico onde necessário, sem qualquer nova contrapartida financeira, nos termos do art. 69 da Lei 8.666/93;

9.3.2. observe integralmente as disposições contidas no art. 6º, inciso IX, e art. 7º da Lei 8.666/93, de modo a se abster de realizar procedimentos licitatórios sem a criteriosa confecção do Projeto Básico e do orçamento base correspondente, quando da execução de obras custeadas com recursos federais;



9.3.3. providencie para que o orçamento norteador da licitação contenha preços atualizados, de modo a fornecer a real expectativa de custo da obra, em toda licitação para execução de obras que possam vir a ser custeadas por recursos federais;

**9.4. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit que:**

9.4.1. realize orçamento detalhado das obras rodoviárias referentes aos contratos 002, 003, 004, 005 e 006/99, executados por meio do convênio DNER PG-040/98, celebrado com a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins – Seinf, no prazo de noventa dias, observando as seguintes diretrizes:

**9.4.1.1. o orçamento deverá utilizar a estrutura e composições de preços do Sicro;**

9.4.1.2. os preços a serem utilizados **para comparação** deverão ser os estabelecidos **no Sicro para a data-base dos contratos**, Novembro/99;

9.4.1.3. para eventuais itens ou subitens que não possuam referência de preço no Sicro, deverá ser demonstrada a compatibilidade dos preços contratados com os de mercado. No caso de preços de insumos deverá ser indicado além da cotação, a procedência e a fonte de consulta de preços;

9.4.1.4. na ocorrência de preços unitários que sejam superiores ao referencial estabelecido na alínea (b), decorrentes de alteração na composição de seus insumos, estes deverão ser devidamente justificados e demonstrados por meio de planilhas;

9.4.1.5. deverão ser informadas e justificadas eventuais distâncias de transporte adotadas que não atendam às indicações de projeto;

9.4.2. após concluída a elaboração dos orçamentos determinada no item 9.4.1, e com o concurso formal da Gerência de Custos Rodoviários – GRC, verifique a adequação dos preços contratados com tais orçamentos;

9.4.3. após a análise estabelecida no subitem 9.4.2, caso verifique discrepância entre os preços contratados e os preços orçados, imponha, como condição para o repasse de recursos pelo convênio DNER PG-040/98, Siafi nº 380.564, que a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins – Seinf adote, no prazo de noventa dias, as medidas necessárias junto às empresas contratadas para a revisão dos preços dos contratos, bem como adote as medidas cabíveis para ressarcimento dos pagamentos já efetuados, mediante o desconto das quantias pagas a maior das medições posteriores, devidamente corrigidas monetariamente;

9.4.4 encaminhe ao TCU ao final do prazo de noventa dias estabelecido no subitem anterior, todo o estudo de preços realizado, incluindo as composições de custos unitários, cálculos de produções de equipes mecânicas e todas as justificativas técnicas que deram suporte à análise, inclusive as justificativas mencionadas no subitem 9.4.1;

9.4.5. fiscalize apropriadamente a correção, pelo consórcio VIA-Egesa, de todos os vícios construtivos do trecho Wanderlândia-Xambioá da BR-153, incluindo o Contorno Viário de Wanderlândia e o acesso ao porto de Xambioá, e verifique se a capacidade de suporte das camadas do pavimento e a qualidade do revestimento asfáltico satisfazem às exigências técnicas, informando ao TCU, no prazo de 30 dias, as providências tomadas em relação às falhas construtivas, por meio de relatório circunstanciado, no qual se identifique as falhas observadas e as respectivas medidas corretivas.

9.4.6. ao exercer sua função de fiscalizar a aplicação de recursos repassados mediante convênios, procure realizar inspeções periódicas nas obras delegadas e, ao pactuar aditivos de convênios para complementação de obras, faça constar com clareza no termo quais serviços constituem o objeto da aplicação dos recursos;

**9.5. determinar à Secex/TO que:**

9.5.1 constitua processo apartado, composto por cópias dos volumes principal, 08, 09, 10, 11 e 25, e pelo desentranhamento dos volumes 01, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 24, e adote as seguintes medidas, **sob a supervisão da Secob**, com vistas à apuração dos indícios de irregularidades verificados no âmbito do **contrato 200/96, referente às obras de construção da Rodovia BR- 230, trecho Aguiarnópolis – Luzinópolis**:

**9.5.1.1. realize análise conclusiva acerca dos preços unitários contratados, por meio de comparação com os preços unitários do sistema Sicro ajustado às particularidades da obra;**

9.5.1.2. identifique o volume de serviços efetivamente executado, por meio de levantamento de projetos e de campo, os quais permitam quantificar possíveis diferenças entre quantitativos de serviços pagos e executados, levando em conta os seguintes indícios de irregularidades detectados:

9.5.1.2.1. excedente cobrado de serviços em relação ao contratado para a execução do trecho de rodovia na diretriz original, sob a justificativa da reexecução de serviços cuja necessidade decorreu de omissão da contratada na prevenção dos efeitos das chuvas sobre as obras executadas, não devendo, portanto, ser encargo do contratante;



9.5.1.2.2. cobrança indevida da construção de 15.600 metros de cerca de vedação estranhos ao objeto do contrato;

9.5.1.2.3. pagamento indevido de serviços relativos à construção de ponte sobre o Rio Mumbuca (R\$ 1.314.889,41, em 13/07/98) e de 3,28 km de rodovia (R\$ 719.317,67, em 13/11/98), ambos localizados dentro de área de expansão de reserva indígena e executados pelo Governo do Estado do Tocantins após a celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta que impedia o início das obras;

9.5.2 constitua processo apartado, formado por cópias dos volumes principal, 08, 09, 10, 11, 12, 13 e 25, e pelo desentranhamento dos volumes 02, 18, 19, 20, 21 e 22, e adote as seguintes medidas, **sob a supervisão da Secob, no âmbito das obras de construção da BR-153/TO, trecho Xambioá-Wanderlândia:**

9.5.2.1. **realize análise conclusiva acerca dos preços unitários contratados, por meio de comparação com o sistema Sicro ajustado às particularidades da obra, no âmbito do contrato 47/97, referente à construção da Rodovia BR-153, trecho Wanderlândia – Xambioá;**

9.5.2.2. analise a adequação dos quantitativos de serviços pagos em confronto com a realidade das obras objeto do contrato 56/00, referente à complementação da construção da Rodovia BR- 153/TO, trecho Wanderlândia – Xambioá, Anel Viário de Wanderlândia e acesso ao Porto de Xambioá. No caso de verificação de falhas de projeto básico, com infração ao art.6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, promover a audiência dos responsáveis, inclusive dos técnicos que aprovaram o projeto;

9.5.2.3. efetue as medidas saneadoras necessárias à confirmação da execução de serviços sem a cobertura contratual, bem como dos indícios de irregularidades no processo licitatório que sustentou o contrato 56/00, celebrado entre a Seinf e a empresa Egesa Engenharia S.A, levando em consideração a viabilidade técnica e operacional de outra empresa executar os serviços contratados, que não a referida empresa, detentora do contrato 47/97, promovendo -se a realização das audiências cabíveis;

9.5.2.4. verifique a ocorrência de pagamento em duplicidade de serviços compreendidos no escopo dos contratos 56/00 e 47/97, bem como avalie os efeitos do contrato 56/00 no custo total do trecho de 88km referente ao contrato 47/97;

9.5.2.5. promova, no processo apartado, a audiência dos membros da comissão que assinaram o termo de recebimento definitivo de obra, em virtude dos trechos construídos sob o amparo dos contratos 47/97 e 56/00 já apresentarem graves sinais de deterioração, em menos de seis meses após a expedição do referido termo;

9.5.3. promova, com apoio no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, a audiência dos técnicos do Dnit e da Seinf responsáveis pela aprovação do projeto básico das obras de construção da Rodovia TO-010, trecho Pedro Afonso – Santa Maria, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa em virtude da aprovação de projeto básico precário, sem o nível de detalhamento exigido pelo art. 6º, inciso IX, da Lei 8666/93;

9.5.4. Avalie a adequação dos orçamentos determinados no subitem 9.4.1, a serem elaborados pelo Dnit, referentes aos contratos 002, 003, 004, 005 e 006/99, bem como adote as providências necessárias ao saneamento das irregularidades relacionadas a sobrepreço, caso sejam confirmadas;

9.5.5. monitore o cumprimento das demais determinações dirigidas à Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins e ao Departamento Nacional de Infraestrutura terrestre;

9.6. autorizar a utilização da prerrogativa prevista no art.101 da Lei 8.443/92, referente à requisição de serviços técnicos especializados, caso a natureza dos trabalhos determinados no subitens 9.5.1 e 9.5.2 assim recomende;

9.7. remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam aos seguintes órgãos:

9.7.1. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhe que, nas fiscalizações realizadas nos contratos 02/99, 03/99, 04/99, 05/99 e 06/99, celebrado entre a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins e as Empresas Egesa, CCM, Construmil, EIT e Via, respectivamente, referentes às obras de construção da Rodovia BR-242, trecho Peixe-Paraná-Taguatinga, foram detectados fortes indícios de sobrepreço, fatos que representam potencial risco de dano ao erário e recomendam o enquadramento, especificamente desses contratos, no art. 97, §2º, I e II, da Lei 10.934/04 (LDO 2005), até que sejam examinados por este Tribunal os orçamentos dos respectivos contratos, a serem elaborados pelo Dnit, com base no sistema Sicro;

9.7.2. Ministério Público Federal no Tocantins, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, Fundação Nacional do Índio - Funai, Departamento Nacional de Infraestrutura de



Transportes – Dnit e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins – Seinf para conhecimento e providências cabíveis.

6.11. Leitura atenta da decisão acima permite concluir que não se verifica qualquer impropriedade neste processo. Isto porque se observou a determinação proferida no âmbito do Acórdão 1777/2004 – TCU – Plenário, bem como se efetuou adequadamente a análise de sobrepreço, tendo em vista que o preço referencial mais confiável é aquele obtido em sistema oficial com data-base mais próxima possível daquela definida no contrato.

6.12. Importante, ainda, considerar que o Acórdão 2127/2006 – TCU – Plenário, proferido no âmbito do TC 002.222/2007-5 (TCE) que caracterizou o débito referente ao Contrato 200/96 (obra na rodovia BR-230), destacou a impropriedade da metodologia adotada pela Secex-TO de forma conclusiva, senão veja-se a seguinte explanação do voto da decisão ora recorrida (peça 145, p. 10):

54. Quanto à suposta divergência entre o corpo técnico da Secex-TO e da Secob, considero que a matéria já foi exaurida pelo Acórdão 2.127/2006-Plenário, que tratou especificamente desse assunto, entendendo ser inadequada a metodologia utilizada pela Secex-TO, que afastou a existência de sobrepreço baseada em correção dos valores do contrato a partir da data-base em 1996, até 2004, utilizando o Índice Nacional de Custos da Construção - INCC da Fundação Getúlio Vargas.

55. Com efeito, a correção ou a retroação de referenciais de preços, como o Sicro, por longos períodos não se presta para a verificação da compatibilidade dos valores contratados com os praticados no mercado à época do ajuste, uma vez que correções monetárias por períodos demasiadamente longos geram distorções, por não considerarem outras variáveis incidentes sobre a variação de preços. Ainda mais se utilizado um índice de preços que não me parece o mais adequado para refletir a variação de custos de obras rodoviárias.

6.13. Ademais o consórcio ora recorrente também fora condenado em débito e em multa no âmbito do Acórdão 2511/2015 – TCU – Plenário proferido no julgamento do TC 002.222/2007-5, e que se encontra em fase recursal.

6.14. Quanto à responsabilização do Sr. José Francisco dos Santos, não é possível aplicar o mesmo entendimento proferido no âmbito do Acórdão 2511/2015 – TCU – Plenário quanto à responsabilização do indigitado, que teve suas contas julgadas regulares com ressalva. Diante da importância e da clareza de exposição dos fatos que demonstram a culpa do indigitado, considera-se importante reproduzir as constatações feitas pela decisão ora recorrida acerca da adequabilidade da responsabilização do recorrente, com o que se anui plenamente (peça 145, p. 3-5, itens 21-38):

21. **Concessa vênia**, entendo de forma diversa ao Ministério Público de Contas, o qual propugna, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da isonomia, aplicar ao presente caso o mesmo tratamento do Acórdão 2.511/2015-Plenário, relatado pelo insigne Ministro André Luís de Carvalho, ou seja, o acolhimento das razões de justificativa do Sr. José Francisco dos Santos.

22. O citado responsável teve ampla participação em todas as etapas do empreendimento. Foi o signatário do Convênio DNER PG-173/96 e dos seus oito primeiros termos aditivos (TC 003.454/2005-8, peça 34, p. 14-35). A Secretaria de Transportes e Obras do Estado do Tocantins (SETO) também elaborou o edital de licitação, conduziu o processo licitatório e assinou o Contrato 47/97 (TC 003.454/2005-8, peça 20, p. 16-24).

23. Desse modo, alinho-me ao entendimento da unidade instrutiva de seria razoável exigir do defendente – como gestor responsável pela condução do procedimento de licitação e signatário do contrato –, o conhecimento do preço e sua relação com os parâmetros de mercado, já que o orçamento-base do certame foi elaborado por sua Secretaria.

24. Deve ser considerada também toda a situação fática que envolveu a execução do objeto, eivado de vícios constatados no relatório de fiscalização original, tal como o recebimento da obra fora das especificações técnicas.

25. O orçamento original da SETO (fls. 1 a 16, peça 21, do TC 003.454/2005-8, em apenso) previa o total de R\$ 26.099.505,55 para a construção da rodovia. A Secex-TO efetuou comparação dos preços unitários desta planilha com o Sicro, em itens que perfizeram R\$ 13.563.491,04 deste total. Verificou que, aos preços constantes no Sicro, estes mesmos serviços teriam totalizado apenas R\$ 11.687.890,95. Constatou, assim, para uma amostra de 51,97% do orçamento, um excedente de R\$ 1.875.600,09, o que significa um sobrepreço médio de 16,05% já no orçamento do projeto básico.

26. Por sua vez, a proposta do Consórcio Via/Egesa ofertada no certame foi de R\$ 39.985.046,03 (fls. 17 a 22, peça 21, do TC 003.454/2005-8), referenciada à mesma data base (novembro/1996), desrespeitando flagrantemente os preços unitários e total do orçamento base da SETO. Tal situação revela grave



descumprimento da Lei de Licitações e Contratos, em particular das previsões dos arts. 43, inciso IV e 48, inciso II, **in verbis**:

(...)

27. Tal ilegalidade está diretamente atrelada ao sobrepreço e deveria ter sido detectada pelo gestor que homologou o certame licitatório, mesmo que não tivesse formação em engenharia. É digno de nota que a última medição comprova que foram realizados pagamentos no montante de R\$ 51.572.978,88 no âmbito da referida avença, praticamente o dobro do valor originalmente orçado pela SETO.

(...)

28. As falhas verificadas na BR-153, no bojo do Contrato 47/97, também não foram um episódio isolado na gestão do Sr. José Francisco dos Santos, visto que o responsável foi **multado em R\$ 25.000,00 pelo Acórdão 1.777/2004-Plenário, proferido no âmbito do levantamento de auditoria que originou o presente feito (TC-006.653/2000-4)**, por irregularidades constatadas na obra da rodovia TO-010. Ocorrências semelhantes às tratadas nestes autos foram verificadas nas obras da BR-230/TO. Embora o Acórdão 2.511/2015-Plenário tenha excluído sua culpabilidade em vista do pouco tempo de criação do Estado de Tocantins, esperava-se que, diante de empreendimentos de grande vulto e de vital importância para o ente federativo, o gestor supervisionasse tais obras com maior cuidado e dedicação.

29. Como se vê, o débito deve ser imputado ao defendente em virtude da inadequada supervisão dos atos praticados no âmbito da SETO e da ausência da conferência até mesmo de aspectos formais relacionados ao processo licitatório, o qual resultou numa contratação por preço muito além do estimado pela Administração, falhas que seriam perceptíveis em um exame realizado com o rigor exigido pela matéria. O poder/dever de diligência impõe ao ex-secretário a necessidade de verificação da regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos, sobretudo da adequação do valor do contrato ao seu objeto.

30. Além disso, o fato de a planilha orçamentária da obra ter sido submetida **a posteriori** para avaliação do extinto DNER, não se presta para eximir a incidência de culpa **in vigilando**, já que a efetiva prática do ato ocorreu sem amparo em nenhum parecer ou aprovação do órgão concedente.

31. Também não deve ser excluída a culpabilidade do responsável em face da suposta falta de estrutura do Estado do Tocantins à época da contratação. Primeiro porque não existem indícios de tal cenário. Como foi afirmado pelo próprio defendente em sua manifestação de defesa (peça 8, fl. 28), “optou a Administração do governo do Estado do Tocantins pela utilização de sistema próprio de preços, editado pelo órgão responsável da área, no âmbito estadual, o Dertins, contemplando todos os itens necessários à execução da obra, dando início, então, ao processo licitatório respectivo, baseando-se em planilha própria”. Tal planilha, no valor de R\$ 26.099.505,55, foi assinada pelo engenheiro Luiz Eduardo S. Guerra, então coordenador de estudos e projetos (peça 8, fl. 51). Ainda verifico a presença de outros engenheiros assinando as medições da obra (peça 21, fl. 27, do TC-003.454/2005-8).

32. Portanto, observo que o Estado dispunha de uma tabela de custos própria e de um corpo de engenheiros, o que não parece ser característico de um órgão desestruturado.

33. Ainda que se acolha a alegação do defendente no sentido de que à época o Estado de Tocantins era efetivamente carente de pessoal tecnicamente capacitado (peça 139), tal informação me parece um contrassenso, pois, se o órgão estadual não dispunha de meios para executar obras tão complexas em rodovias federais, as quais sequer estavam sob sua gestão, não deveria solicitar recursos federais junto ao concedente para iniciar atividade para a qual não estava estruturado. Agindo assim, teria conduta equivalente ao dolo eventual, ou seja, assumiria o risco de realizar contratação antieconômica por que supostamente não dispõe de uma organização administrativa adequada para levar a cabo a análise de planilhas orçamentárias.

34. Somente depois de ter praticado todos os atos inerentes à contratação, inclusive com ordem de serviço autorizando o início das obras emitida (peça 12, p. 51), o responsável submeteu a planilha orçamentária ao então DNER para obter a liberação de recursos federais. No mínimo, esperava-se que um gestor diligente, diante da alegada falta de estrutura do Estado de Tocantins à época, deveria ter obtido o parecer do DNER antes de efetivar a contratação em tela.

35. Ainda que o DNER posteriormente tenha aprovado os preços contratuais e considerando que a estrutura técnico-administrativa dos órgãos estaduais de Tocantins pudesse ser insuficiente, deveria o gestor diligente ter se cercado de cuidados na contratação da obra, mormente na análise dos preços unitários.

36. Em linha com a unidade técnica, entendo que a responsabilidade pela aprovação e aprovação do projeto básico, incluído o orçamento, de um empreendimento é de responsabilidade do órgão que conduz a





licitação. A aprovação posterior do DNER possibilitou a liberação de verbas federais para o empreendimento. No entanto, os atos irregulares anteriormente praticados pela gestão estadual não são elididos por tal aprovação.

37. Por fim, o orçamento aprovado pelo DNER se refere à proposta apresentada pelo Consórcio Via/Egesa, no valor de R\$ 39.985.046,03. Porém, o superfaturamento apurado decorre da planilha da última medição, no valor de R\$ 51.572.978,88, o que denota terem ocorrido significativas modificações nos quantitativos de serviços originalmente contratados, os quais não podem ser imputados aos gestores do DNER.

38. Portanto, rejeito as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Francisco dos Santos e o condeno, em solidariedade com o Consórcio Via/Egesa, ao pagamento da integralidade do débito apurado.

6.15. Leitura atenta do trecho acima permite concluir que o presente caso concreto se reveste de provas que sustentam a responsabilização do recorrente e impedem a aplicação do princípio da isonomia a fim de modificar o julgamento de suas contas. Não há que se falar em contas regulares com ressalva diante de provas contundentes de conduta no mínimo culposa (negligência, imperícia e imprudência) do agente público responsável pela condução do certame licitatório, contratação e execução contratual ora analisada, conforme relato transcrito acima.

6.16. Reforce-se que, no Acórdão 1777/2004 – TCU – Plenário, o recorrente também fora apenado em multa, tendo em vista que suas razões de justificativa foram rejeitadas, indicando a sua culpabilidade. Portanto, não se verifica nos presentes autos qualquer violação ao princípio da isonomia. 6.17. Os fatos acima caracterizados pelo voto da decisão recorrida demonstram de forma cabal a adequada responsabilização dos recorrentes que não obtiveram êxito em afastar com suas alegações o julgamento anteriormente proferido pela Corte de Contas. 6.18. Superadas as preliminares, passa-se à análise de mérito dos argumentos apresentados pelos recorrentes.

## **MÉRITO**

### **7. Delimitação**

7.1. Constitui objeto do presente recurso definir se a metodologia adotada para o cálculo do débito foi a mais adequada para o caso concreto.

### **8. Débito**

8.1. Argui-se a necessidade de afastar o débito solidário, com base nas seguintes alegações (peças 186, 200 e 201):

- a) a diferença entre as obras indicadas no projeto básico e as obras que efetivamente foram realizadas decorre de falha do projeto que não pode ser imputada à Via Engenharia, mas somente à Administração (peça 200, p. 4);
- b) não houve a realização de projeto inadequado nem recebimento por prestações contratuais não realizadas, ou seja, não houve a prática de qualquer ato ilícito pela contratada (peça 200, p. 10-11);
- c) não cabe aplicação da teoria da responsabilidade objetiva; devem ser apresentadas provas da participação da empresa para a ocorrência do dano (peça 200, p. 13);
- d) a proposta foi apresentada de acordo com os parâmetros do edital e adequados à realidade regional;
- e) a aprovação dos preços não foi ato de responsabilidade do então secretário estadual de transportes (peça 201, p. 4-10);
- f) os critérios para apuração do débito são ilegais e frágeis; não havia obrigatoriedade de utilização do Sicro, as decisões referidas pelo relatório do acórdão recorrido foram proferidas após a contratação em análise e não podem retroagir para obrigar a utilização do referido sistema;
- g) as determinações desta Corte acerca da utilização do Sicro foram direcionadas para o DNER no sentido de aprimorar o sistema, devendo a apuração de débito realizada com base nesse sistema se dirigir apenas ao DNER, a quem se determinara sua aplicação;
- h) somente em 2010 o Sicro poderia ser utilizado como parâmetro legal para apuração e imputação de débito; i) o DNER é entidade especializada em obras e a Secretaria de Transportes e Obras do TO não o era à época da contratação quando não havia departamento especializado em obras, nem internet e o Sicro era assunto interno ao DNER;
- j) não era possível acompanhar as decisões da Corte pelo DOU devido à falta de pessoal;
- k) foi acertada a decisão de encaminhar o processo de contratação do consórcio Egesa/Via para aprovação do DNER diante da experiência da entidade no assunto, tendo executado apenas o que fora aprovado e autorizado pelo detentor dos recursos;
- l) a documentação estava assinada pelo recorrente diante da necessidade de formalização do processo, o que não caracteriza a realização de gastos ou despesas, não gerando responsabilidade;



m) o sobrepreço imputado não contém o menor grau de segurança para justificar a imposição de uma condenação tão significativa (peça 186);

n) relatório da PINI também aplicou o Sicro 2 como a Secex-TO e concluiu pela inexistência de sobrepreço;

o) o TCU apenas utilizou o Sicro a partir de 1999 e ele só se tornou obrigatório por lei em 2010;

p) princípio da legalidade para exigência de parâmetros oficiais de preços;

q) não se utilizava o Sicro 1 ante a falta de confiabilidade e precisão;

r) o TCU utilizou o Sicro 2 como parâmetro para cálculo de sobrepreço em obras que utilizaram o Sicro 1 como referência e reconheceu que o Sicro 1 não poderia ser utilizado como referência, conforme Acórdãos 166/2004, 596/2005 e 1438/2005, todos do Plenário (peça 186, p. 13-18);

s) o Sicro 1 não traduz a realidade da composição dos serviços executados na obra e seu uso pode gerar distorções, como no caso de desmatamento e destocamento de árvores de até 0,15 m, corpo bueiro simples tubular de concreto de diâmetro de 1m e escavação e carga de material primeira categoria (peça 186, p. 19-26); e

t) o Sicro 2 se aproxima da realidade das obras pelo país; e ao ser aplicado de forma deflacionada na presente contratação demonstra que a construção da BR 153/TO foi conduzida de maneira proba, transparente e dentro da realidade da construção civil (peça 186, 45-48).

8.2. Pedem para afastar o débito solidário a eles imputado.

Análise

8.3. Não assiste razão aos recorrentes. Explica-se.

8.4. Os recorrentes reapresentam os mesmos argumentos colacionados aos autos em sede de alegações de defesa que foram exaustivamente rebatidos tanto pelo relatório como pelo voto que embasaram a decisão recorrida. Anui-se integralmente à análise realizada pela unidade técnica especializada Secob reproduzida no relatório (peça 146) e pelo voto da decisão recorrida (peça 145). Explica-se.

8.5. Inicialmente, informe-se que a responsabilização do Sr. José Francisco dos Santos decorreu da sua atuação culposa na presente contratação e não simplesmente por ter encaminhado o processo ao DNER, mas sim por impulsionar o processo contendo vícios na contratação do Consórcio Egesa/Via Engenharia (Contrato 47/97) bem como pelos atos posteriores que concorreram para o dano ao erário, conforme descrição dos fatos irregulares no item 6.14 desta instrução. O recorrente não atuou conforme o esperado do agente público médio, colocando em risco o interesse público, o que veio a se concretizar conforme a caracterização do dano ao erário pela decisão recorrida. Daí decorre a solidariedade pelo débito nos termos da lei.

8.6. Note-se que a solidariedade quanto ao presente débito fundamenta-se no art. 16, parágrafo segundo da Lei 8443/1992:

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)



- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

(...)

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

- a) do agente público que praticou o ato irregular, e
- b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

8.7. Nessa linha, tem-se que o consórcio Egesa/Via Engenharia, contratado no âmbito do Contrato 47/97 em análise, é solidário no débito, pois atuou em desfavor do interesse público ao cotar preços unitários muito superiores aos estabelecidos no mercado à época da contratação, impondo sobrepreços irregularmente à Administração pública com o consentimento do agente público responsável.

8.8. Atente-se que para o órgão de controle verificar a existência de sobrepreço deve-se partir de uma referência. A adoção de referencial de preço permite, ao se comparar orçamentos, verificar a existência de preços inexequíveis, subpreços e também sobrepreços. Ao se adotar um referencial, está-se impondo automaticamente um limitador de preço: acima dele, tem-se sobrepreço, muito abaixo: subpreço ou até mesmo preço inexequível, no mesmo patamar, tem-se o preço de mercado respeitado.

8.9. Admitir, no âmbito da Administração Pública, um custo maior, impõe ao gestor apresentar justificativas técnicas razoáveis em face dos princípios da economicidade e da eficiência, o que não foi feito no presente caso concreto. Nessa linha, impôs ao interesse público encargo desnecessário, tendo em vista os valores pagos não coincidirem com o valor de mercado da época.

8.10. A decisão recorrida não penalizou os recorrentes pela não utilização do Sicro 1, mas sim pelo pagamento de serviços com sobrepreço, o que poderia ter sido evitado caso fossem adotados preços de mercado da época que não precisavam ser necessariamente retirados de um sistema referencial de preço, mas simplesmente do que era praticado no mercado, o que se reflete no Sicro 1. No entanto, cobraram-se preços unitários muito superiores aos de mercado da época, o que se comprovou mediante avaliação pelo uso de sistema referencial de preço, impondo-se, assim, o ressarcimento ao Erário.

8.11. A inexistência de lei à época dos fatos determinando o uso do Sicro como referencial de preços não impede a verificação de sobrepreço pelo órgão de controle nem a responsabilização dos agentes que deram causa ao dano com base nesse sistema, que é um instrumento de análise.

8.12. A competência desta Corte emana da Constituição Federal/1988 que também prevê princípios norteadores da Administração Pública, claramente violados no presente caso concreto, como os princípios da eficiência e da economicidade, impondo o ressarcimento do dano, diante da constatação de superfaturamento a partir da utilização do referencial de preço considerado mais adequado pelo órgão julgador ao caso concreto.

8.13. A existência de decisões do TCU posteriores ao presente caso concreto acerca da utilização do Sicro não impede a utilização neste processo do Sicro 1 como referência. Como esclarecido anteriormente, o Sicro 1 é referencial de preço utilizado pela Corte de Contas como ferramenta para o exercício de suas competências constitucionais. Ressalte-se que a decisão recorrida também mencionou decisões anteriores à presente contratação, como os Acórdãos 20/1996 e 50/1996, ambos do Plenário.

8.14. Nesse mesmo sentido, o fato de não haver, à época, obrigação legal de se considerarem os custos do Sistema Sicro como limite máximo nas contratações de obras rodoviárias – o que veio a se firmar a partir da edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 –, não diminui a sua legitimidade como ferramenta adequada para verificação dos preços de mercado.

8.15. Note-se que a utilização do referencial de preço não é direcionada a determinado órgão ou entidade ou empresa ou agente público, mas é instrumento de análise de preços que irá atingir igualmente todos os responsáveis envolvidos na contratação e não apenas determinado órgão, como querem os recorrentes.

8.16. Ademais, a análise da Secob considerou a necessidade de realizar ajustes nas composições de preço unitário dos serviços de construção rodoviária de referência, acatando em seu parecer ponderações realizadas pelos recorrentes, veja-se a seguinte explanação constante do voto da decisão vergastada (peça 145, p. 10): 53. Nesse aspecto, diversos argumentos apresentados pelos responsáveis em etapas processuais anteriores foram acolhidos e considerados no último comparativo de preços realizado pela Secob (instrução à peça 18 do TC 003.454/2005-8). Por exemplo, foram incluídos nas referências inicialmente utilizadas pela Secex-TO o transporte de materiais nas composições do Sicro, assim como os encargos adicionais de mão de obra, o que



reduziu o percentual de sobrepreço apurado na amostra analisada do Contrato 47/97 de 94,7% para 81%, percentual ainda bastante elevado.

8.17. É preciso salientar a análise acurada realizada pela unidade técnica que se debruçou no enfrentamento das questões e laudos apresentados pelos recorrentes, acolhendo quando possível as alegações e as afastando quando descabidas.

8.18. Verifica-se à peça 15, p. 41-50 e peça 16, p. 1-14 do TC 003.454/2005-8 que a Secob realizou análise exaustiva e detalhada da composição do Sicro 1 de acordo com as peculiaridades do caso concreto, não tendo sido identificadas as alegadas distorções. Note-se que, na referida instrução, a Secob analisou pormenorizadamente as ponderações dos recorrentes acatando ajustes sugeridos quando procedentes.

8.19. Ademais, o Acórdão 50/1996 – TCU – Plenário destacou que os preços do Sicro 1 estariam superdimensionados, o que beneficia os indigitados diante do seu conservadorismo (grifos acrescidos): 5. Autorizar a inclusão do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem no Plano de Auditorias do Tribunal, com vistas a verificar a estrutura de formação de custos rodoviários adotados por aquela Autarquia e a execução dos contratos, **haja vista os indícios de superdimensionamento dos custos** e as irregularidades na execução dos contratos, conforme consta do TC-006.338/94-2 e deste Relatório de Auditoria.

8.20. As obras na BR-153/TO contaram com recursos repassados à Secretaria dos Transportes e Obras do Estado de Tocantins (SETO) por força do Convênio DNER PG- 173/96 (Siafi 317.619), celebrado com o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Esse instrumento, após a realização de nove termos de aditamento que elevaram o seu valor original, previu aporte federal de R\$ 46.768.992,78, importância que, somada ao valor da contrapartida estadual (R\$ 5.196.554,75) resultava no valor total conveniado de R\$ 51.965.547,53.

8.21. Os serviços da rodovia foram contratados entre a SETO e o Consórcio Egesa/Via, constituído pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A., por intermédio do Contrato 47/97, no valor original de R\$ 39.985.046,03. No entanto, foram realizados pagamentos no importe total de R\$ 51.572.978,88 no âmbito do citado ajuste, incluindo os reajustamentos contratuais, de acordo com a 14ª medição final (peça 21, fl. 31, do TC 003.454/2005-8, em apenso).

8.22. Conforme instrução inserta à peça 18 do TC 003.454/2005-8, o superfaturamento do Contrato 47/97 foi calculado considerando os quantitativos finais, após a 14ª medição, em uma amostra de 60,4% da planilha orçamentária da obra. Nessa parcela do orçamento, foi constatado um sobrepreço médio de 81%, equivalentes a R\$ 13.479.824,17 (data-base em novembro/1996).

8.23. Sobre esse montante do débito, ainda foi somado o valor R\$ 462.125,66, relativo aos pagamentos de reajuste contratual sobre os valores tidos por superfaturados. Desse modo, o total do suposto prejuízo ao erário, incluído o reajuste incidente sobre o contrato, foi de R\$ 13.941.949,83. Consoante exame realizado pela então Secob-2 (peça 18, fl. 44, do TC 003.454/2005-8), considerando o valor total pago a preços iniciais, R\$ 49.863.519,50, o reajuste contratual incidiu em uma parcela de 59% deste valor, ou seja, R\$ 29.419.175,76. Sobre este montante, incidiu um reajuste de 5,81%, em valores absolutos, R\$ 1.709.459,38. Assim, aplicando-se os mesmos percentuais sobre o valor do superfaturamento a preços iniciais, obteve-se o superfaturamento decorrente do reajustamento incidente sobre o valor do sobrepreço.

8.24. Veja-se, ainda, à peça 18, p. 31-46 do TC 003.454/2005-8 que a Secob adotou medidas benéficas aos responsáveis ao considerar o valor de débito na data das últimas medições, o que possibilitou a incidência de juros e atualização monetária a partir do fim do contrato e não do início, o que também vai ao encontro da economia processual.

8.25. Nesse sentido, não há que se fazer reparos nas conclusões da Secob quanto ao valor do sobrepreço, na medida em que os cálculos apresentados foram em benefício dos responsáveis, pois levaram em consideração as peculiaridades do caso concreto, aceitando-se, inclusive, alguns ajustes indicados pelos recorrentes em sede de alegações de defesa.

8.26. Conforme exposto anteriormente nesta instrução e entendimento majoritário desta Corte (como dispôs o Acórdão 2127/2006 – TCU – Plenário), não cabe aplicação adaptada do Sicro 2 mediante aplicação de índice de preços de forma retroativa, tendo em vista as distorções oriundas dessa metodologia.

8.27. Os recorrentes não apresentam justificativas técnicas hábeis a comprovar a necessidade de afastar o preço previsto no Sicro 1 para os itens em que foram identificados sobrepreços pela unidade técnica especializada. As distorções citadas pelos recorrentes no Sicro 1 foram analisadas e afastadas adequadamente pelo relatório da decisão recorrida, senão veja-se peça 146, p. 43-45 e 51-52:

223. Sobre a composição do serviço “desmatamento e destocamento árvores até 0,15m”, verifica-se que a utilização de um equipamento mais caro na tabela atualizada do sistema (D8T ao invés do D6D) é parcialmente compensada com o aumento da produtividade da equipe considerada na composição (de 1.296 para 1.444 m2), em razão da maior potência do equipamento (de 104 para 231 kW), o que redundaria em uma diferença pouco expressiva. Além disso, não restou demonstrada a efetiva utilização do trator de esteiras D8T na execução da atividade.

224. Quanto ao adicional relativo ao consumo de “ferramentas” não previsto na composição do Sicro 1, observa-se que não existe tal previsão na composição atualizada do Sicro 2 (conforme demonstrado na composição abaixo), pois o consumo de ferramentas manuais na execução do serviço é desprezado, por ser predominantemente executado com equipamento mecânico (trator de esteiras).

(...)

225. Já a alegação de ausência das despesas com o “transporte de materiais” na composição do Sicro 1 para o serviço de “corpo bueiro simples tubular de concreto, diâmetro de 1m”, entende-se que decorre justamente da metodologia adotada na orçamentação do empreendimento, ao considerar tais despesas de maneira isolada na planilha de custos diretos, conforme pode ser visto nos trechos da planilha da contratação apresentados a seguir:

(...)

226. Da análise da planilha, depreende-se que R\$ 10.280.245,63 (ou, aproximadamente 21% do valor global do contrato) referem-se a serviços de transporte orçados de maneira isolada, em composições próprias. Desse valor, pelo menos R\$ 1.611.890,04 referem-se especificamente ao transporte comercial de material básico ou de agregados, serviços que a Egesa defende que sejam novamente considerados dentro da composição de serviço ora apresentada, o que caracterizaria duplicidade.

227. Sobre o serviço de “escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria”, entende-se que a alegação apresentada pela Egesa de que faltam equipamentos na composição considerada pelo Sicro 1 também não deve prosperar.

228. O serviço em questão é correspondente à composição “2 S 01 100 01 – Esc. carga transp. mat 1ª cat DMT 50m”, que, conforme composição atualizada do Sicro 2 (figura abaixo), não possui os equipamentos citados – o que faz com que a mão de obra associada também seja menor –, uma vez que eles somente são utilizados em DMTs maiores.

(...)

229. Cabe salientar, ademais, que a devida análise pormenorizada das adaptações no Sicro propostas pelo consórcio contratado já foi realizada pela Secob (peça 15, p. 41-50, peça 16, p. 1- 14, TC 003.454/2005-8), tendo sido admitidos, naquela oportunidade, os ajustes considerados aplicáveis ao caso concreto.

8.28. Leitura atenta da explanação acima permite concluir que as supostas distorções apontadas pelos recorrentes a fim de comprovar a inadequabilidade do Sistema Sicro 1 para averiguação de sobrepreço no presente caso concreto não subsistem. Anui-se ao entendimento acima, considerando superadas essas questões pontuais.

8.29. Por fim, destaque-se que situações emergenciais ou falta de recursos técnicos e de pessoal não autorizam por si sós sobrepreços, há que se comprovar tecnicamente a necessidade de se pagar a mais por determinado serviço, o que não restou demonstrado nos presentes autos.

### CONCLUSÃO

9. Da análise anterior, conclui-se que, em preliminar, não restou caracterizada prescrição nem violação à isonomia e, no mérito, não foi possível afastar a condenação em débito solidário e em multa diante da não superação das constatações da unidade técnica especializada no que tange ao cálculo do débito tendo em vista o emprego de metodologia adequada ao presente caso concreto.

9.1. Dessa forma, propõe-se o **não provimento do recurso**.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Egesa Engenharia S.A., José Francisco dos Santos e Via Engenharia S.A. contra o Acórdão 854/2016 – TCU – Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 32 e 33, da Lei 8.443/1992 c/c art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento; e





b) comunicar da decisão que vier a ser adotada ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Tocantins, aos recorrentes bem como aos demais interessados.”

3. O Ministério Público junto a este Tribunal, no Parecer à Peça 220, assim se manifestou:

“[...] 1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. (peça 186) e Via Engenharia S.A. (peça 200) e pelo Sr. José Francisco dos Santos (peça 201) contra o Acórdão nº 854/2016-Plenário, mediante o qual este Tribunal julgou irregulares as suas contas, condenou-os solidariamente ao recolhimento de débito equivalente a R\$ 13.941.949,83 em valores históricos e sancionou-os com a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

2. A condenação adveio da constatação de superfaturamento decorrente de preços excessivos no Contrato nº 47/97, celebrado entre a Secretaria de Transportes e Obras do Estado do Tocantins e o Consórcio Egesa/Via, cujo objeto era a execução de serviços de conservação e restauração na rodovia BR-153/TO, no trecho Wanderlândia/TO-Xambioá/TO. Para o pagamento dos serviços contratados, foram transferidos recursos do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) por meio do Convênio nº PG-173/96.

3. Em suma, considerando em conjunto as três peças recursais oferecidas, os recorrentes alegam prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de imputação de débito, prejuízo à ampla defesa e inadequação do referencial de preços adotado para o cálculo do superfaturamento, bem como requerem tratamento isonômico em relação a precedentes deste Tribunal em processos originários da mesma fiscalização. A empresa Via Engenharia requereu, ainda, o sobrestamento desta TCE até que o Supremo Tribunal Federal julgue o Recurso Extraordinário 636.886, no qual se discute a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

4. A Serur, após análise detida das razões recursais apresentadas, manifestou-se pelo conhecimento e negativa de provimento em relação às três reconsiderações pleiteadas (peça 215).

5. De fato, observo que a alegação de prescrição da pretensão punitiva não merece acolhimento, tendo em vista que o ato ordinatório das citações, consubstanciado no Acórdão nº 1880/2010-Plenário, foi prolatado em 04/08/2010, antes de exaurido o prazo prescricional. Tal prazo, determinado em conformidade com o entendimento uniformizado pelo Acórdão nº 1441/2016-Plenário, teria seu termo final em 11/01/2013, uma vez que os fatos geradores ocorreram entre 1997 e 1999, sendo aplicável a cláusula de transição definida no art. 2.028 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil).

6. O argumento referente à prescrição da pretensão de imputação de débito também não deve prosperar. A jurisprudência tanto deste Tribunal quanto das cortes superiores do Judiciário é firme no entendimento de que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, segundo estabelecido no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

7. O precedente do Superior Tribunal de Justiça, mencionado pela Via Engenharia (REsp 1.480.350/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 12/04/2016), não é suficiente para a alteração da jurisprudência dominante. Ademais, nesse julgamento, a motivação para se alvitrar a definição de prazo para uma TCE adveio da preocupação quanto a possível prejuízo ao exercício da ampla defesa em processos cujo dano seja presumido em razão de falha ou ausência da prestação de contas, situação que dificultaria a defesa do gestor caso ele fosse citado “*após 30, 40 ou 50 anos dos fatos a serem provados*”. Tal preocupação, contudo, já recebe tratamento pelo TCU com medidas que evitam a condenação de agentes que não puderam exercer suas defesas amplamente. De toda sorte, o caso idealizado nesse precedente não corresponde ao do processo em exame, pois o dano aqui não é presumido, mas calculado com base nos valores pagos às construtoras; nos autos se encontram todos os elementos necessários ao contraditório e foram dadas todas as oportunidades para que os responsáveis trouxessem suas argumentações.

8. Por seu turno, a pendência de julgamento do RE 636.886, mesmo reconhecida sua repercussão geral, não pode ser usada para provocar o sobrestamento desta TCE e, em última análise, de todas as tomadas de contas especiais em trâmite nesta Corte de Contas. Não tem aplicação direta no TCU, mas somente no âmbito judicial, a suspensão, que pode ser determinada pelo relator no STF do caso de repercussão geral com base no art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil. Além disso, não seria razoável paralisar parcela significativa da atuação deste Tribunal e impedi-lo de cumprir seu dever institucional.

9. O alegado prejuízo à ampla defesa das empresas e a aventada inadequação do referencial de preços adotado para a condenação em débito são assuntos reiteradamente suscitados pelos responsáveis e

exaustivamente debatidos nos autos, concluindo-se pela refutação da argumentação apresentada. Alinho-me a esse posicionamento, conforme já me pronunciei em momentos anteriores (peças 68 e 140).

10. Quanto à isonomia pleiteada pelos recorrentes em relação aos julgamentos de processos similares, verifico descabida a solicitação de adoção do Sicro 2 como referência de preços a serem retroagidos por longo período até a data base do Contrato nº 47/97. Conforme explicado pelo Relator *a quo* no voto (peça 145) condutor do Acórdão nº 854/2016-Plenário, essa metodologia introduz distorções indesejáveis na avaliação e já foi inclusive rechaçada pelo Acórdão nº 2127/2006-Plenário, prolatado no processo conexo TC nº 003.453/2005-0.

11. Por outro lado, mantendo posicionamento que indiquei no pronunciamento anterior ao julgamento destas contas (peça 140), entendo pertinente o requerimento do Sr. José Francisco do Santos para que receba tratamento isonômico em relação ao que lhe foi dispensado pelo Plenário, por unanimidade, ao prolatar o Acórdão nº 2511/2015. A situação fática enfrentada naquele julgamento guardava muita similaridade com a observada nestes autos, porém lá foi afastada sua responsabilidade. Inexistindo distinção relevante entre os casos, não percebo justificativa para decidir de forma oposta. Assim sendo, apenas em relação a este recorrente, manifesto-me favorável ao provimento do recurso, no sentido de excluí-lo do rol de responsáveis.

12. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas alinha-se parcialmente ao encaminhamento proposto pela Serur, sugerindo, então, conhecer de todas as peças recursais em exame, negar provimento aos recursos de reconsideração oferecidos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A., mas dar provimento ao apresentado pelo Sr. José Francisco do Santos, de modo a tornar insubsistente, unicamente quanto a esse gestor, o julgamento das contas, a condenação em débito e a aplicação de multa, bem como a excluí-lo da relação processual. [...]”.

É o Relatório.

## VOTO

Apreciam-se, nesta oportunidade, os Recursos de Reconsideração interpostos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. (Peça 186) e Via Engenharia S.A. (Peça 200), e pelo Sr. José Francisco dos Santos (Peça 201), contra o Acórdão 854/2016-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, mediante o qual o TCU julgou irregulares as suas contas, condenou-os solidariamente ao recolhimento de débito equivalente a R\$ 13.941.949,83, em valores históricos, e sancionou-os com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, nos valores de R\$ 4.200.000,00, R\$ 4.200.000,00 e R\$ 420.000,00, respectivamente.

2. A condenação adveio da constatação de superfaturamento decorrente de preços excessivos no Contrato 47/97, celebrado entre a Secretaria de Transportes e Obras do Estado do Tocantins e o Consórcio Egesa/Via, cujo objeto era a execução de serviços de conservação e restauração na rodovia BR-153/TO, no trecho Wanderlândia/TO-Xambioá/TO. Para o pagamento dos serviços contratados, foram transferidos recursos do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) por meio do Convênio PG-173/96.

3. Em essência, considerando em conjunto as três peças recursais oferecidas, os recorrentes alegam prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de imputação de débito, prejuízo à ampla defesa e inadequação do referencial de preços adotado para o cálculo do superfaturamento, bem como requerem tratamento isonômico em relação a precedentes deste Tribunal em processos originários da mesma fiscalização. A empresa Via Engenharia requereu, ainda, o sobrestamento do procedimento de Tomada de Contas Especial até que o Supremo Tribunal Federal julgue o Recurso Extraordinário 636.886, no qual se discute a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

4. A Secretaria de Recursos (Serur), após análise detida das razões recursais, manifestou-se pelo conhecimento e negativa de provimento em relação às três reconsiderações (Peça 215).

5. O MPTCU alinha-se ao entendimento da Serur no que tange à prescrição do dano, à prescrição da pretensão punitiva, à imputação do débito às empresas Egesa Engenharia S.A. e Via

Engenharia S.A. e quanto à isonomia pleiteada pelos recorrentes em relação aos julgamentos de processos similares. Discorda, entretanto, quanto à responsabilização do Sr. José Francisco dos Santos. Sugere conhecer de todas as peças recursais em exame, negar provimento aos Recursos de Reconsideração das empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A. e dar provimento ao recurso do Sr. José Francisco dos Santos, de modo a tornar insubsistente, unicamente quanto a este gestor, o julgamento das contas, a condenação em débito e a aplicação de multa, bem como excluí-lo da relação processual. (Peça 220).

6. O **Parquet** defende ser pertinente o requerimento do Sr. José Francisco dos Santos para que receba tratamento isonômico em relação ao que lhe foi dispensado pelo Plenário, por unanimidade, ao prolatar o Acórdão 2511/2015. Entende que a situação fática enfrentada naquele julgamento guardava muita similaridade com a observada nestes autos, entretanto, naquele julgado, foi afastada sua responsabilidade. Inexistindo distinção relevante entre os casos, não percebe justificativa para decidir de forma divergente, razão pela qual, apenas em relação a este recorrente, entende adequado o provimento do recurso, no sentido de excluí-lo do rol de responsáveis.

7. Inicialmente, no que tange à admissibilidade, manifesto minha concordância com o entendimento da Serur e do MPTCU, para conhecer dos Recursos de Reconsideração, eis que os requisitos legais e regimentais previstos para a espécie estão devidamente atendidos.

8. Quanto ao mérito, com as vênias de estilo, divirjo do Ministério Público e acolho a proposição da Unidade Técnica.

9. Não vislumbro como acolher as preliminares suscitadas pelos recorrentes no que tange ao afastamento de suas responsabilidades com base na prescrição e no princípio da isonomia.

10. A alegação de prescrição da pretensão punitiva não merece acolhimento, considerando-se que o ato que ordenou as citações, consubstanciado no Acórdão 1880/2010-Plenário, foi prolatado em 4/8/2010, antes de esaurido o prazo prescricional. Tal prazo, determinado em conformidade com o entendimento uniformizado pelo Acórdão 1441/2016-Plenário, teria seu termo final em 11/1/2013, uma vez que os fatos geradores ocorreram entre 1997 e 1999, sendo aplicável a cláusula de transição definida no art. 2.028 da Lei 10.406/2002 (Código Civil).

11. O argumento referente à prescrição da pretensão de imputação de débito também não deve prosperar. A jurisprudência tanto deste Tribunal quanto das cortes superiores do Judiciário é firme no entendimento de que as ações de ressarcimento ao Erário são imprescritíveis, segundo estabelecido no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

12. O precedente do STJ, mencionado pela Via Engenharia (REsp 1.480.350/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves), não é suficiente para a alteração da jurisprudência dominante. Ademais, nesse julgamento, a motivação para se alvitar a definição de prazo para uma TCE adveio da preocupação quanto a possível prejuízo ao exercício da ampla defesa em processos cujo dano seja presumido em razão de falha ou ausência da prestação de contas, situação que dificultaria a defesa do gestor caso ele fosse citado em data muito posterior aos fatos a serem provados. Tal preocupação, conforme afirmou o MPTCU, já recebe tratamento pelo TCU com medidas que evitam a condenação de agentes que não puderam exercer amplamente suas defesas. De toda sorte, o caso idealizado no precedente não corresponde ao do processo em exame, pois o dano aqui não é presumido, mas calculado com base nos valores pagos às construtoras, ademais de, nos autos, encontrarem-se todos os elementos necessários ao contraditório e terem sido dadas todas as oportunidades aos responsáveis para apresentar seus argumentos de defesa.

13. Por seu turno, a pendência de julgamento do RE 636.886, mesmo reconhecida sua repercussão geral, não pode ser usada para provocar o sobrestamento desta TCE e, em última análise, de todas as Tomadas de Contas Especiais em trâmite nesta Corte de Contas. Não tem aplicação direta ao TCU, mas somente no âmbito judicial, a suspensão que pode ser determinada pelo relator no STF do caso de repercussão geral com base no art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil. Além disso, não seria razoável paralisar parcela significativa da atuação deste Tribunal e impedi-lo de cumprir seu dever institucional.



14. O alegado prejuízo à ampla defesa das empresas e a aventada inadequação do referencial de preços adotado para a condenação em débito são assuntos reiteradamente suscitados pelos responsáveis e exaustivamente debatidos nos autos, concluindo a Serur pela refutação da argumentação apresentada. Alinho-me a esse posicionamento também defendido pelo MPTCU.

15. Quanto à isonomia pleiteada pelos recorrentes em relação aos julgamentos de processos similares, verifico não ser aplicável a solicitação de adoção do Sicro 2 como referência de preços a serem retroagidos por longo período até a data-base do Contrato 47/97. Conforme explicado pelo Relator **a quo** no Voto (Peça 145) condutor do Acórdão 854/2016-Plenário, essa metodologia introduz distorções indesejáveis na avaliação e já foi inclusive rechaçada pelo Acórdão 2127/2006-Plenário, prolatado no processo conexo TC 003.453/2005-0.

16. Entretanto, no que se refere à responsabilização do Sr. José Francisco dos Santos para que receba tratamento isonômico em relação ao que lhe foi dispensado pelo Plenário, por meio do Acórdão 2511/2015, o tema comporta controvérsias.

17. A exposição dos fatos, bem como os elementos constantes nos autos, deixa evidenciada a conduta do ex-gestor estadual, que teve participação em todas as etapas do empreendimento. Foi o signatário do Convênio DNER PG-173/96 e dos seus oito primeiros Termos Aditivos (TC 003.454/2005-8, Peça 34, p. 14-35). A Secretaria de Transportes e Obras do Estado do Tocantins (SETO) também elaborou o edital de licitação, conduziu o processo licitatório e assinou o Contrato 47/97 (TC 003.454/2005-8, Peça 20, p. 16-24).

18. Parece não ser desarrazoado exigir-se do defendente, como gestor responsável pela condução do procedimento de licitação e signatário do contrato, razoável conhecimento do preço e a sua relação com os parâmetros de mercado, eis que o orçamento-base do certame foi elaborado por sua Secretaria.

19. Não se pode perder de vista, também, toda a situação fática que envolveu a execução do objeto, eivado de vícios constatados no relatório de fiscalização original, tal como o recebimento da obra fora das especificações técnicas.

20. Como pode ser extraído dos autos, o orçamento original da SETO (fls. 1 a 16, Peça 21, do TC 003.454/2005-8, em apenso) previa o total de R\$ 26.099.505,55 para a construção da rodovia. A Secex-TO efetuou comparação dos preços unitários desta planilha com o Sicro, em itens que perfizeram R\$ 13.563.491,04 deste total. Verificou-se que, aos preços constantes no Sicro, estes mesmos serviços teriam totalizado apenas R\$ 11.687.890,95. Constatou-se, assim, para uma amostra de 51,97% do orçamento, um excedente de R\$ 1.875.600,09, o que significa sobrepreço médio de 16,05% já no orçamento do projeto básico.

21. Por sua vez, a proposta do Consórcio Via/Egesa foi de R\$ 39.985.046,03 (fls. 17 a 22, Peça 21, do TC 003.454/2005-8), referenciada à mesma data-base (novembro/1996), desrespeitando os preços unitários e o total do orçamento base da SETO. Tal situação revela descumprimento da Lei de Licitações e Contratos, em particular da previsão dos arts. 43, inciso IV, e 48, inciso II, conforme bem registrou a Serur, trazendo à baila dados da instrução da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, por ocasião da instrução da TCE (Peça 128). Tal irregularidade está diretamente vinculada ao sobrepreço e poderia ter sido detectada pelo gestor que homologou o certame licitatório, ainda que não tivesse formação em engenharia. Deve ser lembrado que a última medição comprova que foram realizados pagamentos no montante de R\$ 51.572.978,88 no âmbito da referida avença, praticamente o dobro do valor originalmente orçado pela SETO.

22. Tenho por relevante reproduzir a informação da Serur de que as falhas verificadas na BR-153, no bojo do Contrato 47/97 não constituíram episódio isolado na gestão do Sr. José Francisco dos Santos, visto que o responsável foi multado em R\$ 25.000,00 pelo Acórdão 1.777/2004-Plenário, proferido no âmbito do levantamento de auditoria que originou o presente feito (TC 006.653/2000-4), por irregularidades constatadas na obra da rodovia TO-010. Ocorrências semelhantes às tratadas nestes autos foram constatadas nas obras da BR-230/TO. Por outro lado, verifico que o Acórdão 2.511/2015-Plenário realmente excluiu a culpabilidade do ex-gestor, tendo em vista o pouco tempo de criação do

Estado de Tocantins, mas esperava-se que, diante de empreendimentos de grande vulto e de vital importância para o ente federativo, a supervisão merecesse especial atenção por parte do ex-Secretário.

23. Concorde com a Serur quando sustenta que o fundamento para imputação do débito a este responsável está na inadequada supervisão que exerceu dos atos praticados no âmbito da SETO e da ausência da conferência até mesmo de aspectos formais relacionados ao processo licitatório, o qual resultou numa contratação por preço muito além do estimado pela Administração, falhas que seriam perceptíveis em um exame realizado com o rigor exigido pela matéria. O poder/dever de diligência impunha ao ex-Secretário a necessidade de verificação da regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos, sobretudo da adequação do valor do contrato ao seu objeto.

24. Ademais, vislumbro não prosperar o argumento de que o seu ato teria sido submetido à avaliação do extinto DNER, o que afastaria as falhas apontadas. Ora, a planilha orçamentária da obra foi realmente submetida, **a posteriori**, à avaliação daquele órgão, mas tal fato não possui o condão de elidir o sobrepreço apurado nos autos, e a efetiva prática do ato ocorreu sem amparo em parecer algum ou aprovação do órgão concedente.

25. Também não vejo fundamento para excluir, **a priori**, a culpabilidade do responsável em face da falta de estrutura do Estado do Tocantins à época da contratação. Como foi afirmado pelo próprio defendente (Peça 8, fl. 28), *"optou a Administração do governo do Estado do Tocantins pela utilização de sistema próprio de preços, editado pelo órgão responsável da área, no âmbito estadual, o Dertins, contemplando todos os itens necessários à execução da obra, dando início, então, ao processo licitatório respectivo, baseando-se em planilha própria"*. Tal planilha, no valor de R\$ 26.099.505,55, foi assinada pelo engenheiro Luiz Eduardo S. Guerra, então coordenador de estudos e projetos (Peça 8, fl. 51). Ainda foi constatada, no processo, a presença de outros engenheiros assinando as medições da obra (Peça 21, fl. 27, do TC 003.454/2005-8).

26. Assim, os elementos juntados levam ao entendimento inicial de que o Estado dispunha de certa estruturação, ainda que diferente dos demais órgãos com maior expertise em obras rodoviárias, pois foi capaz de produzir uma tabela de custos própria, além de possuir corpo de engenheiros.

27. Deve ser lembrado também que, somente depois de ter praticado todos os atos inerentes à contratação, inclusive com ordem de serviço autorizando o início das obras (Peça 12, p. 51), o responsável submeteu a planilha orçamentária ao então DNER para obter a liberação de recursos federais.

28. Ora, esperava-se do gestor diligente, diante da alegada falta de estrutura do Governo do Estado de Tocantins à época, que solicitasse/aguardasse manifestação prévia do DNER antes de efetivar a contratação em tela.

29. Ainda que o DNER posteriormente tivesse aprovado os preços contratuais e considerando que a estrutura técnico-administrativa dos órgãos estaduais do Tocantins pudesse ser deficiente, deveria o gestor, por prudência, cercar-se de maiores cuidados na contratação da obra, mormente na análise dos preços unitários.

30. Em linha com a unidade técnica, entendo que a responsabilidade pela aprovação do projeto básico, incluído o orçamento, de um empreendimento é encargo do órgão que conduz a licitação. A aprovação posterior do DNER, que possibilitou a liberação de verbas federais para o empreendimento, não elide os atos irregulares anteriormente praticados pela gestão estadual.

31. Por fim, o orçamento aprovado pelo DNER se refere à proposta apresentada pelo Consórcio Via/Egesa, no valor de R\$ 39.985.046,03. Porém, o superfaturamento apurado decorre da planilha da última medição, no valor de R\$ 51.572.978,88, o que denota terem ocorrido significativas modificações nos quantitativos de serviços originalmente contratados, os quais não podem ser imputados aos gestores do DNER.

32. Assim, não vejo, nesse contexto, como afastar a responsabilidade do Sr. José Francisco dos Santos.

33. Quanto aos argumentos referentes à fórmula de cálculo do débito imputado aos recorrentes, mais uma vez concordo com a proposta apresentada pela Serur, que anui integralmente à análise



realizada pela unidade técnica especializada em obras, reproduzida no Relatório (Peça 146) e no Voto da decisão recorrida (Peça 145), todos eles tendo por base a jurisprudência dominante neste Tribunal sobre a matéria.

34. Como visto, os argumentos apresentados pelos recorrentes, idênticos aos colacionados aos autos em sede de alegações de defesa, exaustivamente rebatidos tanto pelo Relatório como pelo Voto que embasaram a decisão recorrida, foram os seguintes:

a) a diferença entre as obras indicadas no projeto básico e as obras que efetivamente foram realizadas decorre de falha do projeto, que não pode ser imputada à Via Engenharia, mas somente à Administração (Peça 200, p. 4);

b) não houve a realização de projeto inadequado nem recebimento por prestações contratuais não realizadas, ou seja, não houve a prática de qualquer ato ilícito pela contratada (peça 200, p. 10-11);

c) não cabe aplicação da teoria da responsabilidade objetiva; devem ser apresentadas provas da participação da empresa para a ocorrência do dano (Peça 200, p. 13);

d) a proposta foi apresentada de acordo com os parâmetros do edital e adequados à realidade regional;

e) a aprovação dos preços não foi ato de responsabilidade do então secretário estadual de transportes (Peça 201, p. 4-10);

f) os critérios para apuração do débito são ilegais e frágeis; não havia obrigatoriedade de utilização do Sicro, as decisões referidas pelo relatório do acórdão recorrido foram proferidas após a contratação em análise e não podem retroagir para obrigar a utilização do referido sistema;

g) as determinações desta Corte acerca da utilização do Sicro foram direcionadas para o DNER no sentido de aprimorar o sistema, devendo a apuração de débito realizada com base nesse sistema se dirigir apenas ao DNER, a quem se determinara sua aplicação;

h) somente em 2010, o Sicro poderia ser utilizado como parâmetro legal para apuração e imputação de débito;

i) o DNER é entidade especializada em obras e a Secretaria de Transportes e Obras do TO não o era à época da contratação, quando não havia departamento especializado em obras, nem internet e o Sicro era assunto interno ao DNER;

j) não era possível acompanhar as decisões da Corte pelo DOU devido à falta de pessoal;

k) foi acertada a decisão de encaminhar o processo de contratação do consórcio Egesa/Via para aprovação do DNER diante da experiência da entidade no assunto, tendo executado apenas o que fora aprovado e autorizado pelo detentor dos recursos;

l) a documentação estava assinada pelo recorrente diante da necessidade de formalização do processo, o que não caracteriza a realização de gastos ou despesas, não gerando responsabilidade;

m) o sobrepreço imputado não contém o menor grau de segurança para justificar a imposição de uma condenação tão significativa (Peça 186);

n) relatório da PINI também aplicou o Sicro 2 como a Secex-TO e concluiu pela inexistência de sobrepreço;

o) o TCU apenas utilizou o Sicro a partir de 1999 e ele só se tornou obrigatório por lei em 2010;

p) princípio da legalidade para exigência de parâmetros oficiais de preços;

q) não se utilizava o Sicro 1 ante a falta de confiabilidade e precisão;

r) o TCU utilizou o Sicro 2 como parâmetro para cálculo de sobrepreço em obras que utilizaram o Sicro 1 como referência e reconheceu que o Sicro 1 não poderia ser utilizado como referência, conforme Acórdãos 166/2004, 596/2005 e 1438/2005, todos do Plenário (peça 186, p. 13-18);

s) o Sicro 1 não traduz a realidade da composição dos serviços executados na obra e seu uso pode gerar distorções, como no caso de desmatamento e destocamento de árvores de até 0,15 m, corpo bueiro simples tubular de concreto de diâmetro de 1m e escavação e carga de material primeira categoria (Peça 186, p. 19-26); e

t) o Sicro 2 se aproxima da realidade das obras pelo país, e ao ser aplicado de forma deflacionada na presente contratação demonstra que a construção da BR 153/TO foi conduzida de

maneira proba, transparente e dentro da realidade da construção civil (Peça 186, 45-48).

35. No que tange ao ex-Secretário Estadual, repiso que a sua responsabilização decorreu de atuação culposa, não simplesmente por ter encaminhado o processo ao DNER, mas sim por dar seguimento a processo contendo vícios na contratação do Consórcio Egesa/Via Engenharia (Contrato 47/97), bem como pelos atos posteriores que concorreram para o dano ao Erário, imputando-se aos responsáveis a solidariedade pelo débito, nos termos do art. 16, parágrafo segundo, da Lei 8443/1992.

36. Nessa linha, tem-se que o consórcio Egesa/Via Engenharia, contratado no âmbito do Contrato 47/97 em análise, é solidário no débito, pois atuou em desfavor do interesse público ao cotar preços unitários muito superiores aos estabelecidos no mercado à época da contratação, impondo sobrepreços à Administração, com o consentimento do agente público responsável.

37. Atente-se que, para o órgão de controle verificar a existência de sobrepreço, deve-se partir de uma referência. A adoção de referencial de preço permite, ao se comparar orçamentos, verificar a existência de preços inexequíveis, subpreços e, também, sobrepreços. Ao se adotar um referencial, está-se impondo automaticamente um limitador de preço: acima dele, tem-se sobrepreço, muito abaixo, subpreço ou até mesmo preço inexequível. No mesmo patamar, tem-se o preço de mercado respeitado.

38. Admitir-se um custo maior, no âmbito da Administração Pública, impõe ao gestor apresentar justificativas técnicas razoáveis em face dos princípios da economicidade e da eficiência, o que não foi feito no presente caso. Nessa linha, impôs-se à Administração encargo excessivo, tendo em vista os valores pagos não coincidirem com o valor de mercado da época. Nessa linha, a Administração foi onerada injustificadamente, tendo em vista que os valores pagos não se alinhavam com o valor de mercado da época e não foi apresentado demonstrativo da razoabilidade desse procedimento.

39. A decisão recorrida não apenou os recorrentes pela não utilização do Sicro 1, mas sim pelo pagamento de serviços com sobrepreço, o que poderia ter sido evitado caso fossem adotados preços de mercado da época, que não precisavam ser necessariamente retirados de um sistema referencial de preço, mas simplesmente do que era praticado no mercado.

40. A inexistência de lei à época dos fatos determinando o uso do Sicro como referencial de preços não impede a verificação de sobrepreço pelo órgão de controle nem impede a responsabilização dos agentes que deram causa ao dano com base nesse sistema, que é um instrumento de análise.

41. A competência desta Corte emana da Constituição Federal/1988, que também prevê princípios norteadores da Administração Pública, desatendidos no presente caso, como os princípios da eficiência e da economicidade, impondo-se o ressarcimento do dano.

42. A existência de decisões do TCU, posteriores ao presente caso, acerca da utilização do Sicro, não impede o emprego, neste processo, do Sicro 1 como referência. Como esclarecido anteriormente, o Sicro 1 é referencial de preços utilizado pela Corte de Contas como ferramenta para o exercício de suas competências constitucionais. Ressalte-se que a decisão recorrida também mencionou decisões anteriores à presente contratação, como os Acórdãos 20/1996 e 50/1996, ambos do Plenário.

43. Nesse mesmo sentido, o fato de não haver, à época, obrigação legal de se considerarem os custos do sistema Sicro como limite máximo nas contratações de obras rodoviárias – o que veio a se firmar a partir da edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 – não diminui a sua legitimidade como ferramenta adequada para verificação dos preços de mercado.

44. Note-se que a utilização do referencial de preços não é direcionada a determinado órgão ou entidade ou empresa ou agente público, mas é instrumento de análise de preços que irá atingir igualmente todos os responsáveis envolvidos na contratação e não apenas determinado órgão, como querem os recorrentes.

45. Ademais, a análise da Secob considerou a necessidade de realizar ajustes nas composições de preços unitários dos serviços de construção rodoviária de referência, acatando em seu parecer ponderações realizadas pelos recorrentes. Veja-se a seguinte explanação constante do Voto da decisão vergastada (Peça 145, p. 10):



“52. A utilização do Sicro e de outros sistemas oficiais de custos como parâmetro de verificação por este Tribunal se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, caput, da Constituição Federal. Eventuais ajustes considerados necessários pelos interessados em contestar os valores ali dispostos, somente são possíveis de serem aceitos mediante justificativas técnicas adequadas e fundamentadas que respaldem a adoção de outros valores, superiores aos apontados nos referidos sistemas, seja pelas peculiaridades da obra ou de seu projeto, seja diante de outras razões técnicas não consideradas no contexto de execução.

53. Nesse aspecto, diversos argumentos apresentados pelos responsáveis em etapas processuais anteriores foram acolhidos e considerados no último comparativo de preços realizado pela Secob (instrução à peça 18 do TC 003.454/2005-8). Por exemplo, foram incluídos nas referências inicialmente utilizadas pela Secex-TO o transporte de materiais nas composições do Sicro, assim como os encargos adicionais de mão de obra, o que reduziu o percentual de sobrepreço apurado na amostra analisada do Contrato 47/97 de 94,7% para 81%, percentual ainda bastante elevado.”

38. É preciso salientar a análise acurada realizada pela unidade técnica, que se debruçou no enfrentamento das questões e laudos apresentados pelos recorrentes, acolhendo, quando possível, as alegações e as afastando quando descabidas.

39. Verifica-se à peça 15, p. 41-50, e peça 16, p. 1-14, do TC 003.454/2005-8 que a Secob realizou análise exaustiva e detalhada da composição do Sicro 1 de acordo com as peculiaridades do caso concreto, não tendo sido identificadas as alegadas distorções. Note-se que, na referida instrução, a Secob analisou pormenorizadamente as ponderações dos recorrentes acatando ajustes sugeridos quando procedentes.

46. Ademais, o Acórdão 50/1996 – TCU – Plenário destacou que os preços do Sicro 1 estariam superdimensionados, o que beneficia os indigitados diante do seu conservadorismo (grifos acrescidos):

“Autorizar a inclusão do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem no Plano de Auditorias do Tribunal, com vistas a verificar a estrutura de formação de custos rodoviários adotados por aquela Autarquia e a execução dos contratos, **haja vista os indícios de superdimensionamento dos custos** e as irregularidades na execução dos contratos, conforme consta do TC-006.338/94-2 e deste Relatório de Auditoria.”

47. As obras na BR-153/TO contaram com recursos repassados à SETO por força do Convênio DNER PG-173/96 (Siafi 317.619), celebrado com o extinto DNER. Esse instrumento, após a realização de sucessivos termos de aditamento que elevaram o seu valor original, previu aporte federal de R\$ 46.768.992,78, importância que, somada ao valor da contrapartida estadual (R\$ 5.196.554,75), resultava no valor total conveniado de R\$ 51.965.547,53.

48. Rememorando, os serviços da rodovia foram contratados entre a SETO e o Consórcio Egesa/Via, constituído pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A., por intermédio do Contrato 47/97, no valor original de R\$ 39.985.046,03. No entanto, foram realizados pagamentos no importe total de R\$ 51.572.978,88 no âmbito do citado ajuste, incluindo os reajustamentos contratuais, de acordo com a 14ª medição final.

49. Conforme instrução inserta à Peça 18 do TC 003.454/2005-8, o superfaturamento do Contrato 47/97 foi calculado considerando os quantitativos finais, após a 14ª medição, em uma amostra de 60,4% da planilha orçamentária da obra. Nesta parcela do orçamento, foi constatado sobrepreço médio de 81%, equivalente a R\$ 13.479.824,17 (data-base em novembro/1996).

50. Sobre esse montante do débito, ainda foi somado o valor R\$ 462.125,66, relativo aos pagamentos de reajuste contratual sobre os valores tidos por superfaturados. Desse modo, o total do suposto prejuízo ao Erário, incluído o reajuste incidente sobre o contrato, foi de R\$ 13.941.949,83. Consoante exame realizado pela então Secob-2 (peça 18, fl. 44, do TC 003.454/2005-8), considerando o valor total pago a preços iniciais, R\$ 49.863.519,50, o reajuste contratual incidiu em uma parcela de 59% deste valor, ou seja, R\$ 29.419.175,76. Sobre este montante, incidiu um reajuste de 5,81%, em valores absolutos, R\$ 1.709.459,38. Assim, aplicando-se os mesmos percentuais sobre o valor do superfaturamento a preços iniciais, obteve-se o superfaturamento decorrente do reajustamento

incidente sobre o valor do sobrepreço.

51. Veja-se, ainda, à Peça 18, p. 31-46, do TC 003.454/2005-8, que a Secob adotou medidas benéficas aos responsáveis ao considerar o valor de débito na data das últimas medições, o que possibilitou a incidência de juros e atualização monetária a partir do fim do contrato e não do início, o que também vai ao encontro da economia processual.

52. Nesse sentido, não há que se fazer reparos nas conclusões da Secob quanto ao valor do sobrepreço, na medida em que os cálculos apresentados foram benéficos aos responsáveis, pois levaram em consideração as peculiaridades do caso concreto, aceitando-se, inclusive, ajustes indicados pelos recorrentes em sede de alegações de defesa.

53. Conforme exposto anteriormente neste Voto e entendimento majoritário desta Corte (como dispôs o Acórdão 2.127/2006 – TCU – Plenário), não cabe aplicação adaptada do Sicro 2 mediante aplicação de índice de preços de forma retroativa, tendo em vista as distorções oriundas dessa metodologia.

54. Os recorrentes não apresentam justificativas técnicas hábeis a comprovar a necessidade de afastar o preço previsto no Sicro1 para itens em que foram identificados sobrepreços pela unidade técnica. As distorções citadas pelos recorrentes no Sicro 1 foram analisadas e afastadas adequadamente pelo Relatório da decisão recorrida, senão veja-se Peça 146, p. 43-45 e 51-52:

“223. Sobre a composição do serviço “desmatamento e destocamento árvores até 0,15m”, verifica-se que a utilização de um equipamento mais caro na tabela atualizada do sistema (D8T ao invés do D6D) é parcialmente compensada com o aumento da produtividade da equipe considerada na composição (de 1.296 para 1.444 m2), em razão da maior potência do equipamento (de 104 para 231 kW), o que redundará em uma diferença pouco expressiva. Além disso, não restou demonstrada a efetiva utilização do trator de esteiras D8T na execução da atividade.

224. Quanto ao adicional relativo ao consumo de “ferramentas” não previsto na composição do Sicro 1, observa-se que não existe tal previsão na composição atualizada do Sicro 2 (conforme demonstrado na composição abaixo), pois o consumo de ferramentas manuais na execução do serviço é desprezado, por ser predominantemente executado com equipamento mecânico (trator de esteiras).

(...)

225. Já a alegação de ausência das despesas com o “transporte de materiais” na composição do Sicro 1 para o serviço de “corpo bueiro simples tubular de concreto, diâmetro de 1m”, entende-se que decorre justamente da metodologia adotada na orçamentação do empreendimento, ao considerar tais despesas de maneira isolada na planilha de custos diretos, conforme pode ser visto nos trechos da planilha da contratação apresentados a seguir:

(...)

226. Da análise da planilha, depreende-se que R\$ 10.280.245,63 (ou, aproximadamente 21% do valor global do contrato) referem-se a serviços de transporte orçados de maneira isolada, em composições próprias. Desse valor, pelo menos R\$ 1.611.890,04 referem-se especificamente ao transporte comercial de material básico ou de agregados, serviços que a Egesa defende que sejam novamente considerados dentro da composição de serviço ora apresentada, o que caracterizaria duplicidade.

227. Sobre o serviço de “escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria”, entende-se que a alegação apresentada pela Egesa de que faltam equipamentos na composição considerada pelo Sicro 1 também não deve prosperar.

228. O serviço em questão é correspondente à composição “2 S 01 100 01 – Esc. carga transp. mat 1ª cat DMT 50m”, que, conforme composição atualizada do Sicro 2 (figura abaixo), não possui os equipamentos citados – o que faz com que a mão de obra associada também seja menor –, uma vez que eles somente são utilizados em DMTs maiores.

(...)

229. Cabe salientar, ademais, que a devida análise pormenorizada das adaptações no Sicro propostas pelo consórcio contratado já foi realizada pela Secob (peça 15, p. 41-50, peça 16, p. 1-14, TC 003.454/2005-8), tendo sido admitidos, naquela oportunidade, os ajustes considerados aplicáveis ao caso concreto.”



55. Leitura atenta da explanação anterior permite concluir que as supostas distorções apontadas pelos recorrentes a fim de comprovar a inadequabilidade do Sistema Sicro 1 para averiguação de sobrepreço no presente caso concreto não subsistem.

56. Anui-se ao entendimento acima, considerando superadas essas questões pontuais.

57. Por fim, destaque-se que situações emergenciais ou falta de recursos técnicos e de pessoal não autorizam a chancela de sobrepreços nas contratações.

58. Há que se comprovar tecnicamente a necessidade de se pagar a mais por determinado serviço, o que não restou demonstrado nos presentes autos.

59. Com essas considerações, alinho-me ao encaminhamento proposto pela Serur, no sentido de conhecer de todas as peças recursais em exame, negar provimento aos Recursos de Reconsideração oferecidos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A. e pelo Sr. José Francisco dos Santos, mantendo-se em seus exatos termos o Acórdão 854/2016-Plenário.

60. Quando o processo já se encontrava concluso em meu Gabinete, a empresa Via Engenharia S.A. apresentou petição (Peça 222), objetivando, nas palavras do causídico, garantir seu direito à ampla defesa e ao contraditório, reforçando suas razões supostamente ignoradas, para que, ao serem analisadas, sejam conhecidas no sentido de promover o arquivamento do presente processo.

61. Na peça, são repetidos argumentos já apresentados nas várias oportunidades em que a recorrente compareceu aos autos. Em essência, são as seguintes:

a) suposta ocorrência de prescrição, seja da ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o Erário;

b) não teria sido considerada a existência prescrição da pretensão punitiva;

c) não se encontra, no texto do parecer do Ministério Público de Contas, tese que desabone o pleito da recorrente por tratamento isonômico em relação à aplicação da tabela SICRO-2, conforme ocorreu em outros casos idênticos ao que se analisa no presente processo.

62. Em 21/8/2018, o Sr. José Francisco dos Santos também apresentou memoriais, alegando existirem informações nas instruções dos autos que podem ser sanadas ou amenizadas, se considerados os seguintes pontos (Peça 225):

a) a Secretaria nunca negou o fato de possuir engenheiros, apenas pontuou que seus engenheiros não tinham a experiência necessária para elaborar planilhas de custos para obras rodoviárias. Estas eram elaboradas, consultando revistas ecustos de obras semelhantes em outros estados, diante da complexidade e da dificuldade existente a época;

b) há uma cobrança da planilha comparativa de preços, visto que esta não foi anexada ao processo. Esta planilha foi elaborada pela Diretoria de Construção do DNER, como consta da documentação anexada ao processo. A Secretaria de Transporte e Obras não teve acesso a esta planilha;

c) entende-se que, ao assinar o contrato a Secretaria de Transportes e Obras, não estava a aprovar os preços, e sim concluindo um processo que seria remetido ao DNER para análise e aprovação segundo seus critérios. Essa foi a orientação recebida para tramitação do processo à época;

d) no contrato está previsto em cláusula específica que o estado poderá cancelá-lo a qualquer tempo, desde que seja de seu interesse ou conveniência, não cabendo ao contratado qualquer tipo de indenização. Esta cláusula seria utilizada caso os preços não fossem aprovados pelo DNER, ou, se aprovados, não houvesse o referido repasse de recursos do DNER ao Estado. Ao analisar o contrato, a área jurídica do DNER considerou que este atendia os requisitos técnicos e que poderia ser aceito pelo DNER;

e) o fato de ter assinado o contrato e a ordem de serviço antes da aprovação dos preços, o que foi feito para que se pudesse encaminhar ao DNER um processo acabado, no máximo, constitui uma falha formal, pois não trouxe qualquer transtorno ou prejuízo ao pleno cumprimento do convênio que o deu origem;

f) na análise do processo, em uma oportunidade, o TCU pondera que o interessado deveria ter questionado a não inclusão dos responsáveis pela aprovação dos preços pelo DNER. Entende que esta





providência cabe ao TCU. Ao interessado cabe argumentar sua defesa, e não apontar terceiros, solicitando sua inclusão no processo;

g) este processo licitatório e a contratação das obras ocorreram há vinte e um anos. As obras estão concluídas e em uso há mais de dezenove anos, tendo sido recebidas e consideradas executadas de acordo com os projetos, pelo DNER;

h) posteriormente à conclusão das referidas obras, questionamentos feitos pelo TCU, após vistoria, foram justificados e acatados, restando apenas a questão dos preços;

i) foi apontado que haviam sido aprovados pelo DNER, que os considerou corretos e, portanto, aceitos e aprovados, sendo anexados comprovantes dessa afirmativa. Assim, entende não fazer sentido, decorridos tantos anos, penalizar o ex-secretário Estadual que atuou sempre com bastante seriedade, diligência e zelo.

63. Considerando que a instrução processual, nos termos do art. 160, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno-TCU, encerra-se no momento em que o titular da unidade técnica emite seu parecer conclusivo, o que, no presente caso, ocorreu em 28/7/2017 (Peça 215), e que o procedimento do TCU não prevê manifestação ou réplica após o encerramento da instrução para refutar o parecer da unidade técnica ou o parecer o MPTCU, recebo as petições como memoriais, em respeito ao contraditório e à ampla defesa, até porque, uma vez interposto o recurso, opera-se a preclusão consumativa. Evita-se, assim, a eternização do trâmite processual e a própria intempestividade da atuação do TCU.

64. Entretanto, conforme previsto no parágrafo terceiro do aludido art. 160, do Regimento Interno, o acolhimento das peças não condiciona e nem vincula a atuação do relator, pois tal instrumento tem por finalidade sensibilizar os demais Ministros e o representante do Ministério Público junto ao TCU para o pleito do interessado. Os memoriais não integram formalmente o processo e por isso não se constituem em informação necessária e imprescindível para a formação de juízo de valor, não havendo qualquer obrigação no sentido de que sejam expressa e formalmente examinados nos Votos proferidos.

65. Ainda assim, da leitura dos argumentos observo que todos já foram exaustivamente analisados nos itens precedentes do Voto e não têm o condão de alterar o juízo já firmado sobre a matéria.

66. Com relação ao RE 636.886, mencionado no item 13 do Voto, em 8/8/2018, o STF encerrou a sessão de julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 852.475, deliberando que as ações para busca de ressarcimento aos cofres públicos de prejuízos causados por atos de improbidade administrativa não prescrevem.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TC 026.039/2010-9

Apensos: TC 003.454/2005-8 e TC 001.622/2017-0.

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Entidades/Órgãos do Governo do Estado de Tocantins.

Responsáveis: Alfredo Soubihe Neto (020.109.818-04); Carlos Henrique Carrato (005.489.879-04); Dirceu Cesar Façanha (178.409.617-20); Egesa Engenharia S/A (17.186.461/0001-01); Flávio Góes Menicucci (468.921.686-04); Ítalo Mazzoni da Silva (290.214.217-04); Jesus de Brito Pinheiro (003.449.313-15); Jose Gilvan Pires de Sá (215.560.598-68); José Francisco dos Santos (040.700.386-04); José Henrique Coelho Sadok de Sá (160.199.387-00); José Roberto Paixão (211.829.657-68); Maciste Granha de Mello Filho (337.065.577-20); Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34);

Paulo César Lima (126.965.367-91); Rômulo Fontenelle Morbach (000.110.882-49); Via Engenharia S. A. (00.584.755/0001-80); Wolney Wagner de Siqueira (020.432.201-44)

Recorrentes: Egesa Engenharia S.A. (CNPJ 17.186.461/0001-01); José Francisco dos Santos (CPF 040.700.386-04) e Via Engenharia S.A. (CNPJ 00.584.755/0001-80).

Representação legal: Christiane Araujo de Oliveira (OAB/DF 43.056), Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (OAB/DF 21.359), Jéssica de Oliveira Amaral (OAB/DF 248.386) e outros, representando Via Engenharia S. A.; Wellington Cristiano da Fonseca, Antônio Henrique Medeiros Coutinho (OAB/DF 34.308) e outros, representando Egesa Engenharia S/A; Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154) e outros, representando José Roberto Paixão e Maciste Granha de Mello Filho; Regis Antônio Caetano (OAB/TO 1.863), representando José Francisco dos Santos.

Interessado em sustentação oral: Antonio Henrique Medeiros Coutinho (OAB/DF 34.308), representando a Egesa Engenharia S.A.

Pedido de sustentação oral à peça 227.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Estão em análise os Recursos de Reconsideração interpostos pelo Sr. José Francisco dos Santos e pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A., contra a condenação em débito e aplicação de multa promovidas em sede do Acórdão 854/2016 – Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), proferido no âmbito da Tomada de Contas Especial instaurada objetivando a recomposição do débito apurado no Contrato 47/1997, referente às obras e serviços de conservação e restauração na rodovia BR-153/TO, trecho Wanderlândia-Xambioá.

2. O Acórdão 854/2016 – Plenário foi proferido nos seguintes termos, **verbis**:

*“9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Alfredo Soubihe Neto, Dirceu César Façanha, Flávio Góes Menicucci, Jesus de Brito Pinheiro, Maciste Granha de Mello Filho, Paulo César Lima, Carlos Henrique Carrato, Wolney Wagner de Siqueira, Ítalo Mazzoni da Silva e José Roberto Paixão, excluindo-os da relação processual;*

*9.2. considerar revéis e excluir do rol de responsáveis os Srs. José Gilvan Pires de Sá, José Henrique Coelho Sadok de Sá, Maurício Hasenclever Borges e Rômulo Fontenelle Morbach;*

*9.3. com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “c”, e §2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, dessa lei, julgar irregulares as contas do Sr. José Francisco dos Santos (040.700.386-04) e das empresas Egesa Engenharia S.A. (17.186.461/0001-01) e Via Engenharia S.A. (00.584.755/0001-80), e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:*

| <b>Data de Referência</b> | <b>Débito</b>    |
|---------------------------|------------------|
| 31/7/1998                 | R\$ 3.372.929,55 |
| 31/8/1998                 | R\$ 4.758.456,49 |
| 30/9/1998                 | R\$ 5.292.239,25 |
| 30/6/1999                 | R\$ 518.324,54   |

*9.4. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação,*



*para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento:*

| <b>Responsável</b>               | <b>Multa</b>            |
|----------------------------------|-------------------------|
| <i>José Francisco dos Santos</i> | <i>R\$ 420.000,00</i>   |
| <i>Via Engenharia S.A.</i>       | <i>R\$ 4.200.000,00</i> |
| <i>Egesa Engenharia S.A</i>      | <i>R\$ 4.200.000,00</i> |

*9.5 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992;*

*9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelo responsável, fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, além de informar aos responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU;*

*9.7. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas que entender cabíveis.”*

3. Na presente fase, o Relator, Ministro Aroldo Cedraz, propõe conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A. para, no mérito negar-lhes provimento e, no que tange ao recurso do Sr. José Francisco dos Santos, propõe “*dar-lhe provimento parcial, de modo a tornar insubsistentes, exclusivamente quanto a este responsável, a condenação em débito e a aplicação de multa decorrentes do Acórdão 854/2016-Plenário, e excluí-lo da relação processual*”.

4. Registro que acompanho a proposta apresentada pelo Relator.

5. Além dos argumentos que favorecem o Sr. José Francisco dos Santos, registrados pelo Relator em seu Voto Complementar, pesa a favor do recorrente, ainda, a informação de que os atos em questão foram aprovados pelo então DNER, conforme informações constantes do memorial que me foi entregue, do qual consta cópia do “*Relatório da Reunião de Diretoria Setorial nº 3/97, do DNER*”, do qual transcrevo o trecho a seguir:

### RELATÓRIO DA REUNIÃO DE DIRETORIA SETORIAL Nº 03/97, DO DNER

(...)



Nº 51220.000449/97-39 - Trata-se de documentação de Concorrência Pública, nº 296/96-DSV e Contrato nº 47/97, firmado com o Consórcio EGESA/VIA para serviços de terraplenagem, pavimentação asfáltica e OAE na rodovia BR-153/TO, trecho: Wanderlândia-Xambioá, extensão de 88,0 km, acobertado pelo Convênio PG-245/96. O valor do referido contrato, a preços iniciais é de R\$39.985.046,03 (trinta e nove milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, quarenta e seis reais e três centavos), referente a novembro/96. Os serviços contratados deverão ser concluídos dentro do prazo de 540 dias, contados a partir da data indicada na ordem de serviço. A Divisão de Construção elaborou uma planilha comparativa de preços unitários, na qual se verifica que os preços propostos podem ser aceitos pelo DNER. A Procuradoria analisou o processo quanto aos aspectos legais, informando que atende aos requisitos da Lei nº 8.666/93. Diante do exposto, o relator submete o assunto à Diretoria Geral para aprovação. **AUTORIZADO.**-----

5. Assim, diante do fato de que a avença somente foi assinada após a aprovação da planilha vencedora do certame pelo DNER, deve ser afastada a culpabilidade do Sr. José Francisco dos Santos, dando-lhe o mesmo tratamento que lhe foi dispensado pelo Plenário, por unanimidade, ao prolatar o Acórdão nº 2511/2015.

6. Essa, inclusive, é a proposta do Ministério Público junto ao TCU, constante do Parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 220), verbis:

*“Por outro lado, mantendo posicionamento que indiquei no pronunciamento anterior ao julgamento destas contas (peça 140), entendo pertinente o requerimento do Sr. José Francisco dos Santos para que receba tratamento isonômico em relação ao que lhe foi dispensado pelo Plenário, por unanimidade, ao prolatar o Acórdão nº 2511/2015. A situação fática enfrentada naquele julgamento guardava muita similaridade com a observada nestes autos, porém lá foi afastada sua responsabilidade. Inexistindo distinção relevante entre os casos, não percebo justificativa para decidir de forma oposta. Assim sendo, apenas em relação a este recorrente, manifesto-me favorável ao provimento do recurso, no sentido de excluí-lo do rol de responsáveis.*

*Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas alinha-se parcialmente ao encaminhamento proposto pela Serur, sugerindo, então, conhecer de todas as peças recursais em exame, negar provimento aos recursos de reconsideração oferecidos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A., mas dar provimento ao apresentado pelo Sr. José Francisco dos Santos, de modo a tornar insubsistente, unicamente quanto a esse gestor, o julgamento das contas, a condenação em débito e a aplicação de multa, bem como a excluí-lo da relação processual.”*

7. Nesse passo, o recurso apresentado pelo Sr. José Francisco dos Santos deve ser conhecido para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a tornar insubsistentes, exclusivamente quanto a este responsável, a condenação em débito e a aplicação de multa decorrentes do Acórdão 854/2016-Plenário, e excluí-lo da relação processual.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de maio de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO  
Redator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cuidam os autos, nesta etapa, de recursos de reconsideração interpostos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. (peça 186) e Via Engenharia S.A. (peça 200) e pelo Sr. José Francisco dos Santos



(peça 201), na qualidade de Secretário de Transportes e Obras do Estado de Tocantins, em face do Acórdão 854/2016-Plenário, por meio do qual o TCU julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenou-os ao pagamento de débito e aplicou-lhes multas.

2. A condenação decorreu de superfaturamento por preços acima de mercado no bojo do Contrato 47/1997, celebrado entre a Secretaria de Transportes e Obras do Estado de Tocantins (Seto) e as empresas recorrentes, cujo objeto era a execução de serviços de conservação e restauração da rodovia BR-153/TO, entre as cidades de Wanderlândia/TO-Xambioá/TO.

3. O superfaturamento foi obtido a partir da comparação dos preços contratados com os preços constantes do Sistema de Custos Referencias de Obras (Sicro).

4. Ao apreciar os apelos recursais, a Secretaria de Recursos (Serur) propôs negar provimento às três reconsiderações suscitadas.

5. O Ministério Público junto ao TCU- MPTCU acompanhou a proposta da Serur, exceto no tocante ao recurso de reconsideração do Sr. José Francisco dos Santos, no qual manteve posicionamento anterior (peça 140) ao defender a aplicação de tratamento isonômico ao que o recorrente teve no bojo do Acórdão 2.511/2015-Plenário (da relatoria do Ministro-substituto André Luís de Carvalho), quando o TCU, ao apreciar situação fática muito similar a aqui analisada, afastou a responsabilidade do recorrente, condenando a empresa contratada em solidariedade aos gestores do DNER (concedente).

6. No mérito, considero mais adequada a proposta alvitada pelo MPTCU, no sentido de negar provimento ao recurso apresentado pelas empresas e dar provimento ao recurso interposto pelo Sr. José Francisco dos Santos, de modo a excluí-lo da presente relação processual.

7. Por exprimir de forma suficiente os motivos que me levam a acompanhar a sua proposta, transcrevo a seguir parte da manifestação do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bulgarin, colacionada à peça 140, que bem traduz todas as adversidades vistas no caso concreto e que, por isso, as adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo de acrescentar outros fundamentos mais a frente:

2. Originalmente, a identificação do indício de superfaturamento foi feita por equipe de auditoria da Secex/TO nos autos do TC 006.653/2000-4 (Fiscobras 2000), que versou sobre fiscalização em convênios firmados pelo DNER com o Estado do Tocantins para a realização de obras rodoviárias. Desse processo foi apartado o TC 003.454/2005-8, conforme deliberado no Acórdão 1.777/2004-Plenário. O dano corresponde a pagamentos dos serviços contratados por preços acima dos referenciais de mercado, apurado pela Secob em parecer de 27/01/2009 (TC 003.454/2005-8, peça 18, p. 31-46), elaborado por solicitação do Ministro-Relator, em que se apontou débito de R\$ 13.941.949,83 em valores históricos.

3. O Acórdão 1.880/2010-Plenário, mediante o qual foi constituída esta TCE, foi prolatado com base na identificação de responsáveis descrita na instrução de 29/04/2010 (TC nº 003.454/2005-8, peça 19, p. 46-49) e na quantificação do débito presente na referida instrução da Secob. Dessa forma, foram citados solidariamente o Sr. José Francisco dos Santos, ex-Secretário dos Transportes e Obras do Estado do Tocantins, gestor estadual responsável pela execução do convênio e pela celebração do Contrato nº 47/97; os membros da Diretoria do DNER reunidos em 28/05/1997, responsáveis por aprovar a planilha do Contrato nº 47/97 no âmbito do convênio; o Sr. Alfredo Soubihe Neto, ex-Diretor de Engenharia Rodoviária do DNER, suposto responsável por relatar aos demais membros da Diretoria acerca da adequação da planilha do Contrato 47/97; e as empresas componentes do Consórcio Egesa/Via, beneficiárias dos pagamentos superfaturados. As notificações de citação foram regularmente efetuadas entre dezembro/2010 e fevereiro/2011.

4. Após a instrução de análise dessas alegações de defesa (peça 58), novas citações foram realizadas, a fim de corrigir o valor do débito imputado, pois no Acórdão 1.880/2010-Plenário as quantias foram erroneamente grafadas, conforme apontei em pronunciamento anterior (peça 68). Desta feita, as notificações foram direcionadas somente ao Sr. José Francisco dos Santos e às empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A., pois os demais agentes públicos não deverão ser





responsabilizados pelo débito, segundo entendimento manifestado pela unidade técnica, por este representante do MP/TCU e acolhido por Vossa Excelência (peça 79).

(...)

8. O ex-secretário estadual requereu também tratamento semelhante ao que foi conferido aos gestores de Tocantins no Acórdão 2.511/2015-Plenário, mediante o qual foi julgado caso similar, referente a obras na rodovia BR-230/TO. Naquela decisão, preponderou a opinião de que o jovem Estado não teria capacidade para analisar o orçamento da vencedora do certame e que, por isso, teria assinado o contrato de execução da obra somente após a aprovação da planilha pelo DNER. Entretanto, a unidade técnica propõe não acolher essa argumentação nestes autos, pois considera que a atuação do Departamento Nacional não exime a responsabilidade do conveniente.

(...)

13. Por outro lado, há que se reconhecer a validade do argumento trazido pelo Sr. José Francisco dos Santos em relação a raciocínio acolhido no Acórdão 2.511/2015-Plenário para a exclusão de sua culpabilidade. Nas peças 119 e 139, o responsável requer tratamento conforme o que lhe foi conferido nessa decisão plenária, uma vez que a situação lá apreciada (TC 002.222/2007-5) guardava muita similaridade com o caso concreto destes autos.

14. Ao prolatar aquele acórdão, o TCU recepcionou a alegação de que, na época da contratação da obra (1996), o Estado do Tocantins contava com poucos anos de existência [criado em 1989] e, por isso, ainda não dispunha de estrutura administrativa capaz de analisar a planilha orçamentária do contrato. Devido a essa limitação, o orçamento teria sido submetido à aprovação do DNER, cujos agentes seriam os que deveriam responder pelos possíveis vícios desse ato. **Com efeito, somente os gestores da entidade concedente, solidariamente com a empresa envolvida, foram condenados a ressarcir o erário pelo dano causado.**

15. Diante desse precedente, em situação fática praticamente idêntica à que ora se aprecia, entendo que deve o Tribunal, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da isonomia, que devem guiar a coerência entre as prestações jurisdicionais, aplicar o mesmo entendimento ao julgar as presentes contas. Sendo assim, a coerência indica que devem ser acatadas as alegações de defesa do Sr. José Francisco dos Santos, ex-Secretário dos Transportes e Obras do Estado do Tocantins.

16. Adotando este posicionamento, chega-se à condição de ausência de agentes públicos a responderem pelo débito. Os gestores do ente concedente (DNER) eximem-se da responsabilidade em decorrência do prejuízo ao exercício da ampla defesa, apesar de, em princípio, terem praticado conduta avessa às normas, enquanto o representante do Estado conveniente tem sua **culpabilidade excluída** em função do motivo acima exposto. Permanecem somente as empresas, que concorreram para a ocorrência do dano, como responsáveis pelo ressarcimento.

17. Tal resultado não constitui impedimento para a condenação das construtoras. Conforme entendimento jurisprudencial consolidado nesta Corte (Acórdãos 946/2013, 2.056/2013 e 3.062/2013 do Plenário e 7.778/2015 e 2.177/2015 da 2ª Câmara), é juridicamente possível o TCU julgar as contas de pessoas jurídicas privadas por danos cometidos ao erário, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, II, da Constituição Federal de 1988, c/c os arts. 5º, II e 16, § 2º, da Lei nº 8.443/92. (grifos não constantes no original)

8. A partir do exposto acima, é possível tecer algumas considerações:

a) o contrato inquinado teve sua licitação realizada em 1996 pela Secretaria de Transportes e Obras do Estado de Tocantins;

b) apesar de ter sido realizada auditoria no ano de 2000, o dano ao erário foi quantificado apenas em 2010, ocasião em que foram expedidas às citações. Registra-se que a obra, segundo relato da defesa, foi concluída em 1999;

c) em relação aos gestores do DNER (concedente), que aprovaram os preços contratados em reunião da Diretoria colegiada de 28/5/1997, apesar de citados, em nova análise pelo Relator *a quo*, com amparo em manifestações uníssonas da unidade técnica e do MPTCU, considerou-se prejudicado



o princípio da ampla defesa e do contraditório diante do largo lapso temporal entre os fatos (1997) e as respectivas citações (2010);

d) não fosse tal fato, o próprio *Parquet*, no parágrafo 16 acima transcrito, consignou que a conduta dos gestores do DNER eram avessas às normas;

e) no bojo do TC 002.222/2007-5, cuja origem remonta a primeira fiscalização realizada em 2000 pela Secex/TO (TC 006.653/2000-4) em rodovias do Estado, processo que deu origem também a esta TCE, somente foram condenados os gestores do concedente (DNER) em solidariedade com a empresa contratada em razão do sobrepreço verificado nas obras da Rodovia BR-230/TO (Acórdão 2.511/2015-Plenário, relator Ministro-substituto André Luís de Carvalho).

9. A partir das considerações acima, entendo que dois processos umbilicalmente ligados (este processo e o TC 002.222/2007-5 tiveram origem no TC 006.653/2000-4), devem, em atenção ao princípio da isonomia e da segurança jurídica, e por coerência, terem idêntico desfecho.

10. Além das considerações acima, vejo mais alguns atenuantes aptos a afastarem a culpabilidade do representante do Estado conveniente.

11. Não questiono a aplicabilidade da jurisprudência do TCU vigente à época dos fatos, em que se propagava a validade da utilização das tabelas do Sicro I para fins de aferição de sobrepreço em obras rodoviárias.

12. Entretanto, pelo princípio da razoabilidade, devemos sopesar a aplicabilidade das normas gerais às individualidades do caso concreto, indicando em quais hipóteses o caso individual, em virtude de suas especificidades, deixa de se enquadrar na norma geral.

13. Nesse contexto, observo que, no ano em que ocorreu a licitação e contratação da obra em questão (1996), a Internet era pouquíssimo difundida. A utilização dos manuais do Sicro I, disponibilizados à época apenas em versão impressa, estavam ao alcance apenas de servidores do extinto DNER. E nem essa autarquia empregava o referido referencial com frequência em suas contratações, visto que a jurisprudência citada pela unidade técnica era dirigida, em sua maioria, às contratações direta realizadas pelo próprio DNER, conforme se depreende dos Acórdãos 20/1996-Plenário e 50/1996-Plenário e da Decisão 38/1999-Plenária. Todos se referiram a auditorias em contratos celebrados pelo DNER em que foram identificados sobrepreços quando confrontados com os referências Sicro.

14. Dessa forma, para o gestor local de um Estado recém-criado pela constituição de 1988, que não dispunha à época de um órgão estadual exclusivo para gerir as obras rodoviárias (o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Tocantins - Dertins - foi criado apenas em 1998), considero desproporcional, nessas circunstâncias, lhe cobrar a utilização do Sicro.

15. Todavia, tal consideração não tem o condão de elidir o dano ao erário tratado nestes autos. Tais atenuantes, por óbvio, não se aplicariam aos gestores do extinto DNER, os quais tinham amplo conhecimento da aplicabilidade do Sicro e da jurisprudência do TCU, porém, não foram aqui responsabilizados em razão do grande interregno temporal entre os fatos questionados e suas citações (14 anos).

16. Nessas circunstâncias, com tais ponderações, acompanho o encaminhamento oferecido pela unidade técnica no tocante aos recursos apresentados pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A. Em relação ao recurso apresentado pelo Sr. José Francisco dos Santos, acompanho a posição defendida pelo Ministério Público junto ao TCU.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de junho de 2019.

Ministro VITAL DO RÊGO

VOTO COMPLEMENTAR



Cuida-se, em resumo, dos Recursos de Reconsideração interpostos por José Francisco dos Santos, Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A., contra a condenação em débito e aplicação de multa promovidas em sede do Acórdão 854/2016 - Plenário, proferido no âmbito da Tomada de Contas Especial instaurada objetivando a recomposição do débito apurado no Contrato 47/1997, referente às obras e serviços de conservação e restauração na rodovia BR-153/TO, trecho Wanderlândia-Xambioá.

2. Na sessão de 6/2/2019, o Exmo. Ministro Vital do Rego apresentou Voto Revisor, manifestando concordância parcial com as conclusões que expus, bem assim anuindo ao Parecer emitido pelo Exmo. Subprocurador Geral Paulo Soares Bugarin, para *“defender a aplicação de tratamento isonômico ao que o recorrente teve no bojo do Acórdão 2.511/2015-Plenário (da relatoria do Ministro-substituto André Luís de Carvalho), por meio do qual o TCU, ao apreciar situação fática muito similar à aqui analisada, afastou a responsabilidade do recorrente, condenando a empresa contratada em solidariedade aos gestores do Dner (concedente).”*

3. Na oportunidade, Sua Excelência acompanhou a minuta de Voto que apresentei especificamente quanto à negativa de provimento aos Recursos de Reconsideração das empresas, mas divergindo quanto à proposta lançada em face do ex-Secretário Estadual, Sr. José Francisco dos Santos.

4. Ao ter em conta o esclarecedor Voto de Sua Excelência, promovi detida reanálise dos fundamentos que me levaram a apresentar a proposta inicial de negativa de provimento, sopesando a jurisprudência debatida nos autos, as vicissitudes do caso concreto e as circunstâncias presentes à época da gestão estadual, com toda sorte de dificuldades relativas à celebração e à execução do Contrato 47/1997, no âmbito do convênio sob a condução da Secretaria de Transportes e Obras do Estado do Tocantins.

5. Para tanto, há que se reconsiderar, por exemplo, o fato de que a avença somente foi assinada após a aprovação, pelo DNER, da planilha vencedora do certame, evidenciando a ausência de plena capacidade técnica das instâncias estaduais à época, em unidade federativa que contava com menos de 10 (dez) anos de existência, ou seja, ainda em processo de estruturação, como exposto pelo Ministro Vital do Rêgo.

6. Nessa seara, a divergência parcial apresentada pelo nobre Revisor, fundada nas diversas razões defendidas pelo **Parquet** especializado, trouxe mais luzes sobre a matéria, permitindo-me evoluir no entendimento quanto aos fatos em debate no recurso e quanto à possibilidade de se acolher a tese de que o entendimento presente no Acórdão 2.511/2015 – Plenário pode ser aplicado por similaridade ao caso concreto, excluindo-se a culpabilidade quanto ao Sr. José Francisco dos Santos.

7. Relativamente às específicas questões de ordem técnica reavaliadas pelo Ministro Revisor, cujas conclusões não se propõem a elidir o dano ao Erário apurado nos autos, mas a atenuar a culpabilidade aferida para o ex-gestor estadual face às circunstâncias do caso concreto, também evoluiu no entendimento quanto ao recurso interposto, eis que, conforme explicado por Sua Excelência, a *“utilização dos manuais do Sicro I, disponibilizados à época apenas em versão impressa, estavam ao alcance apenas de servidores do extinto DNER. E nem essa autarquia empregava o referido referencial com frequência em suas contratações, visto que a jurisprudência citada pela unidade técnica era dirigida, em sua maioria, às contratações direta realizadas pelo próprio DNER, conforme se depreende dos Acórdãos 20/1996-Plenário e 50/1996-Plenário e da Decisão 38/1999-Plenária. Todos se referiram a auditorias em contratos celebrados pelo DNER em que foram identificados sobrepreços quando confrontados com os referenciais Sicro”*.

Assim, ante as lúdimas ponderações apresentadas pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo, alinhadas ao entendimento constante do parecer do MPTCU, peço vênias ao Colegiado para manifestar concordância quanto ao Voto Revisor, anuindo à proposta de Acórdão.



AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 1267/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.039/2010-9.

1.1. Apenso: TC 003.454/2005-8 e TC 001.622/2017-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Alfredo Soubihe Neto (020.109.818-04); Carlos Henrique Carrato (005.489.879-04); Dirceu Cesar Façanha (178.409.617-20); Egesa Engenharia S/A. (17.186.461/0001-01); Flávio Góes Menicucci (468.921.686-04); Ítalo Mazzoni da Silva (290.214.217-04); Jesus de Brito Pinheiro (003.449.313-15); José Gilvan Pires de Sá (215.560.598-68); José Francisco dos Santos (040.700.386-04); José Henrique Coelho Sadok de Sá (160.199.387-00); José Roberto Paixão (211.829.657-68); Maciste Granha de Mello Filho (337.065.577-20); Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34); Paulo César Lima (126.965.367-91); Rômulo Fontenelle Morbach (000.110.882-49); Via Engenharia S. A. (00.584.755/0001-80); Wolney Wagner de Siqueira (020.432.201-44).

3.2. Recorrentes: Egesa Engenharia S/A. (17.186.461/0001-01); Via Engenharia S/A. (00.584.755/0001-80); José Francisco dos Santos (040.700.386-04).

4. Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Tocantins.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).

8. Representação legal: Christiane Araujo de Oliveira (OAB-DF 43.056), Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (OAB/DF 21.359), Jéssica de Oliveira Amaral (OAB/DF 248.386) e outros, representando Via Engenharia S. A.; Wellington Cristiano da Fonseca, Antônio Henrique Medeiros Coutinho (OAB/DF 34.308) e outros, representando Egesa Engenharia S/A.; Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF) e outros, representando José Roberto Paixão e Maciste Granha de Mello Filho; Regis Antônio Caetano (OAB-TO 1.863), representando José Francisco dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recursos de Reconsideração interpostos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A., e pelo Sr. José Francisco dos Santos, contra o Acórdão 854/2016-Plenário, mediante o qual este Tribunal julgou irregulares as suas contas, condenou-os solidariamente ao recolhimento de débito equivalente a R\$ 13.941.949,83, em valores históricos, e sancionou-os com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, nos valores de R\$ 4.200.000,00, R\$ 4.200.000,00 e R\$ 420.000,00, respectivamente;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, c/c art. 285, do RI/TCU, em:

9.1. conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos pelas empresas Egesa Engenharia S.A. e Via Engenharia S.A. para, no mérito negar-lhes provimento;

9.2. conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. José Francisco dos Santos para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a tornar insubsistentes, exclusivamente quanto a este responsável, a condenação em débito e a aplicação de multa decorrentes do Acórdão 854/2016-Plenário, e excluí-lo da relação processual;



9.3. dar conhecimento desta deliberação aos recorrentes e demais interessados.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1267-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 030.105/2016-1

Natureza: Representação

Órgãos/Entidades: Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Empresa Gestora de Ativos (Emgea).

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: Allan Lúcio Sathler e outros, representando a Secretaria do Tesouro Nacional; Acelio Jacob Roehrs (26753/DF) e outros, representando Empresa Gestora de Ativos.

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE RELACIONADA A RESTITUIÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS EM FAVOR DA EMGEA. INDÍCIOS NÃO SUFICIENTES PARA CARACTERIZAR FAVORECIMENTO NA LIBERAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. ELEVADA DISCRIONARIEDADE NA LIBERAÇÃO DE CRÉDITOS FORA DO FLUXO ELETRÔNICO DE PAGAMENTOS. IMPROCEDÊNCIA. PROPOSTA DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE E DE AVALIAÇÃO DE RISCOS. ARQUIVAMENTO.**

#### RELATÓRIO

Por historiar adequadamente os fatos havidos durante o curso do processo, transcrevo a instrução de mérito produzida no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), lançada à peça 75, que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 76 e 77):

##### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Ministério da Fazenda, na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), na Delegacia da Receita Federal em Brasília (DRF) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), relacionadas a restituições de créditos tributários à Empresa Gestora de Ativos (Emgea) nos exercícios de 2014 e 2015. Tais restituições teriam ocorrido por meio de rito sumário, com indícios de interferência por parte do Gabinete do então Ministro da Fazenda, da STN e de autoridades da Secretaria da Receita Federal do Brasil para concessão de tratamento privilegiado à Emgea, violando o art. 173 da Constituição Federal.

2. Segundo a Representação (peça 1), a restituição com irregularidades ocorreu em momento de falta de recursos para pagamento de outras restituições e em ano eleitoral (2014) e subsequente. Além disso, foram ressaltadas as dificuldades financeiras que a Emgea passava no exercício de 2014, retratados em ofícios enviados à Secretaria do Tesouro Nacional (peça 1, p. 2-3, itens 6-11).

##### HISTÓRICO

3. Entre maio e setembro de 2016, a Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda) realizou, no âmbito do TC 015.918/2016-5, levantamento cujo objetivo foi produzir e estruturar conhecimento





sobre os riscos e os controles internos da gestão do crédito tributário realizada pela Receita Federal do Brasil (peça 1, p. 1).

4. Durante o levantamento, chegou ao conhecimento da equipe de fiscalização da SecexFazenda suposto atendimento, pela RFB, de pedidos de restituição de crédito à Emgea em rito mais célere que o normal, em desacordo com as rotinas estabelecidas, e em valores significativos. Além disso, apuraram-se indícios de outras comunicações de irregularidades na Ouvidoria e em e-mails enviados à SecexFazenda, os quais demonstram a atuação do Gabinete do Ministro da Fazenda à época (2014 e 2015), de servidores da Secretaria do Tesouro Nacional e da Receita Federal com o objetivo de operacionalizar a restituição à Emgea de forma sumária (peça 1, p. 1).

5. Ainda, a equipe de fiscalização apurou que, à época, a Emgea passava por dificuldades em seu fluxo de caixa e, para tratar do assunto, solicitou audiência emergencial com a Secretaria do Tesouro Nacional. Nas tratativas envolvendo Emgea e STN, uma das soluções encontradas foi se utilizar de restituições de créditos tributários junto à RFB ainda para o exercício de 2014 (peça 1, p. 2).

6. Diante desses fatos, o Acórdão 2.130/2017 – TCU – 2ª Câmara (peça 9) definiu pelo conhecimento da Representação e autorizou as diligências sugeridas por esta unidade técnica (peça 6).

7. Após analisar as respostas apresentadas, constatou-se incongruência entre a resposta apresentada pela Emgea e pela Delegacia da Receita Federal, no que diz respeito ao montante de créditos tributários restituídos em 2014 e 2015. Segundo a Emgea, nos exercícios de 2014 e 2015 foram restituídos R\$ 757.030.355,73 (R\$ 311.214.064,46 e R\$ 475.816.291,27, respectivamente). Por outro lado, segundo a DRF, nesse mesmo período foram efetuados pagamentos somente no valor de R\$ 467.153.020,93 (peça 29, itens não digitalizáveis – p. 543 e 544).

8. Em relação à competência da Secretaria do Tesouro Nacional para interferir nos processos de restituição, o órgão informou que não detém informações individualizadas das restituições a serem realizadas pela RFB, ressaltando que o controle individualizado das restituições é de competência da RFB (peça 28, p. 4). No entanto, esclareceu que procurou obter junto à Receita Federal do Brasil, em caráter excepcional, informações acerca da situação de créditos tributários da Emgea, com vistas a auxiliá-la na equalização de problemas de fluxo de caixa (peça 28, p. 7) e que, depois de confirmada a possibilidade de se efetuar restituições pela RFB, os valores foram incorporados na programação financeira do Tesouro Nacional.

9. No que diz respeito aos indícios de irregularidades na operacionalização da restituição à Emgea, em especial quanto à violação ao art. 61 da IN RFB 1.300/2012, com suposto desarquivamento de processos que não possuíam autorização para compensação de ofício, a Secretaria da Receita Federal esclareceu que a restituição de tributos administrados pela RFB somente pode ser efetuada após verificar a ausência de débitos em favor do sujeito passivo credor perante a Fazenda Pública. Se existir débito, o valor da restituição deverá ser utilizado para quitar esta dívida, mediante compensação de ofício (peça 30 – itens não digitalizáveis – anexo I, p. 1).

10. Conforme mais bem detalhado no item 25 (vinte e cinco) da corrente instrução, havia um débito da Emgea perante a Receita Federal. Assim, antes de efetuar a compensação de ofício desses valores, a Receita era obrigada a comunicar a Emgea da proposta de compensação de ofício desses débitos. Em caso de concordância da empresa público, esses débitos deveriam ser deduzidos dos créditos tributários por ventura existentes e, ao fim, a Receita Federal obrigava-se a restituir o valor remanescente.

11. No entanto, a RFB explicou que, previamente à operacionalização da compensação de ofício, deve ser solicitado ao sujeito passivo que se manifeste em relação ao procedimento. Caso o sujeito passivo discorde expressamente da compensação de ofício, então a RFB retém o valor da restituição até que o débito seja liquidado, sobrestando o processo. A RFB informou, ainda, que nada impede que o sujeito passivo reconsidere a sua discordância quanto à compensação de ofício e, assim, viabilize a retomada do processo para o fluxo normal de pagamento para fins de compensação de ofício e desembolso do saldo remanescente de créditos, caso exista (peça 30 – itens não digitalizáveis – anexo I, p. 2-3).

12. Diante disso, foram propostas novas diligências para esclarecer o montante efetivamente restituído à Emgea em 2014 e 2015, bem como para obter esclarecimentos adicionais acerca da existência de ordem de suspensão dos pagamentos de restituições às empresas em 2014/2015, bem como para obter explicações acerca da atuação da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria da Receita Federal na operacionalização da restituição de créditos tributários à Emgea. Doravante serão analisadas as respostas a essas diligências.

#### **EXAME TÉCNICO SUMÁRIO**

Secretaria do Tesouro Nacional (peças 67 e 68)



13. No que diz respeito à STN, a instrução anterior (item 31, p. 6-7, item “b”) entendeu necessário realizar diligência para a apresentação ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias de:

a) informação sobre a existência de decisão/ordem por parte do Ministério da Fazenda ou de outra autoridade competente sobre a suspensão de restituições às empresas durante os exercícios de 2014 e/ou 2015, bem como cópia da decisão/portaria/ato/instrumento congênere que legitimou a suspensão;

b) esclarecimentos, em especial quanto à legalidade e a motivação, para a atuação do Secretário do Tesouro Nacional junto à Receita Federal do Brasil, mesmo que em caráter excepcional, para obter informações acerca da situação de créditos tributários da Emgea com o objetivo de auxiliá-la na equalização de problemas de fluxo de caixa, informando o(s) normativo(s) que subsidiou(aram) essa prática excepcional, caso exista; e

c) informar sobre a possibilidade de o Tesouro vincular a destinação de recursos programados para a restituição de empresas a um receptor específico, como por exemplo, uma determinada empresa ou setor, bem como o embasamento legal desta competência, caso exista.

14. Para o primeiro item, a COFIN/STN informou que não detém documento que determine ou ordene a suspensão do pagamento de restituições junto à RFB.

15. No que diz respeito ao segundo item, o órgão informou que tal atividade encontra-se incluída nas atribuições dela como órgão central de programação financeira. Compete a ela a orientação técnico-normativa quanto à programação financeira, fluxo de caixa da União e temas afetos, zelando pelo equilíbrio fiscal e o cumprimento das metas na LDO.

16. A atuação do STN junto à Receita Federal teria se originado exclusivamente no fato de a própria Emgea ter pleiteado a inclusão na programação financeira do governo federal, de cronograma com base em créditos tributários, que segundo informações da empresa requerente já haviam sido homologados pela RFB. Nesse sentido, o Tesouro teria apenas averiguado a situação dos créditos tributários da empresa em tela, dentro de suas competências para propor a inclusão de valores no fluxo da programação das restituições, a fim de ratificar a existência do direito.

17. Por fim, no que tange à possibilidade de o Tesouro vincular a destinação de recursos a um receptor específico, o órgão informou que os procedimentos técnicos-operacionais não permitem vincular valores liberados com a finalidade de restituição pela RFB a contribuintes específicos, uma vez que as liberações de recursos pela STN/COFIN são realizadas em montantes globais para a RFB, em vinculação de pagamento para restituições. Competiria à Receita Federal emitir as ordens bancárias de restituições para os beneficiários finais, observados os normativos e procedimentos internos específicos atinentes ao cumprimento de suas atribuições.

#### Ministério da Fazenda (peça 70)

18. Com relação ao Ministério da Fazenda, a instrução anterior (item 31, p. 5, item “c”) opinou por diligenciá-lo para a apresentação ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias de:

a) informar sobre a existência de decisão/ordem por parte do Ministério da Fazenda suspendendo as restituições às empresas em 2014 e/ou 2015, bem como cópia da decisão/portaria/ato/instrumento congênere que formalizou tal decisão; e

b) informar sobre a possibilidade das autoridades do Ministério da Fazenda e/ou da Secretaria do Tesouro Nacional vincularem a destinação de recursos programados para a restituição de empresas a um receptor específico, como por exemplo, uma determinada empresa ou setor, bem como o embasamento legal desta competência.

19. No item inicial, o Ministério informou que não foi localizado, no âmbito da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, documento que determine ou ordene a suspensão do pagamento de restituições pela RFB.

20. Acerca do segundo item supramencionado, o órgão ministerial informou que não há respaldo legal que possibilite a vinculação da destinação de recursos programados para a restituição de empresas com o intuito de privilegiar um receptor específico.

#### Empresa Gestora de Ativos (peça 71)

21. À Emgea, por sua vez, foi estabelecido o mesmo prazo de 30 (trinta) dias para (peça 31, p. 7, item “d”):

a) confirmar os montantes de restituição de créditos tributários recebidos em 2014 e 2015, bem como as datas exatas do recebimento dos créditos tributários juntamente com a cópia do extrato bancário e/ou documento congênere que comprove o recebimento desses valores;

b) existência de débitos (dívidas) perante a Fazenda Pública em 2014 e 2015, bem como os montantes envolvidos; e

c) existência de intimação/comunicação por parte das autoridades tributárias solicitando concordância para efetuar compensações de ofício de créditos tributários existentes até 2015, com a respectiva resposta da Emgea e eventuais reconsiderações.

22. Acerca dos montantes restituídos, informaram-se os seguintes valores:

Em R\$

| <b>Exercício</b> | <b>Valor</b>          |
|------------------|-----------------------|
| 2014             | 311.214.064,46        |
| 2015             | 475.816.291,27        |
| <b>Total</b>     | <b>787.030.355,73</b> |

Fonte: Ofício EMGEA 6157/2018 – DICON (peça 71)

23. Segundo a empresa pública, a divergência entre os valores declarados por ela e pela Receita Federal do Brasil (item 7 desta instrução) deve-se ao fato de o órgão arrecadador não ter computado, no valor anteriormente informado (R\$ 467.153.020,93), montantes relativos a restituições efetuadas em 2014 e 2015, como demonstrado no quadro a seguir:

Em R\$

| <b>Informação</b>                                      | <b>Valor</b>          |
|--------------------------------------------------------|-----------------------|
| Informação Emgea                                       | 787.030.355,73        |
| Informação RFB                                         | 467.153.020,93        |
| <b>Diferença informação Emgea e RGB</b>                | <b>319.877.334,80</b> |
| Restituição 2015 não considerada pela RFB              | 6.684.591,95          |
| Restituição 2015 não considerada pela RFB              | 1.978.678,39          |
| Restituição 2014 não considerada pela RFB              | 311.214.064,46        |
| <b>Total de restituições não consideradas pela RFB</b> | <b>319.877.334,80</b> |

Fonte: Ofício EMGEA 6157/2018 – DICON (peça 71)

24. Vale destacar que os valores recebidos seriam decorrentes de restituições de créditos tributários da própria Emgea, líquidos e certos, originários de pagamentos indevidos ou a maior de tributos (IRPJ e CSLL) realizados nos exercícios de 2001, 2002, 2003, 2004, 2006 e 2007 e cujos pedidos de restituição foram encaminhados à RFB no período de 2005 a 2011.

25. Acerca da existência de débitos (dívidas) perante a Fazenda Pública em 2014 e 2015, a Emgea afirmou que existia um valor de R\$ 347.861,36 em discussão com a RFB (processo nº 10166.913.519/2009-67 – peça 71, p. 11) relativo à compensação não homologada pela Receita.

26. Por sua vez, foi anexada a resposta da Emgea à convocação perante a Receita Federal para manifestar-se quanto à compensação de ofício de seus débitos, notificando-a a comparecer no prazo de quinze dias contados da ciência da comunicação (documento datado de 3/3/2015 – peça 71, p. 13-16). A Emgea listou, ainda, nove processos relativos a compensações de ofício propostas pela Receita. Em dois deles, houve concordância com a compensação de ofício (concordância com a compensação do valor principal do débito de R\$ 347.861,36) e para os demais, houve discordância (peça 71, p. 3), para os quais a exigibilidade estava suspensa.

27. Tais processos com exigibilidade suspensa já se encontravam no fluxo de análise e pagamento automático via sistema. Segundo consta em troca de e-mails entre servidores da Receita Federal, mas anexada pela Emgea (peça 71, p. 23), por orientação institucional, a recomendação nesses casos é de que não seja realizada intervenção manual, salvo necessidade justificada, uma vez que o sistema se encarrega de todo o trâmite, inclusive do pagamento em lote. Ao fim, afirmou-se que pelos elementos disponíveis para análise do caso desses processos com exigibilidade suspensa, “a única justificativa aparente seria a de adiantar a execução do pagamento que, em condições normais, seria operacionalizado pelo próprio sistema”.

28. Há ainda nessa troca de e-mails da Receita Federal anexada pela Emgea (peça 71, p. 24), datada de 1/7/2015, alerta no sentido de que, há poucos meses, o órgão arrecadador carecia de recursos para pagamento de processos prioritários (idosos, moléstia grave, etc) cujo valor médio poderia ser estimado em torno de R\$ 5.000,00. Destacou-se ainda a aparente ausência de transparência nos critérios de alocação dos recursos, gerando considerável insegurança para os servidores incumbidos de cumprir tais decisões.

29. Nessa troca de e-mails, destacou-se, também, em diversas oportunidades, o caráter urgente do pagamento a ser feito à Emgea (peça 71, p. 22) e o fato de a ordem ter sido exarada pelo gabinete do Ministro da Fazenda. Afirmou-se, ainda, que existe margem de discricionariedade na ordem de execução/pagamento dos processos e aparente falta de razoabilidade por parte da chefia, que teria ordenado o pagamento prioritário à



empresa pública.

30. Por fim, há troca de e-mail afirmando que foi possível verificar a existência de processos que se encontravam encerrados por não autorização para compensação de ofício, oportunidade em que, caso a unidade decidisse efetuar o pagamento desses processos, seria necessário desfazer o encerramento e alterar a situação do processo (peça 71, p. 30 – processos 10166.901528/2014-72, 10166.901539/2014-52 e 10166.901532/2014-31).

Receita Federal do Brasil (peça 69)

31. Por seu turno, à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Delegacia da Receita Federal em Brasília requereu-se que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias (peça 31, p. 5-6, item “a”):

a) detalhamento dos processos de restituição que foram pagos à Emgea em 2014 e 2015. Informar, ainda, se o processo já esteve arquivado/sobrestado por motivo de existirem débitos perante a Fazenda Pública e/ou outro motivo.

a.1) no caso da reconsideração acerca da compensação de ofício, informar, ainda, a data da reconsideração, do desarquivamento do processo e da efetuação da compensação de ofício com o valor remanescente disponível para restituição e a data do efetivo pagamento da restituição;

b) montante total dos débitos perante a Fazenda Pública existentes em nome da Emgea em 2014 e 2015, montante total de créditos tributários em nome da Emgea em 2014 e 2015, bem como um detalhamento da compensação de ofício efetuada desses débitos;

d) em relação às restituições pagas à Emgea em 2014 e 2015, informar se foram operacionalizadas pelo fluxo eletrônico ou por um procedimento manual. Caso operacionalizadas manualmente, informar as justificativas para tal tratamento, bem como cópia do parecer (ou documento congênere) que justificou e, também, do que autorizou o tratamento manual (se for o caso), bem como a evidenciação de que o processo se encontrava marcado como “aguardando tratamento manual”, se for o caso;

e) informação sobre a existência de decisão/ordem de suspensão de restituições às empresas em 2014 e/ou 2015, bem como cópia da decisão/portaria/ato/congênere que suspendeu essas restituições. Em caso de inexistência dessa ordem de suspensão, informar os montantes restituídos às empresas em 2014 e 2015, bem como a quantidade de empresas restituídas nesses exercícios. Além disso, informar se o valor das restituições às empresas em 2014 e 2015 estava acima/abaixo ou na média dos valores de restituição às empresas operacionalizados nos exercícios próximos, como por exemplo, 2012, 2013, 2016 e 2017;

f) informar se existe uma ordem/fila a ser seguida para proceder com restituição de créditos tributários às empresas (pessoas jurídicas) e qual os normativos que definem essa ordem, bem como um breve detalhando da ordem e do seu funcionamento. Além disso, informar se existe margem de discricionariedade por parte das autoridades tributárias para manusear esta ordem de restituição, como por exemplo, dar preferência a uma empresa ou setor, bem como os normativos, critérios e justificativas que devem ser seguidos para motivar tal discricionariedade, se for o caso. Em caso de inexistência de uma ordem/fila de restituição às empresas, descrever brevemente como funciona a escolha das empresas que serão restituídas em um exercício; e

g) informar sobre a possibilidade de interferência do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional no processo de restituição de créditos tributários às empresas, em especial quanto à possibilidade desses órgãos vincularem montantes destinados a restituição para um recebedor específico, como por exemplo, uma empresa ou um setor, bem como o embasamento legal que autoriza essas autoridades a fazerem esses vínculos a destinatários específicos;

32. Inicialmente, no que diz respeito à solicitação de detalhamento dos processos de restituição que foram pagos à Emgea em 2014 e 2015, a Receita retificou o valor informado anteriormente (peça 69, p. 2-3). Foram informados pagamentos de restituição no montante de R\$ 787.030.354,83 (diferença aproximada de R\$ 1,00 frente ao informado pela Emgea).

33. Em seguida, segundo a Receita, não foram identificados processos arquivados ou desarquivados por motivo de débito da Emgea perante a Fazenda Pública e/ou outro motivo.

34. Acerca das reconsiderações de compensações de ofício, a Receita informou que no âmbito do processo 14033-003371/2008-36 foi encaminhada notificação de compensação de ofício (peça 69 – itens não digitalizáveis – anexo II – p. 8) ante à existência do débito de R\$ 347.861,36 (peça 69, p. 5) da Emgea. Em resposta, a contribuinte alegou que já havia solicitado a compensação desse débito por meio do processo nº 10166-901541/2014-21. Entretanto, decidiu-se efetuar a compensação desse valor no processo de crédito nº 14033-003371/2008-36. O crédito original desse processo era de R\$ 8.460.942,14 e houve a compensação de ofício; o valor de R\$ 876.529,81, devidamente atualizado, foi restituído à contribuinte e o saldo remanescente foi utilizado por meio de outros pedidos de compensação, efetuados pelo próprio contribuinte, via pedidos



eletrônicos, os quais foram automaticamente homologados pelo sistema.

35. Foram anexadas também quatro ordens bancárias (peça 69 – itens não digitalizáveis – anexo II – p. 1-2) efetivadas de forma manual, sendo as demais pagas automaticamente pelo sistema. Nesse tópico, a Receita destacou que, do montante total restituído (R\$ 787.030.354,83 – item 32 desta instrução), R\$ 170.433.934,97 referem-se a ordens bancárias emitidas manualmente, sendo os demais pagamentos controlados pelo sistema, de acordo com a programação financeira estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

36. Segundo a Receita, no caso da emissão manual, tal procedimento seria utilizado para situações em que o sistema, por indisponibilidade ou impossibilidade de operabilidade, não executa a rotina automaticamente; pagamento de valores elevados; cumprimento de metas institucionais ou ainda em cumprimento a ordens emanadas de autoridades superiores competentes, não manifestamente ilegais.

37. Em adição, embora tenha havido emissão de ordens bancárias manuais em cumprimento à ordem de autoridades superiores competentes, afirmou-se que elas não foram feitas após análise sob rito sumaríssimo ou com indícios de ilegalidade na apreciação dos pedidos e subsequentes pagamentos. Além disso, a maior parte dos pedidos da contribuinte dataria de 2004 e 2007, representando relativa ofensa à razoável duração dos processos administrativos.

38. Questionada acerca da existência de decisão/ordem de suspensão de restituições às empresas em 2014 e/ou 2015, foram encaminhadas as Notas Corec 001/2015 (de 6/1/2015) informando que, em função da indisponibilidade de recursos financeiros, estava impedida de emissão de ordem bancária para o pagamento de restituições fazendárias e previdenciárias ou somente poderia ocorrer em situações excepcionais decorrentes de ação judicial com determinação para efetuar pagamento (Nota Corec 002 e 004/2015, ambas de janeiro/2015), ressarcimento de IPI, restituição de IRPF e IRPJ (Nota Corec 7/2015, de fevereiro/2015) e valores indevidamente retidos no Fundo de Participação dos Municípios (Nota Corec 8/2015, de fevereiro de 2015).

39. Posteriormente, foi emitida a Nota Corec 13, de março de 2015, revogando a Nota Corec 7 e 8/2015, orientando, preferencialmente, a seguinte prioridade no pagamento de restituições e ressarcimentos: a) ordem judicial para pagamento imediato; b) prioridades definidas em lei, a exemplo de contribuintes portadores de moléstia grave, idosos e portadores de deficiência física ou mental; c) prioridades definidas pela Portaria MF nº 348/2010 e Portaria MF nº 348/2014; d) valores retidos indevidamente no Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e e) demais restituições e ressarcimentos.

40. Em seguida, foram emitidos Comunicados Corec em setembro/2015, outubro/2015, novembro/2015 e dezembro/2015, informando que nesses meses não haveria liberação para o pagamento de restituições e ressarcimentos, salvo quando decorrentes de ações judiciais ou adicional de frete para renovação da Marinha Mercante (somente a partir de novembro/2015 nesse último caso).

41. No que diz respeito ao questionamento acerca da existência ou não de uma ordem/fila a ser seguida para realizar a restituição de créditos tributários às empresas (pessoas jurídicas), bem como acerca da existência de margem de discricionariedade por parte das autoridades tributárias para manusear esta ordem de restituição, a Receita limitou-se a esclarecer que todos os créditos passíveis de restituição e de ressarcimento devem ser pagos conforme disponibilidade financeira e respeitadas as prioridades legais, de acordo com a Nota Corec 13/2015.

42. Por fim, com relação ao funcionamento do fluxo de pagamento, informou-se que, caso não existam débitos ou os débitos estejam com a exigibilidade suspensa, e, havendo disponibilidade financeira, emite-se ordem bancária em favor do contribuinte. Havendo débito exigível, o contribuinte é intimado a informar se autoriza a compensação de ofício. Após a autorização, realiza-se a compensação de ofício e procede-se ao pagamento do saldo remanescente de crédito. Não havendo autorização para a compensação de ofício, o pagamento do crédito fica sobrestado até a quitação do débito ou a reconsideração em relação à compensação de ofício.

#### Análise

43. No que tange à possibilidade de vincular a destinação de recursos programados para a restituição de empresas a um recebedor específico, tanto a STN como o Ministério da Fazenda informaram que o processo de programação financeira não permite vincular valores liberados com a finalidade de restituição pela RFB a contribuintes específicos.

44. Nesse processo, cada ministério tem um prazo determinado para a elaboração de seu próprio cronograma de desembolso (que espelha as saídas de recursos financeiros). À Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central, compete a consolidação e aprovação de toda a programação financeira de desembolso para o Governo Federal no exercício, procurando ajustar as necessidades da execução do orçamento ao fluxo de caixa do Tesouro (que engloba despesas e receitas), a fim de obter um fluxo de caixa consentâneo





com a política fiscal e monetária do governo.

45. Segundo a Macrofunção SIAFI 020303 – Programação e Execução Financeira, a STN estabelecerá limites de saque com sua respectiva vinculação ao pagamento de despesas nas fontes do Tesouro com base na programação. A vinculação existente refere-se às fontes de recursos (100 – recursos ordinários, 101 – transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados, etc).

46. Assim, obedecida a fonte de vinculação, compete ao órgão recebedor dos recursos financeiros definir quais contribuintes devem ser contemplados, respeitado o limite do montante total de recursos recebidos.

47. Com relação à legalidade e motivação, para a atuação do Secretário do Tesouro Nacional junto à Receita Federal do Brasil, para obter informações acerca da situação de créditos tributários da Emgea, em tese, não se vislumbra ilegalidade, uma vez que a STN, como órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, deve elaborar a programação financeira do Tesouro e, nesse contexto, teria atuado no sentido de verificar a existência de créditos tributários em nome da Emgea, anteriormente à efetiva liberação de recursos à Receita Federal do Brasil.

48. Ademais, o Ministério da Fazenda e a Secretaria do Tesouro Nacional informaram desconhecer qualquer ordem determinando a suspensão das restituições às empresas nos exercícios de 2014 e/ou 2015.

49. No que diz respeito ao processo de compensação de ofício, a Instrução Normativa RFB 1300/2012, vigente à época, informava que a restituição e o ressarcimento de tributos administrados pelo órgão seria efetuado depois de verificada a ausência de débitos em nome do sujeito passivo credor perante a Fazenda Nacional. Existindo débito, o valor da restituição ou de ressarcimento deveria ser utilizado para quitá-lo, mediante compensação em procedimento de ofício.

50. Contudo, previamente à compensação de ofício, deveria ser solicitado ao sujeito passivo que se manifestasse quanto ao procedimento no prazo de quinze dias, contados do recebimento de comunicação formal enviada pela RFB, sendo o seu silêncio considerado como aquiescência.

51. Na hipótese de o sujeito passivo discordar da compensação de ofício, a autoridade da RFB competente para efetuar a compensação reteria o valor da restituição ou do ressarcimento até que o débito fosse liquidado.

52. Havendo concordância do sujeito passivo, expressa ou tácita, quanto à compensação, esta seria efetuada. O crédito em favor do sujeito passivo que remanescer do procedimento de ofício seria restituído ou ressarcido. Na compensação de ofício, os créditos e os débitos sofrem a incidência de acréscimos e encargos legais.

53. Acerca da existência de débitos perante a Fazenda Pública em 2014 e 2015, a Emgea confirmou a existência de R\$ 347.861,36 (peça 71, p. 11). Há documento anexado pela Emgea concordando com a compensação desse débito (peça 71, p. 13-16), após solicitação de manifestação encaminhada pela Receita.

54. Nesse tema, verificou-se que nos meses de janeiro e fevereiro/2015 (Nota Corec 1, 2, 4, 7 e 8/2015 – itens não digitalizáveis – anexos III, IV, V, VI e VII), em função da indisponibilidade de recursos financeiros, a emissão de ordens bancárias para pagamento de restituições tributárias somente poderia ocorrer em situações excepcionais.

55. Mais adiante, foi emitida a Nota Corec 13, de março de 2015, revogando a Nota Corec 7/2015, e vigente à época; orientando, preferencialmente, a seguinte prioridade no pagamento de restituições e ressarcimentos: a) ordem judicial para pagamento imediato; b) prioridades definidas em lei, a exemplo de contribuintes portadores de moléstia grave, idosos e portadores de deficiência física ou mental; c) prioridades definidas pela Portaria MF nº 348/2010 e Portaria MF nº 348/2014; d) valores retidos indevidamente no Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e e) demais restituições e ressarcimentos. Esse documento estava vigente quando do pagamento manual das quatro ordens bancárias informadas pela Receita Federal (OB800364, OB800376, OB800375 e OB800377, sendo a primeira emitida em 19/6/2015 e as demais em 01/07/2015).

56. Chama atenção, ainda, o fato de o pagamento relativo aos créditos da Emgea ter sido realizado de modo manual, ainda mais quando se tem notícia da dificuldade financeira em que se encontrava a empresa no período e diante do alerta de que a Receita Federal teria passado, poucos meses antes, por carência de recursos para pagamento de processos prioritários (idosos, moléstia grave, etc), cujo valor médio poderia ser estimado em torno de R\$ 5.000,00 (peça 71, p. 24).

57. Segundo e-mail de autoria de servidor da própria Receita Federal, a regra é que não seja realizada intervenção manual. Afirmou-se, ao referir-se a processos com exigibilidade suspensa, que “a única justificativa aparente seria a de adiantar a execução do pagamento que, em condições normais, seria operacionalizado pelo próprio sistema”.

58. Nesse ponto, visualiza-se falta de transparência nos critérios de alocação dos recursos, gerando risco de favorecimento a determinados contribuintes. Destaca-se que, em troca de e-mails da própria Receita, anexada pela Emgea, afirmou-se “que existe margem de discricionariedade na ordem de execução/pagamento dos processos e aparente falta de razoabilidade por parte da chefia que teria ordenado o pagamento prioritário à empresa pública”. Isso fica evidente quando, em diversos momentos, verifica-se a existência de certa “pressão” para que os pagamentos à Emgea fossem feitos em regime de urgência (peça. 71, p. 22).

59. Ainda nesse tópico, segundo a Receita Federal, o pagamento manual é utilizado em situações em que o sistema, por indisponibilidade ou impossibilidade de operabilidade, não executa a rotina automaticamente; pagamento de valores elevados; cumprimento de metas institucionais ou ainda em cumprimento a ordens emanadas de autoridades superiores competentes, não manifestamente ilegais.

60. Verifica-se elevada discricionariedade nessa modalidade de pagamento. Possibilitar que o pagamento de valores elevados, em cumprimento de metas institucionais ou em obediência a ordens superiores seja feito fora do fluxo automático de pagamento explicita a discricionariedade que norteia esse processo. Essa prática dá azo a possíveis favorecimentos a determinadas empresas, em detrimento de outras.

61. Nesse sentido, vislumbra-se elevado risco inerente nesta atividade, dada a sensibilidade intrínseca existente. A partir da lógica da matriz de risco (probabilidade de ocorrência e impacto corporativo), visualiza-se significativo impacto caso o desembolso de recursos realizado fora do fluxo eletrônico (procedimento manual) seja efetuado fora das hipóteses devidas, favorecendo determinadas empresas em detrimento de outras.

62. Tendo em vista a existência de uma ordem/fila para a restituição de créditos tributários às empresas, em homenagem ao princípio da impessoalidade, espera-se que a análise acerca da procedência das restituições e, por fim, a efetiva restituição dos créditos tributários se proceda de modo igualitário a todos os sujeitos passivos, sem possibilidade de favorecimentos.

63. Nesse risco, há ainda considerável materialidade e relevância, haja vista o elevado montante que os sujeitos passivos podem deter em créditos tributários a serem restituídos, a exemplo do caso da Emgea que, somente entre 2014 e 2015, recebeu aproximadamente R\$ 780 milhões. Se considerarmos os maiores contribuintes tributários brasileiros, esse valor certamente será ainda maior, trazendo impactos relevantes ao fluxo de caixa, seja na empresa que recebe o crédito tributário, seja na Receita Federal, que é responsável pelo pagamento. Diante disso, entende-se necessário não restringir a análise do processo de restituição tributária ao caso concreto da Emgea, mas avaliar todo esse processo no âmbito organizacional da Receita Federal.

64. Frente a isso, serão propostos o arquivamento do presente processo de Representação e a realização de ação de controle mais ampla, com vistas à melhor identificação dos eventos que possam representar riscos aos objetivos desse processo de restituição tributária fora do fluxo eletrônico de pagamentos.

65. Essa ação de controle permitirá uma avaliação dos riscos como um todo, sem se limitar ao caso concreto da Emgea, possibilitando avaliar a significância dos riscos identificados em termos de probabilidade e impacto de ocorrência, bem como analisar as respostas aos riscos apresentados, no sentido de conhecer os controles implementados pela organização em resposta aos riscos identificados, sua qualidade e em que medida eles asseguram que os riscos relacionados sejam mitigados a um nível aceitável.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

66. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal; e

b) determinar à Segecex, com fundamento nos art. 1º, inciso II c/c art. 239, incisos I e II, ambos do Regimento Interno do TCU, a realização de auditoria na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para avaliação de conformidade e avaliação de riscos no processo de restituição tributária fora do fluxo eletrônico de pagamentos, mormente no que se refere as macroprocessos relacionados a ordem e cronologia respectivas a restituições de créditos tributários.”

É o Relatório.

#### **VOTO**

Trata-se de Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no então Ministério da Fazenda, (MF), na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), na Delegacia da Receita Federal

em Brasília (DRF) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), relacionadas a restituições de créditos tributários à Empresa Gestora de Ativos (Emgea) nos exercícios de 2014 e 2015.

2. Segundo informações de que tomou conhecimento a SecexFazenda, as supramencionadas restituições teriam ocorrido por meio de rito sumário, com indícios de interferência por parte do Gabinete do então Ministro da Fazenda, da STN e de autoridades da Secretaria da Receita Federal do Brasil para concessão de tratamento privilegiado à Emgea, violando o art. 173 da Constituição Federal.

3. Conhecida a Representação por meio do Acórdão 2.130/2017 – TCU – 2ª Câmara, foram autorizadas diligências sugeridas pela Unidade Técnica. Para o esclarecimento dos fatos, foram diligenciados a STN, o MF, a Emgea e a RFB, para que se pronunciassem a respeito de diversos pontos, a saber:

#### 3.1. STN

“a) informação sobre a existência de decisão/ordem por parte do Ministério da Fazenda ou de outra autoridade competente sobre a suspensão de restituições às empresas durante os exercícios de 2014 e/ou 2015, bem como cópia da decisão/portaria/ato/instrumento congênere que legitimou a suspensão;

b) esclarecimentos, em especial quanto à legalidade e a motivação, para a atuação do Secretaria do Tesouro Nacional junto à Receita Federal do Brasil, mesmo que em caráter excepcional, para obter informações acerca da situação de créditos tributários da Emgea com o objetivo de auxiliá-la na equalização de problemas de fluxo de caixa, informando o(s) normativo(s) que subsidiou(aram) essa prática excepcional, caso exista; e

c) informar sobre a possibilidade de o Tesouro vincular a destinação de recursos programados para a restituição de empresas a um receptor específico, como por exemplo, uma determinada empresa ou setor, bem como o embasamento legal desta competência, caso exista.”

#### 3.2. Ministério da Fazenda

“a) informar sobre a existência de decisão/ordem por parte do Ministério da Fazenda suspendendo as restituições às empresas em 2014 e/ou 2015, bem como cópia da decisão/portaria/ato/instrumento congênere que formalizou tal decisão; e

b) informar sobre a possibilidade das autoridades do Ministério da Fazenda e/ou da Secretaria do Tesouro Nacional vincularem a destinação de recursos programados para a restituição de empresas a um receptor específico, como por exemplo, uma determinada empresa ou setor, bem como o embasamento legal desta competência.”

#### 3.3. Emgea

“a) confirmar os montantes de restituição de créditos tributários recebidos em 2014 e 2015, bem como as datas exatas do recebimento dos créditos tributários juntamente com a cópia do extrato bancário e/ou documento congênere que comprove o recebimento desses valores;

b) existência de débitos (dívidas) perante a Fazenda Pública em 2014 e 2015, bem como os montantes envolvidos; e

c) existência de intimação/comunicação por parte das autoridades tributárias solicitando concordância para efetuar compensações de ofício de créditos tributários existentes até 2015, com a respectiva resposta da Emgea e eventuais reconsiderações.”

#### 3.4. RFB

“a) detalhamento dos processos de restituição que foram pagos à Emgea em 2014 e 2015. Informar, ainda, se o processo já esteve arquivado/sobrestado por motivo de existirem débitos perante a Fazenda Pública e/ou outro motivo.

a.1) no caso da reconsideração acerca da compensação de ofício, informar, ainda, a data da reconsideração, do desarquivamento do processo e da efetuação da compensação de ofício com o valor remanescente disponível para restituição e a data do efetivo pagamento da restituição;

b) montante total dos débitos perante a Fazenda Pública existentes em nome da Emgea em 2014 e 2015, montante total de créditos tributários em nome da Emgea em 2014 e 2015, bem como um detalhamento da compensação de ofício efetuada desses débitos;

d) em relação às restituições pagas à Emgea em 2014 e 2015, informar se foram operacionalizadas pelo fluxo eletrônico ou por um procedimento manual. Caso operacionalizadas manualmente, informar as justificativas para tal tratamento, bem como cópia do parecer (ou documento congênere) que justificou e, também, do que autorizou o tratamento manual (se for o caso), bem como a evidenciação de que o processo se encontrava marcado como “aguardando tratamento manual”, se for o caso;



e) informação sobre a existência de decisão/ordem de suspensão de restituições às empresas em 2014 e/ou 2015, bem como cópia da decisão/portaria/ato/congêneres que suspendeu essas restituições. Em caso de inexistência dessa ordem de suspensão, informar os montantes restituídos às empresas em 2014 e 2015, bem como a quantidade de empresas restituídas nesses exercícios. Além disso, informar se o valor das restituições às empresas em 2014 e 2015 estava acima/abaixo ou na média dos valores de restituição às empresas operacionalizados nos exercícios próximos, como por exemplo, 2012, 2013, 2016 e 2017;

f) informar se existe uma ordem/fila a ser seguida para proceder com restituição de créditos tributários às empresas (pessoas jurídicas) e qual os normativos que definem essa ordem, bem como um breve detalhando da ordem e do seu funcionamento. Além disso, informar se existe margem de discricionariedade por parte das autoridades tributárias para manusear esta ordem de restituição, como por exemplo, dar preferência a uma empresa ou setor, bem como os normativos, critérios e justificativas que devem ser seguidos para motivar tal discricionariedade, se for o caso. Em caso de inexistência de uma ordem/fila de restituição às empresas, descrever brevemente como funciona a escolha das empresas que serão restituídas em um exercício; e

g) informar sobre a possibilidade de interferência do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional no processo de restituição de créditos tributários às empresas, em especial quanto à possibilidade desses órgãos vincularem montantes destinados a restituição para um recebedor específico, como por exemplo, uma empresa ou um setor, bem como o embasamento legal que autoriza essas autoridades a fazerem esses vínculos a destinatários específicos;”

4. Após o exame de todas as respostas, a Unidade Técnica propôs o arquivamento desta Representação, sem embargo de sugerir determinação à Segecex, para realização de auditoria na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a fim de avaliar a conformidade e riscos no processo de restituição tributária fora do fluxo eletrônico de pagamentos, mormente no que se refere as macroprocessos relacionados a ordem e cronologia das restituições de créditos tributários.

5. Ao considerar que a unidade instrutiva avaliou adequadamente a matéria, adoto seu exame como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer breves comentários a respeito dos fatos que foram examinados.

6. Em relação aos pontos questionados, ficou esclarecido que:

(i) o processo de programação financeira não permite vincular valores liberados com a finalidade de restituição pela RFB a contribuintes específicos;

(ii) a atuação da Secretaria do Tesouro Nacional junto à Receita Federal do Brasil, para obter informações acerca da situação de créditos tributários da Emgea, em tese, não se vislumbra como atuação irregular, uma vez que a STN, como órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, deve elaborar a programação financeira do Tesouro e, nesse contexto, teria atuado no sentido de verificar a existência de créditos tributários em nome da Emgea, anteriormente à efetiva liberação de recursos à Receita Federal do Brasil;

(iii) o Ministério da Fazenda e a Secretaria do Tesouro Nacional informaram desconhecer qualquer ordem determinando a suspensão das restituições às empresas nos exercícios de 2014 e/ou 2015;

(iv) a restituição e o ressarcimento de tributos administrados pela RFB seriam efetuados depois de verificada a ausência de débitos em nome do sujeito passivo credor perante a Fazenda Nacional, de modo que, existindo débito, o valor da restituição ou de ressarcimento deveria ser utilizado para quitá-lo, mediante compensação em procedimento de ofício, após manifestação do sujeito passivo credor, o que aconteceu com a Emgea a respeito de um débito de R\$ 347.861,36 (peça 71, p. 11,13-16).

7. Todavia, como pontuou a SecexFazenda, à época dos pagamento manuais de quatro ordens bancárias informadas pela Receita Federal (OB800364, OB800376, OB800375 e OB800377) em favor da Emgea, vigoravam normativos definindo a seguinte prioridade no pagamento de restituições e ressarcimentos, em razão da indisponibilidade de recursos: a) ordem judicial para pagamento imediato; b) prioridades definidas em lei, a exemplo de contribuintes portadores de moléstia grave, idosos e portadores de deficiência física ou mental; c) prioridades definidas pela Portaria MF nº 348/2010 e



Portaria MF nº 348/2014; d) valores retidos indevidamente no Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e e) demais restituições e ressarcimentos.

8. Ademais, destacou a Unidade Técnica, que o pagamento desses créditos, em favor da Emgea, foi realizado de forma manual e não pelo fluxo operacional do sistema de pagamentos. Neste caso concreto, a liberação de créditos foi da ordem de R\$ 780 milhões.

9. Segundo a Receita Federal, o pagamento manual é utilizado em situações em que o sistema, por indisponibilidade ou impossibilidade de operabilidade, não executa a rotina automaticamente; em pagamento de valores elevados; em cumprimento de metas institucionais ou ainda em cumprimento a ordens emanadas de autoridades superiores competentes, não manifestamente ilegais.

10. Percebe-se, de fato, elevada discricionariedade nessa modalidade de pagamento, dando azo a possíveis favorecimentos a determinadas empresas, em detrimento de outras. Tendo em vista a existência de uma ordem para a restituição de créditos tributários, espera-se que a análise acerca da procedência das restituições e, por fim, a efetiva restituição dos créditos tributários seja realizada de modo igualitário em relação a todos os sujeitos passivos, em homenagem ao princípio da impessoalidade.

11. Apesar dos indícios de que possa ter havido favorecimento no caso em exame, não os considero suficientes, como concluiu a SecexFazenda, para gerar qualquer apenação aos agentes envolvidos, o que não significa que não devemos atuar no sentido de induzir a melhoria do processo de restituição tributária de forma abrangente, em face da materialidade dos recursos envolvidos.

12. Nesse sentido, considero parcialmente procedente esta Representação e, ao passo que acolho a proposta de seu arquivamento, reputo pertinente a sugestão de realização de ação de controle mais ampla, com vistas à melhor identificação dos eventos que possam representar riscos aos objetivos desse processo de restituição tributária fora do fluxo eletrônico de pagamentos. A propósito, gostaria de repisar que riscos dessa natureza poderiam ser identificados de forma preditiva e tratados por meio de métodos e ferramentas de inteligência artificial já amplamente difundidos. A Administração Pública não precisa mais esperar para se apropriar desse conhecimento, de forma a tornar eficientes e efetivas as suas mais diversas atividades operacionais e de gestão.

13. A ação de controle proposta permitirá uma avaliação dos riscos como um todo, possibilitando avaliar a significância dos riscos identificados em termos de probabilidade e impacto de ocorrência, bem como analisar as respostas aos riscos apresentados, no sentido de conhecer os controles implementados pela organização em resposta aos riscos identificados, sua qualidade e em que medida eles asseguram que os riscos relacionados sejam mitigados a um nível aceitável.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1268/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 030.105/2016-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Empresa Gestora de Ativos (Emgea).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda).
8. Representação legal:
  - 8.1. Allan Lúcio Sathler e outros, representando Secretaria do Tesouro Nacional.
  - 8.2. Acelio Jacob Roehrs (26753/DF) e outros, representando Empresa Gestora de Ativos.





#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no então Ministério da Fazenda, na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), na Delegacia da Receita Federal em Brasília (DRF) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), relacionadas a restituições de créditos tributários à Empresa Gestora de Ativos (Emgea) nos exercícios de 2014 e 2015;

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

9.1. considerar parcialmente procedente a presente Representação, anteriormente conhecida pelo Acórdão 2.130/2017 – TCU – 2ª Câmara;

9.2. determinar à Segecex, com fundamento nos art. 1º, inciso II c/c art. 239, incisos I e II, ambos do Regimento Interno do TCU, a realização de auditoria na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para avaliação de conformidade e avaliação de riscos no processo de restituição tributária fora do fluxo eletrônico de pagamentos, mormente no que se refere as macroprocessos relacionados a ordem e cronologia das restituições de créditos tributários;

9.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1268-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 006.843/2016-6 [Apenso: TC 010.529/2013-6]

**Natureza:** Tomada de Contas Especial (TCE)

**Órgão/Entidade/Unidade:** Município de Conceição-PB

**Responsáveis:** Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63); Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04); São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52); Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49); Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87); Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18); Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15).

**Representação legal:** Anderson Souto Maciel da Costa, OAB-PB 18613 (peças 17 e 19)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE OUTROS. CONVALIDAÇÃO DA DESCONSTITUIÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DE EMPRESA. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE EMPRESA. INABILITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. ENCAMINHAMENTO.



## RELATÓRIO

Transcrevo, de início, a instrução de peça eletrônica 79, lavrada no âmbito da Secretaria no Estado da Paraíba (Sec-PB), a qual foi endossada pelo Diretor da Subunidade e pelo Titular da Unidade Técnica) (peças 80 e 81):

### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial oriunda de representação formulada pelo atual Prefeito Municipal de Conceição-PB, Sr. José Ivanilson Soares de Lacerda, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na execução de obras contratadas durante a gestão de sua antecessora, Sra. Vani Leite Braga de Figueiredo (peça 1, p. 1-2 - Apenso).

### HISTÓRICO

2. O referido Prefeito contratou, para execução de perícia técnica, os serviços do engenheiro civil Francisco de Assis Almeida, Crea 160199245/9, e da técnica Nadja Muniz da Costa Ângelo, os quais elaboraram relatórios, datados de 30/1/2013, atestando pagamentos indevidos e inexecução na Construção de creche (Programa Proinfância - PAC202891/2012) e na Construção de quadra escolar (PAC 202225/2011) (peça 1, p. 3-55 – peça 2, p. 1-11 - Apenso).

3. A Construção da quadra escolar (PAC 202225/2011) foi retirada do escopo do processo, uma vez que as questões sobre ela já estão sendo analisadas no âmbito do TC 029.469/2011-2, convertido na TCE 017.705/2016-9, restando, assim, como objeto do processo de representação apenas a construção da creche (Programa Proinfância - PAC202891/2012).

4. Acolhida a proposta constante à peça 2 destes autos, o Acórdão 1196/2016-TCU-1ª Câmara (peça 4), relatado pelo Ministro José Múcio, conheceu da representação apenas a estes autos, considerou-a procedente, converteu-a na presente tomada de contas especial e determinou a citação dos responsáveis em epígrafe.

5. Regularmente citados, a instrução de 9/12/2016 emitiu proposta (peça 41), acolhida por esta unidade técnica (peça 42), nos seguintes termos:

- a) declarar revéis o Sr. Damião Cavalcanti dos Santos e a sociedade São Bento;
- b) desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade São Bento, “*para que seu sócio Damião Cavalcanti dos Santos (...) seja responsabilizado pelo débito apontado neste processo*” (item 57.2 da instrução à peça 41 – grifo nosso);
- c) acolher as alegações de defesa do Sr. Marden Rômulo Lima Mota e julgar regulares suas contas, dando-lhe quitação plena;
- d) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Srª. Vani Leite Braga de Figueiredo e pelo Sr. Francisco de Oliveira Braga Neto;
- e) julgar irregulares as contas da Srª. Vani Leite Braga de Figueiredo e dos Srs. Francisco de Oliveira Braga Neto e Damião Cavalcanti dos Santos;
- f) condenar as pessoas físicas mencionadas na letra “e”, em solidariedade com a sociedade São Bento, ao pagamento de diversas quantias, correspondente “*ao valor integral dos pagamentos efetuados à contratada com recursos federais*” (item 12 da instrução à peça 84 do TC 010.529/2013-6);
- g) aplicar a sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 à Srª. Vani Leite Braga de Figueiredo, aos Srs. Francisco de Oliveira Braga Neto e Damião Cavalcanti dos Santos, bem como à sociedade São Bento;
- h) inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, a Srª. Vani Leite Braga de Figueiredo e os Srs. Francisco de Oliveira Braga Neto e Damião Cavalcanti dos Santos;
- i) declarar inidônea a sociedade São Bento para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;



j) recomendar ao FNDE que, caso opte por terminar a creche, faça prévio levantamento preciso dos serviços adicionais necessários, levando-se em conta o possível aproveitamento do que já fora executado, e exija a realização de nova licitação por parte do Município de Conceição.

6. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), dissentindo parcialmente, propôs a adoção das seguintes medidas preliminares por esta unidade técnica (peça 43):

15. Em **preliminar**, sugiro que os responsáveis cujos nomes estão destacados nos itens precedentes sejam **citados** pelo Tribunal, em solidariedade com os demais responsáveis que já estão arrolados nesta TCE, pois o art. 50 do Código Civil, que trata das hipóteses em que pode haver desconsideração da personalidade da pessoa jurídica, não faz distinção quanto ao fato de o sócio ser, ou não, administrador; ou de ter, ou não, assinado documentos pela sociedade para que ocorra sua responsabilização.

16. Além dessa providência, sugere-se que, antes de serem efetivadas as mencionadas citações, seja **diligenciada** a Junta Comercial do Estado da Paraíba (Jucep/PB) para que seja obtida cópia de todos os atos constitutivos e de alteração societária da sociedade São Bento, para que sejam identificados outros sócios e para que se tenha certeza sobre a participação, ou não, do Sr. Marden Rômulo Lima Mota nessa sociedade.

6.1 As citações sugeridas nos item 15 do Parecer do MP/TCU seriam dos outros dois sócios da Sociedade São Bento: Sr. **Damião Cristiano de Sousa Lopes** (peça 4 do TC 010.529/2013-6 e peça 39 deste processo); e Sra. **Inácia Maria da Conceição** (peça 4 do TC 010.529/2013-6).

6.2 De forma alternativa, caso o Ministro Relator não acolhesse as preliminares, o MP/TCU manifestou sua concordância parcial com a proposta da Secex/PB, sugerindo as seguintes alterações em relação à proposta de encaminhamento que consta do item 57 da instrução à peça 41:

a) ao invés de acolher as alegações de defesa do Sr. Marden Rômulo Lima Mota e julgar regulares suas contas, **excluir a sua responsabilidade**, ante a incerteza da sua participação na sociedade São Bento;

b) **incluir o julgamento pela irregularidade das contas da sociedade São Bento** Construções e Serviços Ltda, que “se beneficiou com os pagamentos indevidos que foram a ela efetuados pela Prefeitura Municipal de Conceição, mesmo com o objeto do PAC 202891/2012 tendo sido realizado apenas de modo parcial, possivelmente com mão de obra e materiais da própria prefeitura municipal de Conceição”;

7. O Ministro Relator, em despacho de 1º/2/2017, determinou que esta unidade técnica adotasse as medidas preliminares propostas pelo MP/TCU, transcritas no item anterior (peça 44).

8. Em cumprimento, esta unidade técnica encaminhou diligência a Junta Comercial do Estado da Paraíba (Jucep/PB), solicitando cópia de todos os atos constitutivos e de alteração societária da sociedade São Bento, mediante ofício 0186/2017, de 21/2/2017 (peças 45 e 46), respondido em 5/4/2017 (peça 47).

9. De posse das informações recebidas pela Junta Comercial, o despacho do titular substituto desta unidade técnica determinou e foram realizadas as citações de todos os seguintes responsáveis arrolados no presente processo:

a) Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63), ex-Prefeita, representada pelo advogado Anderson Souto Maciel da Costa, mediante Ofício 0414/2017-TCU/SECEX-PB, de 25/4/2017 (peça 50), conforme aviso de recebimento de 10/5/2017 (peça 59), tendo permanecido **silente**;

b) São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52), contratada, mediante Edital 0093/2017-TCU/SECEX-PB, de 11/9/2017 (peça 77), publicado no DOU de 13/9/2017 (peça 78), após tentativas frustradas mediante Ofícios-TCU/SECEX-PB 415/2017, de 25/4/2017 (peças 51 e 62), e 1136/2017, de 13/7/2017 (peças 69 e 73), tendo permanecido **silente**;

c) Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), sócio da contratada, mediante Edital 0093/2017-TCU/SECEX-PB, de 11/9/2017 (peça 77), publicado no DOU de 13/9/2017 (peça 78), após tentativas frustradas mediante Ofícios-TCU/SECEX-PB 416/2017, de 25/4/2017 (peças 52 e 63), e 1134 e 1135/2017, de 13/7/2017 (peças 67, 68, 70, 71 e 72), tendo permanecido **silente**;

d) Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87), sócio da empresa contratada, mediante



Ofício 0417/2017-TCU/SECEX-PB, de 25/4/2017 (peça 53), conforme aviso de recebimento de 11/5/2017 (peça 60), tendo apresentado as **alegações de defesa** em 31/5/2017 (peça 64);

e) Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15), sócia da contratada, mediante Ofício 0418/2017-TCU/SECEX-PB, de 25/4/2017 (peça 54), conforme aviso de recebimento de 11/5/2017 (peça 58), tendo permanecido **silente**;

f) Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), sócio da empresa contratada, mediante Edital 0093/2017-TCU/SECEX-PB, de 11/9/2017 (peça 77), publicado no DOU de 13/9/2017 (peça 78), após tentativa frustrada mediante Ofício 419/2017-TCU/SECEX-PB, de 25/4/2017 (peças 55 e 61), tendo permanecido **silente**;

g) Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04), filho da ex-Prefeita, representado pelo advogado Anderson Souto Maciel da Costa, mediante Ofício 0420/2017-TCU/SECEX-PB, de 25/4/2017 (peça 56), conforme aviso de recebimento de 10/5/2017 (peça 57), tendo permanecido **silente**.

### **EXAME TÉCNICO**

**Revelia de Damião Cavalcanti dos Santos, Damião Cristiano de Sousa Lopes, Inácia Maria da Conceição e da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda.**

10. Citados regularmente, preliminarmente em junho de 2016 (peças 32, 33, 37 e 38) e novamente em setembro de 2017 (peças 77 e 78), os responsáveis São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52) e Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), bem como a Sra. Inácia Maria da Conceição, em abril de 2017 (peças 54 e 58) e o Sr. Damião Cristiano de Sousa Lopes, em setembro de 2017 (peças 77 e 78), não apresentaram alegações de defesa, devendo ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c. o artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU, não afastando, no entanto, a obrigatoriedade da análise dos elementos já constantes dos autos, que podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel.

10.1 O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

10.2 O comando legal não vai ao extremo de dizer que, com a revelia, presumir-se-ão verdadeiras todas as imputações levantadas no processo contra os responsáveis jurisdicionados a esta Corte, à semelhança do que ocorre no processo civil, onde a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Certamente pela maior proximidade com o direito penal, o legislador orgânico, ao não fazer menção expressa a qualquer tipo de presunção, não deixou espaço para o incondicionalismo na avaliação da responsabilidade do agente decorrente de sua eventual revelia. Para tanto, não se pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

10.3 Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis, porém, deixam de produzir prova da regular aplicação dos recursos, em afronta às normas que impõem a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

10.4 Neste caso, a documentação constante dos autos não elide os atos irregulares e não permite concluir pela boa e regular aplicação dos recursos. Assim, corroboradas as análises anteriores, propõe-se que sejam julgadas irregulares as contas da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52) e dos sócios, Sr. Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), Sr. Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18) e Sra. Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15), imputando-lhes débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, além das sanções dos arts. 46 e 60 da mesma Lei.

10.5 Como já relatado na instrução anterior, para que haja a responsabilização dos sócios da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (peça 39), deve-se, antes, desconsiderar a personalidade jurídica da construtora, com espeque no art. 50 do Código Civil c/c o art. 298 do Regimento Interno/TCU e o Acórdão 275/2000-TCU-Plenário, possibilitando assim sua responsabilização, sem, contudo, retirar qualquer responsabilidade da pessoa jurídica.

10.6 Desse modo, adicionalmente deverá ser proposta a desconsideração da personalidade jurídica da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda.

#### **Análise das alegações de defesa da Sra. Vani Leite Braga de Figueiredo e do Sr. Francisco de Oliveira Braga Neto**

11. Como não apresentaram novas alegações de defesa após as citações expedidas em maio de 2017 (peças 50, 56, 57 e 59), permanecem como argumentos de defesa apenas os já apresentados em abril de 2016 (peças 18 e 20), que eram os mesmos para os dois responsáveis mencionados e teve análise percuciente conjunta emitida na instrução anterior, com a qual concorda-se, nos seguintes termos:

41. **ANÁLISE:** as defesas apresentadas pelos responsáveis não trouxeram quaisquer elementos que modifiquem as constatações desta Unidade Técnica. Em verdade, as defesas foram realizadas de maneira genérica, sem qualquer documento que comprove o alegado.

42. As defesas sequer trataram do principal ponto do processo, qual seja, a comprovação do nexo causal entre os recursos e os serviços executados, haja vista que a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52) não executou tais serviços, por se tratar de empresa de fachada.

43. Com efeito, o fato de a empresa ser fantasma obstaculiza a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, pois se torna impossível afirmar quem, realmente, executou os serviços e qual o verdadeiro destino dado à verba federal utilizada em seu pagamento.

44. Nesse sentido, vale lembrar que, nos termos da Constituição Federal/1988 (art. 70, parágrafo único) e do Decreto-Lei 200/1967 (art. 93), o gestor deve prestar contas e demonstrar o bom e regular emprego dos recursos por ele administrados.

45. Segundo a jurisprudência (v. g. Decisão 225/2000-TCU-2ª Câmara e Acórdãos 3.968/2010-1ª Câmara, 1.445/2007-2ª Câmara e 1.031/2011-Plenário), além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo por meio de documentação que possibilite constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.

46. Assim, a execução dos serviços não comprova a regular aplicação dos recursos federais usados em seu pagamento, devendo provar o administrador que os recursos recebidos foram utilizados para custear ditos serviços, sob pena de presunção de irregularidade na sua aplicação.

47. Faz-se necessário demonstrar, de forma efetiva, o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos, de acordo com as normas legais e regulamentares vigentes, haja vista que a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio ou congênere (v.g., Decisão 225/2000 e Acórdão 701/2008, ambos da 2ª Câmara, e Acórdão 1.385/2008 - Plenário).

48. O ônus imposto ao gestor somente se exaure quando ele consegue demonstrar que os recursos geridos foram, de fato, empregados no fim colimado, de maneira que, havendo dúvidas sobre a correta aplicação, presume-se que o dinheiro fora usado irregularmente, resultando-se, por conseguinte, na existência de débito no valor correspondente.





49. Por último, deve-se dizer que, conforme Operação “Premier” da Polícia Federal, o Sr. Francisco de Oliveira Braga Neto era quem comandava as obras da Prefeitura Municipal de Conceição, real executora dos serviços, razão pela qual deve ser mantida sua responsabilidade, ainda que não tenha assinado documentos relativos à licitação/execução da obra.

50. Desse modo, não devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas, julgando-se irregulares as contas dos defendentes.

11.1 Ante o exposto, não devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas, julgando-se irregulares as contas dos responsáveis.

#### **Análise das alegações de defesa do Sr. Marden Rômulo Lima Mota**

12. O Sr. Marden Rômulo Lima Mota apresentou suas alegações de defesa tempestivamente em maio de 2016 (peça 24) e novamente em maio de 2017 (peça 64), de mesmo teor, que foi assim analisada na instrução anterior:

21. **ARGUMENTOS:** não possui nenhum conhecimento sobre os fatos apontados nesta TCE, nunca foi sócio da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. e que o único nexos causal que ligaria seu nome aos fatos é o boletim de medição nº 05, onde consta carimbo e assinatura a ele atribuída, mas que, de acordo com o defendente, não é sua, tratando-se de fraude, que pugna ser provada por exame grafotécnico.

22. Diz ainda que já se manifestou ao Ministério Público Federal sobre a questão das assinaturas, alegando tratar-se de fraude escancarada, de grosseira imitação. Traz aos autos documento apresentado ao MPF (peça 24, p. 7-8). Afirma, sobre a obra da construção da creche, que não possui conhecimento sobre o contrato e o empreendimento, que não acompanhou a obra, não conhece o espaço físico nem o que nele foi realizado.

23. Aduz que nunca foi à cidade de Conceição-PB, que nunca assinou qualquer documento referente à obra, incluído qualquer Boletim de Medição. Diz que o aditivo existente na Junta Comercial (peça 24, p. 9-10), que seria o documento que comprovaria a sua sociedade, também não foi por ele assinado, e que só soube de fato através do Ministério Público Federal, quando convocado para esclarecimentos.

24. Conclui que não foi responsável técnico em nenhuma das obras da empresa São Bento na Paraíba e pugna pelo acolhimento de suas alegações de defesa, com requisição de perícia grafotécnica para comprovação do afirmado.

25. **ANÁLISE:** inicialmente, cumpre consignar que, em consulta realizada à base de dados da Receita Federal (peça 39), não se constatou, em nenhum momento, a participação do Sr. Marden Rômulo Lima Mota como sócio da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda.

26. A obrigatoriedade da pessoa jurídica atualizar seus dados cadastrais junto à Receita Federal (CNPJ) está disposta na Instrução Normativa 1.183, de 19 de agosto de 2011, que em seu artigo 22 dispõe que:

Art. 22. A entidade está obrigada a atualizar no CNPJ qualquer alteração referente aos seus dados cadastrais até o último dia útil do mês subsequente ao de sua ocorrência.

§ 1º No caso de alteração sujeita a registro, o prazo a que se refere o caput é contado a partir da data do registro da alteração no órgão competente.

27. Tal fato, por si só, já causa estranheza e demonstra que a alteração realizada na Junta Comercial servia apenas para atuação da empresa de forma ilegal, uma vez que não eram sequer confirmadas junto à Receita Federal, para que operasse os seus efeitos concernentes às obrigações fiscais e tributárias. A ausência de documentos que traduzam a prática de atos de gestão por parte do defendente também indica que este possivelmente não era sócio de fato da pessoa jurídica em comento.

28. Outro fato relevante é que, apesar da existência de documento onde consta inclusão do Sr. Marden Rômulo Lima Mota como sócio da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda., o nome dele surge novamente apenas na 5ª medição da obra, ou seja, não há nenhum documento adicional com sua assinatura, ou qualquer indício da participação dele na gestão da empresa, uma vez que os demais documentos constantes do processo são assinados exclusivamente pelo Sr. Damião Cavalcanti dos Santos, sócio da empresa inscrito no CNPJ da Receita Federal (peça 63, p. 92,93 e 96 – Apenso).

29. Sobre a 5ª Medição, deve-se ressaltar que nela o nome do Sr. Marden Rômulo não está legível, tratando-se apenas da aposição da letra M, e não de uma assinatura de fato, de modo que é difícil afirmar se houve participação ou não do Sr. Marden Rômulo nesta medição. Apesar de não ser possível afirmar sem um exame grafotécnico, percebe-se que as assinaturas apostas no documento enviado ao MPF e na defesa ofertada (semelhantes entre si) diferem, e muito, daquela constante do documento de inclusão do responsável como sócio da empresa, e também da letra M, aposta na medição nº 5.



30. Apesar de não caber neste processo administrativo a realização de perícia grafotécnica, de modo a comprovar os indícios de falsidade documental – os quais, vale ressaltar, demonstram, por si só, a gravidade das irregularidades aqui tratadas e afasta a boa-fé dos culpados –, entende-se por acolher as alegações de defesa do Sr. Marden Rômulo Lima Mota, posto que, ainda que tivesse assinado a medição de nº 5, não haveria nexo de causalidade entre a conduta praticada e o resultado ilícito.

31. Ora, por ser supostamente integrante da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (fato controverso), não cabia a ele a assinatura/atesto dos boletins de medição, tarefa esta que incumbe ao engenheiro da Prefeitura, na condição de fiscal, que verifica o quantitativo construído e realizado, para que seja efetuado o pagamento.

32. Ademais, nas folhas da medição nº 5 há também a assinatura do Sr. Damião Cavalcanti dos Santos, único sócio da empresa inscrito no CNPJ da Receita Federal, o que leva a crer que a possível assinatura do Sr. Marden não contribuiu, de forma alguma, para a concretização do dano.

33. O nexo de causalidade é o liame entre o agir do responsável e o resultado. É necessário que se evidencie a correlação entre a conduta e o resultado, demonstrando-se ter agido o agente ao menos com culpa. Ao se retirar hipoteticamente a conduta do responsável (assinatura da medição nº 5) da cadeia de atos praticados, o resultado teria ocorrido, e com a mesma gravidade, o que demonstra a ausência de nexo de causalidade.

34. Desse modo, propõe-se acolher as alegações de defesa do Sr. Marden Rômulo Lima Mota, julgando-se regulares suas contas.

13. O MP/TCU, no despacho à peça 43, pronunciou-se no sentido de que não pairavam dúvidas de “que a totalidade dos valores que foram pagos pela prefeitura municipal de Conceição à sociedade São Bento devem retornar ao erário” e de que:

(...) o art. 50 do Código Civil, que trata das hipóteses em que pode haver desconsideração da personalidade da pessoa jurídica, não faz distinção quanto ao fato de o sócio ser, ou não, administrador; ou de ter, ou não, assinado documentos pela sociedade para que ocorra sua responsabilização.

13.1 Portanto, a responsabilização de todos os sócios da sociedade São Bento independe de suas participações na ocorrência das irregularidades em tela.

13.2 De acordo com o contrato social da Sociedade São Bento e suas alterações, encaminhados pela Junta Comercial do Estado da Paraíba (peça 47), o Sr. Marden Rômulo Lima Mota foi incluído como sócio mediante 2ª alteração contratual formalizada em 1º/10/2009 (peça 47, p. 18-20), e assim permaneceu pelo menos até 8/3/2013, quando foi formalizada a 5ª alteração contratual (peça 47, p. 9-11). Além dos registros na Junta Comercial, reforçam a autenticidade dos documentos os carimbos cartoriais reconhecendo a autenticidade das assinaturas do responsável nas quatro alterações contratuais, nas quais ele consta como sócio.

13.3 Portanto, ainda que parem dúvidas quanto à efetiva subscrição do responsável no 5º boletim de medição, não há como afastar a sua condição de sócio da Sociedade São Bento apenas com a sua alegação no sentido de que não assinou as alterações contratuais, quando cópias destes documentos, acostados aos autos pela Junta Comercial, apontam em sentido inverso.

13.4 Ante o exposto, em sentido contrário ao entendimento da instrução anterior, não devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas, julgando-se irregulares as contas do responsável.

#### **DA BOA-FÉ DOS RESPONSÁVEIS**

14. Inexistem nos autos elementos que demonstrem a existência de boa-fé dos responsáveis Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63), Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04), Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52), Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18) e Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15), tampouco a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, serem julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação deles em débito.

#### **DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA**

15. Não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, uma vez que os atos em análise



foram praticados no exercício de 2012 e o prazo geral de prescrição é aquele indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, podendo, portanto, serem aplicadas penalidades aos responsáveis.

### **CONCLUSÃO**

16. Portanto, como relatado no item 10 desta instrução, propõe-se que sejam considerados revéis Damião Cavalcanti dos Santos, Damião Cristiano de Sousa Lopes, Inácia Maria da Conceição e a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda., devendo-se desconsiderar a personalidade jurídica desta construtora, com espeque nos art. 50 do Código Civil c/c o art. 298 do Regimento Interno/TCU e o Acórdão 275/2000-TCU-Plenário, julgando-se irregulares as contas dos responsáveis referenciados, imputando-lhes débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

17. Como proposto na instrução anterior, adicionalmente, deverá ser declarada inidônea a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (09.356.377/0001-52) para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, e serem inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Damião Cavalcanti dos Santos, Damião Cristiano de Sousa Lopes, Inácia Maria da Conceição, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, por fraudar licitação e receber pagamentos, feitos com recursos federais, por serviços que efetivamente não executou e fornecer documentos para comprovação de despesas fictícias.

18. Nos mesmos termos contidos na instrução anterior, cuja análise foi reproduzida no item 11 desta instrução, propõe-se ainda o não acolhimento das alegações de defesa da Sra. Vani Leite Braga de Figueiredo e do Sr. Francisco de Oliveira Braga Neto, julgando-se as contas irregulares, imputando-lhes débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92. Além disso, haja vista a gravidade dos fatos, com a contratação da empresa de fachada, por meio de procedimento licitatório fraudulento, a realização de pagamentos a essa empresa por serviços que ela efetivamente não executou, e o uso da documentação dessa empresa (licitação, notas fiscais, recibos etc.) para dar aspecto de legalidade à aplicação dos recursos conveniados, deve haver a aplicação aos dois responsáveis mencionados da sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

19. Por fim, conforme relatado no item 13 desta instrução, propõe-se o não acolhimento das alegações de defesa do Sr. Marden Rômulo Lima Mota, julgando-se as contas irregulares, imputando-lhes débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, além de ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, por fraudar licitação e receber pagamentos, feitos com recursos federais, por serviços que efetivamente não executou e fornecer documentos para comprovação de despesas fictícias.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

20.1 considerar revéis Damião Cavalcanti dos Santos, Damião Cristiano de Sousa Lopes, Inácia Maria da Conceição e a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c. o artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

20.2 desconsiderar a personalidade jurídica da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (09.356.377/0001-52), para que seus sócios Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87) e Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15) sejam responsabilizados pelo débito apontado neste processo;

20.3 rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Vani Leite Braga de Figueiredo, Francisco de Oliveira Braga Neto e Marden Rômulo Lima Mota, tendo em vista que seus argumentos não foram suficientes para descaracterizar as irregularidades descritas na proposta abaixo ou para afastar as suas responsabilidades;

20.4 julgar irregulares as contas dos responsáveis abaixo relacionados, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, e 19, caput, da Lei 8.443/1992, imputando a todos eles débito,



solidário, na forma abaixo indicada, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem perante este Tribunal, em respeito ao artigo 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, atualizado monetariamente e acrescido dos encargos legais, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

**I- Responsáveis solidários:**

Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63), ex-Prefeita Municipal de Conceição/PB; São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52), contratada; Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), sócio da empresa contratada; Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), sócio da empresa contratada; Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87), sócio da empresa contratada; Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15), sócio da empresa contratada; Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04), filho da ex-Prefeita;

**II - Ato impugnado:** pagamento por serviços não executados e não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais do Convênio PAC 202891/2012, firmado entre a Prefeitura Municipal de Conceição-PB e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, para construção de creche, uma vez que não restou comprovado o nexo causal entre tais recursos e os serviços executados, haja vista os indícios de que a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52) não executou tais serviços, por se tratar de empresa de fachada.

**III - Condutas:**

a) da ex-Prefeita e seu filho: contratação da empresa de fachada, por meio de procedimento licitatório fraudulento; efetuar pagamento a essa empresa por serviços que ela efetivamente não executou; e usar a documentação dessa empresa (licitação, notas fiscais, recibos etc.) para dar aspecto de legalidade à aplicação dos recursos conveniados;

b) da empresa São Bento e respectivos sócios: fraudar licitação e receber pagamentos, feitos com recursos federais, por serviços que efetivamente não executou; fornecer documentos para comprovação de despesas fictícias.

**IV - Nexo causal:**

a) em relação a ex-Prefeita e seu filho: recursos federais foram usados, irregularmente, no pagamento de serviços não executados e/ou por serviços que a empresa, contratada irregularmente, não foi quem os executou, acarretando dano ao erário federal. Portanto, o dano em questão é consequência direta da conduta dos responsáveis, que contrataram irregularmente a empresa e pagaram por serviços que ela não executou;

b) em relação aos sócios da empresa: ao usar a empresa de fachada para fraudar a licitação e receber os pagamentos feitos com recursos federais, sem ter executado os serviços correspondentes, o responsável concorreu e se beneficiou do prejuízo suportado pelo erário;

c) em relação à empresa: ao fraudar a licitação e receber por serviços não executados, a empresa concorreu e se beneficiou do prejuízo suportado pelo erário federal;

**V - Evidências:** (peças 1-4, 6, 13, 16, 18, 30, 32-33, 63 e 76-83 - Apenso).

a) a Controladoria Geral da União - CGU (peça 76, p. 37-40 - Apenso) não encontrou a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. no antigo e no então endereços cadastrados na Receita Federal do Brasil;

b) a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. nunca registrou obra perante o INSS (CEI), tampouco possuiu empregados nos exercícios de 2008 (ano de sua criação), 2009, 2011 e 2012. Em 2010, ela registrou 4 empregados, sendo 1 auxiliar de escritório e 3 serventes de obras, mesmo assim, só durante o segundo semestre, evidenciando que, mesmo em 2010, ela não tinha capacidade operacional para executar os inúmeros contratos firmados com municípios da Paraíba, que lhe renderam no período (2008-2012) R\$ 10.560.758,61 (v. peças 16, 18 e 78, p. 53 - Apenso);

c) diálogos telefônicos interceptados na “operação Premier” (peça 78, p. 24-26 - Apenso), que envolveu a Prefeitura Municipal de Conceição/PB, mostram o Sr. Braguinha (Francisco de Oliveira Braga Neto), filho da Prefeita, dando orientação para forjamento de contratos trabalhistas, preenchimento de boletins de medição e para pessoas simularem que estavam trabalhando nas obras, a fim de enganar os servidores da CGU que estavam fiscalizando as obras federais objeto do TC 029.469/2011-2;

d) na mesma fiscalização, a CGU identificou obras sendo realizadas pelos funcionários municipais Manoel Ramalho Lins (MIR) e José Quintino de Magalhães Neto (Zé Quintino ou Quintino), este último Coordenador Municipal de Fiscalização de Obras (peça 78, p. 27-29 - Apenso);

e) o relatório final da “Operação Premier” (peças 77, p. 138-140, e 78, p. 19-82 - Apenso) concluiu que a própria Prefeitura Municipal de Conceição era que executava as obras, sob o comando do Sr. Francisco Braga de Oliveira Neto, filho da então Prefeita Vani Braga;

f) a “Operação Premier” colheu indícios de que o sócio da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda., Sr. Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49 - Apenso), assim que recebia os pagamentos com recursos do ajuste federal, repassava parte aos gestores municipais (peça 77, p. 6, 18-19; peça 78, p. 32-34 e 53-55 - Apenso);

g) o FNDE constatou, em visita *in loco*, a execução de serviços no importe de R\$ 182.843,99, em que pese tenham sido pagos R\$ 1.081.657,12 [R\$ 1.083.201,86 – R\$ 1.544,74 (saldo)] à empresa São Bento Construções e Serviços Ltda., com recursos federais (peça 30 - Apenso).

#### **VI - Dispositivos violados:**

a) em relação à empresa e respectivos sócios: art. 71, inciso II, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; arts. 1º e 2º da Lei 6.496, de 7/12/1977; art. 3º da Resolução-Confea 425, de 18/12/1998; arts. 216 e 219, §§ 5º e 6º, do Decreto 3.048, de 6/5/1999; art. 876 da Lei 10.406, de 10/1/2002; art. 90 da Lei 8.666, de 21/6/1993;

b) em relação à ex-Prefeita e seu filho: arts. 37, *caput* e inciso XXI, e 71, inciso II, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; arts. 3º, § 1º, inciso I, 30, §§ 1º, inciso I, e 2º, e 90 da Lei 8.666/93; Súmula 263; art. 20 da Instrução Normativa-STN 1, de 15/1/1997; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964; arts. 1º e 2º da Lei 6.496, de 7/12/1977; art. 3º da Resolução-Confea 425, de 18/12/1998; arts. 216 e 219, §§ 5º e 6º, do Decreto 3.048, de 6/5/1999.

#### **VII - Quantificação do débito:**

| Datas de Ocorrência | Valores históricos (R\$) |
|---------------------|--------------------------|
| 6/7/2012            | 44.990,31                |
| 14/8/2012           | 152.229,91               |
| 27/9/2012           | 90.088,87                |
| 31/10/2012          | 252.458,89               |
| 12/12/2012          | 541.889,14               |

Valor atualizado do débito até 09/12/2016: R\$ 1.565.729,66

20.5 aplicar, com fundamento no artigo 57 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 267 do Regimento Interno do TCU, multa aos responsáveis Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63), Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04), São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52), Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87) e Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;





20.6 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 c/c. o artigo 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;

20.7 autorizar, desde logo, com fundamento no artigo 26 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da multa em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais; sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do artigo 26, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992;

20.8 considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63), Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04), Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87) e Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15) e os inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

20.9 declarar inidônea a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52) para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

20.10 recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que, caso opte em terminar a creche, faça prévio levantamento preciso dos serviços adicionais necessários, levando-se em conta o possível aproveitamento do que já fora executado, e exija a realização de nova licitação por parte do Município de Conceição/PB;

20.11 dar ciência ao Ministério da Educação e ao FNDE acerca da decisão que vier a ser proferida, informando-lhes que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

20.12 encaminhar cópia do acordão que for adotado ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Paraíba, nos termos do §3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c. o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).”

O representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, anui à proposta encaminhada pela unidade técnica (peça 82):

“Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada por força do Acórdão 1.196/2016-TCU-1ª Câmara da relatoria do Ministro José Múcio (peça 4), oriundo de representação (TC 010.529/2013-6) a respeito de irregularidades e desvio de recursos no âmbito da Prefeitura de Conceição-PB na execução do Termo de Compromisso PAC 202891/2012. O ajuste, relativo ao Programa Proinfância, previa a construção de uma creche no município.

2. Por meio da deliberação retromencionada, o Tribunal, acolhendo os pareceres emitidos nos autos, determinou a citação solidária dos responsáveis, a saber:

- a) Vani Leite Braga de Figueiredo (ex-prefeita);
- b) Francisco de Oliveira Braga Neto (filho da ex-prefeita);
- c) São Bento Construções e Serviços Ltda. (empresa contratada);
- d) Damião Cavalcanti dos Santos e Marden Rômulo Lima Mota (sócios da empresa contratada).

3. O FNDE constatou, em visita *in loco* realizada no município, a execução de serviços no valor de R\$ 182.843,99, não obstante ter sido pago o total de R\$ 1.081.657,12 à sociedade São Bento Construções e Serviços Ltda., contratada para execução da creche. Ademais, o relatório final da “Operação Premier”, da Polícia Federal, concluiu que a própria Prefeitura Municipal de Conceição executava as obras (TC 010.529/2013-6, peças 77, p. 138-140, e 78, p. 19-82).

4. O Sr. Francisco Braga de Oliveira Neto, filho da ex-prefeita, foi responsabilizado em razão das constatações da operação da Polícia Federal, que demonstraram que ele dava orientações para *“forjamento de contratos trabalhistas, preenchimento de boletins de medição e para pessoas simularem que estavam trabalhando nas obras, a fim de enganar servidores da CGU que estavam fiscalizando (...)”* (peça 2, p. 4, parágrafo 16), atuando na coordenação dos negócios e intermediação com as sociedades investigadas.

5. A citação dos sócios da contratada decorreu da desconsideração da personalidade jurídica da São Bento Construções e Serviços Ltda. em face da caracterização de abuso de direito na utilização da pessoa jurídica e de dano ao erário, tendo em vista os indícios de que se tratava de empresa de fachada (peça 2, p. 5-6).

6. Realizadas as citações, apresentaram defesa apenas a ex-prefeita, seu filho e o sócio da contratada, Marden Rômulo Lima Mota (peças 18, 20 e 24). Após analisar as defesas apresentadas, a Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB) propôs acolher as alegações do Sr. Marden Rômulo Lima Mota, julgando regulares suas contas. Quanto aos demais responsáveis (Vani Leite Braga de Figueiredo, Francisco de Oliveira Braga Neto e Damião Cavalcanti dos Santos), propôs julgar irregulares suas contas, condenando-os, solidariamente à São Bento Construções e Serviços Ltda., ao ressarcimento dos valores pagos à empresa com recursos federais, bem como ao pagamento da multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992. Adicionalmente, propôs inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública a ex-prefeita, seu filho e o sócio Damião Cavalcanti dos Santos, além de declarar inidônea a sociedade São Bento para participar de licitação na Administração Pública Federal (peça 41, p. 7-10).

7. Na oportunidade, manifestei-me por meio do parecer de peça 43, propondo, preliminarmente, **diligência** à Junta Comercial do Estado da Paraíba para obtenção de todos os atos constitutivos e de alteração societária da companhia São Bento, a fim de identificar outros sócios da empresa. Propus, ainda, a **citação de outros dois sócios** da contratada já identificados nos autos: **Damião Cristiano de Sousa Lopes** e **Inácia Maria da Conceição**. A proposta foi acolhida pelo relator à época, Ministro José Múcio Monteiro (peça 44).

8. Realizadas as medidas saneadoras (peças 45-46, 50-56, 67-69 e 77-78), apenas o Sr. Marden Rômulo Lima Mota apresentou defesa (peça 64), tendo essa o mesmo teor de sua defesa anterior (peça 24).

9. Em novo exame dos autos, a Secex-PB propõe, em pareceres uniformes, julgar irregulares as contas de todos os responsáveis citados, condenando-os solidariamente ao ressarcimento da integralidade dos valores pagos à contratada, e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. A unidade reitera ainda sua proposta anterior de inabilitar os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública e de declarar inidônea a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal (peças 79-81).

10. De minha parte, ponho-me de acordo com o encaminhamento proposto.

11. Após a realização das novas citações, não foi trazido aos autos qualquer novo elemento que pudesse comprovar a regularidade da execução do Termo de Compromisso PAC 202891/2012 ou afastar a responsabilidade das pessoas físicas e jurídica ouvidas neste processo.

12. Como destaquei em meu parecer anterior, **vários elementos constantes dos autos evidenciam ser a São Bento Construções e Serviços Ltda. uma empresa de fachada:**

a) relatório da Controladoria Geral da União (CGU) informa que a empresa não foi localizada em visita realizada em seu endereço em outubro de 2011 (TC 010.529/2013-6, peça 76, p. 37-40);

b) nos anos de 2008 (ano de constituição da empresa), 2009, 2011 e 2012 (ano de ocorrência das irregularidades investigadas neste processo), a RAIS da empresa evidencia a inexistência de empregados; apenas em 2010 foi declarada a existência de quatro empregados (TC 010.529/2013-6, peça 18);



c) não há registro de obras da empresa no Cadastro Específico do Instituto Nacional do Seguro Social (CEI/INSS) entre 2008 e 2012.

13. Esses elementos demonstram, como destacado pela Secex-PB, que a contratada “*não tinha capacidade operacional para executar os inúmeros contratos firmados com municípios da Paraíba, que lhe renderam no período (2008-2012) R\$ 10.560.758,61 (v. peças 16, 18 e 78, p. 53 - Apenso)*” (peça 79, p. 10).

14. Além disso, as investigações realizadas pela Polícia Federal no âmbito da “Operação Premier” **evidenciaram que as obras eram realizadas por funcionários da própria prefeitura** (TC 010.529/2013-6, peças 77, p. 138-140, e 78, p. 19-82).

15. Diante desses fatos, **não é possível comprovar o nexo de causalidade** entre o emprego dos recursos repassados e a execução da obra, o que enseja a imputação de débito e o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis.

16. A responsabilidade pelo ressarcimento deve recair sobre a ex-prefeita, **Vani Leite Braga de Figueiredo**, signatária do termo de compromisso e responsável pela gestão dos recursos. Cabia a ela, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

17. Deve responder solidariamente seu filho, **Francisco de Oliveira Braga Neto**, cuja participação nos desvios foi constatada nas investigações realizadas pela Polícia Federal, como mencionado anteriormente (TC 010.529/2013-6, peça 78, p. 24-26). Ressalto que o Sr. Francisco de Oliveira Braga Neto foi responsabilizado por esta Corte por condutas análogas em outros processos, entre os quais destaco o TC 017.705/2016-9, no qual foi exarado o Acórdão 1.653/2017-TCU-Plenário.

18. A **São Bento Construções e Serviços Ltda.**, por sua vez, recebeu valores por serviços que não foram por ela prestados, o que atrai sua responsabilização. As evidências de fraude mencionadas neste processo justificam a desconsideração de sua personalidade jurídica e a responsabilização solidária de seus sócios que – à exceção do Sr. Marden – são revéis neste processo.

19. Analisando o contrato social e alterações contratuais da São Bento Construções e Serviços Ltda., verifica-se que, no ano de 2012, período em que ocorreram os pagamentos (peça 2, p. 2, parágrafo 4), compunham o quadro societário **Damião Cristiano de Sousa Lopes, Inácia Maria da Conceição e Marden Rômulo Lima Mota** (peça 47, p. 11-16).

20. Quanto ao Sr. **Marden Rômulo Lima Mota**, à vista dos documentos encaminhados pela Junta Comercial da Paraíba (peça 47), entendo que não devem prosperar suas alegações de que não seriam autênticas as assinaturas que constam das alterações contratuais da empresa ou as rubricas que constam do boletim da 5ª medição. Sobre esses pontos, compartilho do entendimento da unidade instrutiva de que não é possível afastar sua responsabilidade (peça 79):

13.2 De acordo com o contrato social da Sociedade São Bento e suas alterações, encaminhados pela Junta Comercial do Estado da Paraíba (peça 47), o Sr. Marden Rômulo Lima Mota foi incluído como sócio mediante 2ª alteração contratual formalizada em 1º/10/2009 (peça 47, p. 18-20), e assim permaneceu pelo menos até 8/3/2013, quando foi formalizada a 5ª alteração contratual (peça 47, p. 9-11). Além dos registros na Junta Comercial, **reforçam a autenticidade dos documentos os carimbos cartoriais reconhecendo a autenticidade das assinaturas do responsável nas quatro alterações contratuais, nas quais ele consta como sócio.**

13.3 Portanto, **ainda que parem dúvidas quanto à efetiva subscrição do responsável no 5º boletim de medição, não há como afastar a sua condição de sócio da Sociedade São Bento apenas com a sua alegação** no sentido de que não assinou as alterações contratuais, quando cópias destes documentos, acostados aos autos pela Junta Comercial, apontam em sentido inverso. (destacamos)

21. Caberia ao responsável produzir provas que corroborassem as alegações lançadas em sua defesa, sendo que, no caso em exame, competiria ao Sr. Marden Rômulo Lima Mota comprovar, por meio de perícia grafotécnica, que as assinaturas que constam das alterações contratuais da São Bento Construções e Serviços Ltda. foram falsificadas.



22. A jurisprudência deste Tribunal reconhece, de forma expressa, que não cabe à Corte de Contas a realização de perícia, diligência ou outra medida saneadora visando à obtenção de provas para a defesa do responsável. Nesse sentido, os Acórdãos 2.805/2017 e 6.124/2016, ambos da 1ª Câmara, e o Acórdão 5.920/2016-TCU-2ª Câmara:

Acórdão 2.805/2017-TCU 1ª Câmara (Enunciado da Jurisprudência Seleccionada)

“Não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa.”

23. Em que pese o Sr. **Damião Cavalcanti dos Santos** ter ingressado formalmente na sociedade apenas em 8/3/2013 (peça 47, p. 9-10), verifico que ele atuou como procurador da contratada, como demonstram alguns documentos que constam dos autos, o que também enseja sua responsabilização solidária:

a) recibos relativos às notas fiscais 167 e 174 (TC 010.529/2013-6, peça 1, p. 42 e 43);

b) boletim da 5ª medição (TC 010.529/2013-6, peça 1, p. 13-35).

Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica (peças 79-81).”

É o Relatório.

#### VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos por força do art. 152 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) autuada por determinação exarada no Acórdão 1.196/2016-TCU-1ª Câmara (relator Ministro José Múcio Monteiro), proferido em sede de representação (TC 010.529/2013-6), em razão de irregularidades e de desvio de recursos federais perpetrados na Prefeitura de Conceição-PB. Tais atos irregulares foram cometidos na execução do Termo de Compromisso PAC 202891/2012, no âmbito do Programa Proinfância, cujo objeto era a construção de uma creche no município.

3. A mencionada representação foi formulada pelo atual Prefeito Municipal de Conceição-PB, Sr. José Ivanilson Soares de Lacerda, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na execução de obras contratadas durante a gestão de sua antecessora, Sra. Vani Leite Braga de Figueiredo.

4. O total dos recursos repassados à contratada para a construção da creche, sociedade São Bento Construções e Serviços Ltda., foram da ordem de R\$ 1.081.657,12. O FNDE verificou, entretanto, em fiscalização realizada no município, que somente R\$ 182.843,99 correspondiam aos serviços executadas.

5. Além disso, o relatório final da “Operação Premier” da Polícia Federal, conforme destacado nos autos do TC 010.529/2013-6, concluiu que as obras eram executadas pelos funcionários da Prefeitura Municipal de Conceição, sob o comando do Francisco Braga de Oliveira Neto, filho da então Prefeita Vani Braga. Em outras palavras, a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. recebeu os referidos recursos sem prestar qualquer serviço, configurando-se dano ao erário.

6. Em vista dos indícios de que a sociedade São Bento era empresa fictícia e que tinha sido usada para dar aparência de licitude à irregularidades perpetradas por Vani Leite Braga de Figueiredo (ex-prefeita), Francisco Braga de Oliveira Neto (filho da ex-prefeita), foram citados solidariamente seus



sócios, Damião Cavalcanti dos Santos e Marden Rômulo Lima Mota, conforme autorizado no Acórdão 1.196/2016-TCU-1ª Câmara da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.

7. Vale ressaltar que a responsabilização do Sr. Francisco Braga de Oliveira Neto, filho da ex-prefeita, ficou caracterizada na operação da Polícia Federal “Premier”, registrada nos autos do TC 010.529/2013-6 que deu origem a este processo, na qual ficou demonstrada, em ligação telefônica interceptada pela PF, a sua condução no *“forjamento de contratos trabalhistas, preenchimento de boletins de medição e para pessoas simularem que estavam trabalhando nas obras, a fim de enganar servidores da CGU que estavam fiscalizando (...)”*.

8. Em suma, o filho da ex-prefeita era o “gerente” dos negócios e representante junto às sociedades empresárias investigadas. Além disso, o Sr. Francisco Braga de Oliveira Neto atuava diretamente nas obras executadas pela Prefeitura Municipal de Conceição e os recursos federais repassados a empresas de fachada, como se verifica na execução do Termo de Compromisso PAC 202891/2012, no âmbito do Programa Proinfância, ora sob exame.

9. Regularmente citados solidariamente os responsáveis, a saber, a ex-prefeita, seu filho, a empresa contratada e seus sócios, conforme determinado no **decisum** referido no item 2 deste Voto, somente apresentaram alegações de defesa Vani Leite Braga de Figueiredo, Francisco Braga de Oliveira Neto e Marden Rômulo Lima Mota.

10. Após as análises pertinentes, a então Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB) propôs julgar regulares as contas do Sr. Marden Rômulo Lima Mota e irregulares as contas dos demais responsáveis com condenação solidária em débito e aplicação de multa.

11. A Secex/PB propôs, ainda, inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública a ex-prefeita, seu filho e o sócio Damião Cavalcanti dos Santos, bem assim declarar inidônea a sociedade São Bento para participar de licitação na Administração Pública Federal.

12. A unidade técnica ponderou que, pelas alegações de defesa apresentadas pelo do Sr. Marden Rômulo Lima Mota, não seria possível afirmar com razoável segurança a sua participação nas irregularidades em comento. As alegações de defesa da ex-prefeita e do seu filho foram apresentadas de forma superficial e sem nenhum documento que as amparassem acerca da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados àquela municipalidade.

13. Aliás, seria de difícil comprovação o liame entre as despesas realizadas e a construção da creche, visto que a Polícia Federal, ao término da operação “Premier”, concluiu que os funcionários da Prefeitura de Conceição executavam todas as obras na gestão da ex-prefeita. A simples execução do objeto não comprova a regular aplicação dos valores repassados pela avença em tela, indicando simplesmente irregularidade no destino desses recursos.

13. Nessa esteira, foi mantida a responsabilização do Sr. Francisco Braga de Oliveira Neto que, embora não tenha assinado nenhum documento relativo à licitação ou à execução das obras, teve sua conduta irregular comprovada pela PF. A ex-prefeita não procurou demonstrar em sua defesa o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a execução das obras, rejeitando-se as suas alegações.

14. O representante do MPTCU, Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, entretanto, entendeu ser necessária “diligência à Junta Comercial do Estado da Paraíba para obtenção de todos os atos constitutivos e de alteração societária da companhia São Bento, a fim de identificar outros sócios da





empresa para promover a desconstituição de sua personalidade jurídica em razão do abuso de direito da pessoa jurídica para a prática de irregularidade que culminaram em dano ao erário.

15. Adicionalmente, propôs a citação de outros sócios da contratada identificados nos autos: Damião Cristiano de Sousa Lopes e Inácia Maria da Conceição.

16. A proposta do MPTCU foi acolhida pelo então relator, Ministro José Múcio Monteiro, e adotadas as providências pertinentes pela Secex/PB, incluindo a desconsideração da personalidade jurídica da empresa São Bento para citar solidariamente todos os seus sócios, em vista de a sociedade empresária ser empresa fantasma usada para o cometimento dos ilícitos descritos nos autos.

17. Vale lembrar que a São Bento participou da fraude à licitação em comento e recebeu pagamentos, feitos com recursos federais, por serviços que efetivamente não executou, além de ter fornecido documentos para comprovação de despesas fictícias.

18. Feitas novas citações, somente o Sr. Marden Rômulo Lima Mota apresentou alegações de defesa sem acrescentar outros elementos à defesa trazida aos autos anteriormente. A ex-prefeita e seu filho já tinham apresentado suas defesas em momento anterior.

19. Assim, devem ser considerados revéis Damião Cavalcanti dos Santos, Damião Cristiano de Sousa Lopes, Inácia Maria da Conceição e a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c. o artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

20. Após nova análise, a Secex/PB propõe, desta feita, desconsiderar a personalidade jurídica da empresa, julgar irregulares as contas de todos os responsáveis citados, com condenação solidária ao ressarcimento integral dos valores pagos à empresa São Bento, e aplicação de multa. Além disso, alvitra inabilitar os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, bem assim declarar inidônea a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal.

21. Feita essa síntese do feito, adoto como minhas razões de decidir as análises e conclusões da Sec-PB, chanceladas pelo MPTCU. Faço, porém, um pequeno ajuste na proposta de encaminhamento da unidade técnica para convalidar a desconstituição da personalidade jurídica da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda., que fora autorizada pelo então relator, Ministro José Múcio Monteiro, em despacho de peça 44.

22. Não obstante, reproduzo trecho do parecer do Procurador Sérgio Caribé, transcrito no relatório precedente, que sumariza e traz a lume detalhes essenciais para o deslinde da matéria discutida nos autos:

“[...]”

12. Como destaquei em meu parecer anterior, **vários elementos constantes dos autos evidenciam ser a São Bento Construções e Serviços Ltda. uma empresa de fachada:**

a) relatório da Controladoria Geral da União (CGU) informa que a empresa não foi localizada em visita realizada em seu endereço em outubro de 2011 (TC 010.529/2013-6, peça 76, p. 37-40);

b) nos anos de 2008 (ano de constituição da empresa), 2009, 2011 e 2012 (ano de ocorrência das irregularidades investigadas neste processo), a RAIS da empresa evidencia a inexistência de empregados; apenas em 2010 foi declarada a existência de quatro empregados (TC 010.529/2013-6, peça 18);



c) não há registro de obras da empresa no Cadastro Específico do Instituto Nacional do Seguro Social (CEI/INSS) entre 2008 e 2012.

13. Esses elementos demonstram, como destacado pela Secex-PB, que a contratada “*não tinha capacidade operacional para executar os inúmeros contratos firmados com municípios da Paraíba, que lhe renderam no período (2008-2012) R\$ 10.560.758,61 (v. peças 16, 18 e 78, p. 53 - Apenso)*” (peça 79, p. 10).

14. Além disso, as investigações realizadas pela Polícia Federal no âmbito da “Operação Premier” **evidenciaram que as obras eram realizadas por funcionários da própria prefeitura** (TC 010.529/2013-6, peças 77, p. 138-140, e 78, p. 19-82).

15. Diante desses fatos, **não é possível comprovar o nexo de causalidade** entre o emprego dos recursos repassados e a execução da obra, o que enseja a imputação de débito e o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis.

[...]

19. Analisando o contrato social e alterações contratuais da São Bento Construções e Serviços Ltda., verifica-se que, no ano de 2012, período em que ocorreram os pagamentos (peça 2, p. 2, parágrafo 4), compunham o quadro societário **Damião Cristiano de Sousa Lopes, Inácia Maria da Conceição e Marden Rômulo Lima Mota** (peça 47, p. 11-16).

20. Quanto ao Sr. **Marden Rômulo Lima Mota**, à vista dos documentos encaminhados pela Junta Comercial da Paraíba (peça 47), entendo que não devem prosperar suas alegações de que não seriam autênticas as assinaturas que constam das alterações contratuais da empresa ou as rubricas que constam do boletim da 5ª medição. Sobre esses pontos, compartilho do entendimento da unidade instrutiva de que não é possível afastar sua responsabilidade (peça 79):

13.2 De acordo com o contrato social da Sociedade São Bento e suas alterações, encaminhados pela Junta Comercial do Estado da Paraíba (peça 47), o Sr. Marden Rômulo Lima Mota foi incluído como sócio mediante 2ª alteração contratual formalizada em 1º/10/2009 (peça 47, p. 18-20), e assim permaneceu pelo menos até 8/3/2013, quando foi formalizada a 5ª alteração contratual (peça 47, p. 9-11). Além dos registros na Junta Comercial, **reforçam a autenticidade dos documentos os carimbos cartoriais reconhecendo a autenticidade das assinaturas do responsável nas quatro alterações contratuais, nas quais ele consta como sócio.**

13.3 Portanto, **ainda que parem dúvidas quanto à efetiva subscrição do responsável no 5º boletim de medição, não há como afastar a sua condição de sócio da Sociedade São Bento apenas com a sua alegação** no sentido de que não assinou as alterações contratuais, quando cópias destes documentos, acostados aos autos pela Junta Comercial, apontam em sentido inverso. (destacamos)

21. Caberia ao responsável produzir provas que corroborassem as alegações lançadas em sua defesa, sendo que, no caso em exame, competiria ao Sr. Marden Rômulo Lima Mota comprovar, por meio de perícia grafotécnica, que as assinaturas que constam das alterações contratuais da São Bento Construções e Serviços Ltda. foram falsificadas.

22. A jurisprudência deste Tribunal reconhece, de forma expressa, que não cabe à Corte de Contas a realização de perícia, diligência ou outra medida saneadora visando à obtenção de provas para a defesa do responsável. Nesse sentido, os Acórdãos 2.805/2017 e 6.124/2016, ambos da 1ª Câmara, e o Acórdão 5.920/2016-TCU-2ª Câmara:

Acórdão 2.805/2017-TCU 1ª Câmara (Enunciado da Jurisprudência Seleccionada)

“Não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa.”

23. Em que pese o Sr. **Damião Cavalcanti dos Santos** ter ingressado formalmente na sociedade apenas em 8/3/2013 (peça 47, p. 9-10), verifico que ele atuou como procurador da contratada, como demonstram alguns documentos que constam dos autos, o que também enseja sua responsabilização solidária:

a) recibos relativos às notas fiscais 167 e 174 (TC 010.529/2013-6, peça 1, p. 42 e 43);

b) boletim da 5ª medição (TC 010.529/2013-6, peça 1, p. 13-35).”



Em face do exposto, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto ao escrutínio do Pleno.

ACÓRDÃO Nº 1269/2019 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 006.843/2016-6
2. Grupo II, Classe de Assunto IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63); Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04); São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52); Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49); Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87); Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18); Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Município de Conceição-PB
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé
7. Unidade Técnica: Sec-PB
8. Representação legal: Anderson Souto Maciel da Costa, OAB-PB 18613 (peças 17 e 19)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial (TCE) autuada por determinação exarada no Acórdão 1.196/2016-TCU-1ª Câmara, proferido em sede de representação, em razão de irregularidades e de desvio de recursos federais perpetrados na Prefeitura de Conceição-PB,

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

9.1. considerar revéis Damião Cavalcanti dos Santos, Damião Cristiano de Sousa Lopes, Inácia Maria da Conceição e a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c. o artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. convalidar a desconconsideração da personalidade jurídica da empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (09.356.377/0001-52), para que seus sócios Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87) e Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15) sejam responsabilizados pelo débito apontado neste processo;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Vani Leite Braga de Figueiredo, Francisco de Oliveira Braga Neto e Marden Rômulo Lima Mota, tendo em vista que seus argumentos não foram suficientes para descaracterizar as irregularidades descritas na proposta abaixo ou para afastar as suas responsabilidades;

9.4. julgar irregulares as contas dos responsáveis abaixo relacionados, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, e 19, caput, da Lei 8.443/1992, imputando a todos eles débito, solidário, na forma abaixo indicada, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem perante este Tribunal, em respeito ao artigo 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, atualizado monetariamente e acrescido dos encargos legais, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

**Responsáveis solidários:**

Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63), ex-Prefeita Municipal de Conceição/PB;  
 São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52), contratada;  
 Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), sócio da empresa contratada;  
 Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), sócio da empresa contratada;  
 Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87), sócio da empresa contratada;  
 Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15), sócio da empresa contratada;  
 Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04), filho da ex-Prefeita;

#### Quantificação do débito:

| Datas de Ocorrência | Valores históricos (R\$) |
|---------------------|--------------------------|
| 6/7/2012            | 44.990,31                |
| 14/8/2012           | 152.229,91               |
| 27/9/2012           | 90.088,87                |
| 31/10/2012          | 252.458,89               |
| 12/12/2012          | 541.889,14               |

Valor atualizado do débito até 09/12/2016: R\$ 1.565.729,66

9.5. aplicar, com fundamento no artigo 57 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 267 do Regimento Interno do TCU, multa individual, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), aos responsáveis Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63), Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04), São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52), Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87) e Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 c/c. o artigo 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;

9.7. autorizar, desde logo, com fundamento no artigo 26 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da multa em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais; sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do artigo 26, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992;

9.8. considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis Vani Leite Braga de Figueiredo (CPF 203.909.804-63), Francisco de Oliveira Braga Neto (CPF 518.502.304-04), Damião Cavalcanti dos Santos (CPF 804.957.884-49), Damião Cristiano de Sousa Lopes (CPF 064.373.174-18), Marden Rômulo Lima Mota (CPF 526.192.573-87) e Inácia Maria da Conceição (CPF 429.382.604-15) e os inhabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.9. declarar inidônea a empresa São Bento Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 09.356.377/0001-52) para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.10. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que, caso opte em terminar a creche, faça prévio levantamento preciso dos serviços adicionais necessários, levando-se



em conta o possível aproveitamento do que já fora executado, e exija a realização de nova licitação por parte do Município de Conceição/PB;

9.11. dar ciência ao Ministério da Educação e ao FNDE acerca desta decisão, informando-lhes que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

9.12. encaminhar cópia deste acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Paraíba, nos termos do §3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c. o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1269-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 007.881/2019-3

Natureza: Representação

Representante: Mediphacos Indústrias Médicas S/A.

Entidade: Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA-EBSERH

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO:** REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. FALHA EM ITEM DO EDITAL. EQUÍVOCO. CANCELAMENTO DO ITEM. PERDA DE OBJETO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Controle Externo de Aquisições Logísticas (peça 21), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 22 e 23).

### “INSTRUÇÃO DE ANÁLISE DE OITIVA PRÉVIA

| <b>A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO</b>                                                                               |  |                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------|
| <b>TC 007.881/2019-3</b>                                                                                          |  | <i>Arquivamento por perda de objeto</i> |
| <b>UNIDADE JURISDICIONADA</b>                                                                                     |  | <b>UASG</b>                             |
| <i>Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA-EBSERH</i>                                |  | <i>155010</i>                           |
| <b>OBJETO</b>                                                                                                     |  |                                         |
| <i>Aquisição de produtos para saúde de uso oftalmológico, com a cessão de equipamentos em regime de comodato.</i> |  |                                         |



|                                                                                          |                                                  |                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <b>REPRESENTANTE</b><br><i>Mediphacos Indústrias Médicas S/A</i>                         |                                                  | <b>CNPJ</b><br><i>21.998.885/0001-30</i>                                 |
| <b>HÁ PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL?</b><br><i>Não</i>                                      |                                                  | <b>PROCURAÇÃO</b><br><i>Peça 8 e peça 4, p. 3, 9 e 17</i>                |
| <b>MODALIDADE</b><br><i>Pregão Eletrônico para Registro de Preços</i>                    | <b>NÚMERO DO CERTAME</b><br><i>25/2019</i>       | <b>TIPO</b><br><i>Menor preço por item e menor preço global por lote</i> |
| <b>VIGÊNCIA</b><br><i>Vigência da ARP: 12 meses contados da homologação da licitação</i> | <b>VALOR ESTIMADO</b><br><i>R\$ 3.056.036,40</i> |                                                                          |
| <b>FASE DO CERTAME</b><br><i>Aceitação de propostas, iniciada em 13/5/2019</i>           |                                                  |                                                                          |
| <b>B. MOMENTO PROCESSUAL</b>                                                             |                                                  |                                                                          |

1. Em sede de exame inicial (peça 10), consignou-se que, ao tratar do Pregão Eletrônico SRP 25/2019, realizado pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA-EBSERH objetivando a aquisição de produtos para saúde de uso oftalmológico, o representante apontara, na petição inicial, duas possíveis impropriedades, a saber:

- a) suposta ausência de razão técnica para inclusão do item 34 no Lote 2 do Pregão Eletrônico SRP 25/2019; e
- b) suposta exigência excessiva na especificação das características do produto discriminado no mesmo item 34.

2. Após avaliar os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 9º da Lei 10.520/2002, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, bem como no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, sugeriu-se o conhecimento da exordial.

3. Na mesma oportunidade, entendendo não haver, nos autos, elementos suficientes para se avaliar a existência de plausibilidade jurídica nas alegações formuladas pelo reclamante – de natureza essencialmente técnica – e, tampouco, do perigo da demora reverso inerente à concessão de eventual medida cautelar suspensiva do certame, opinou-se pela realização de oitiva prévia do HU-UFMA-EBSERH, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

4. Conhecendo o feito como representação e aquiescendo ao parecer desta unidade técnica, o Relator, Ministro Raimundo Carreiro, determinou a efetivação da oitiva prévia alvitada na instrução inicial (peça 13).

5. Em cumprimento à ordem, foi expedido o Ofício 790/2019-TCU/Selog (peça 14).

6. Em resposta ao referido expediente, o Superintendente (em exercício) do HU-UFMA-EBSERH enviou a este Tribunal o Ofício - SEI 498/2019/Suprin/HU-UFMA-EBSERH (peça 15), com os esclarecimentos adiante sintetizados.

6.1. No que se refere aos questionamentos formulados nos itens “a” a “i” do ofício de oitiva – que traziam indagações acerca das razões técnicas e fáticas que ensejaram a inclusão do produto previsto no item 34 do pregão juntamente com os equipamentos agrupados no Lote 2 do certame, bem como sobre o mercado daquele material e de similares –, o gestor da unidade hospitalar informou que, em virtude da impugnação apresentada em 12/4/2019 pela ora representante, o Pregão Eletrônico SRP 25/2019 foi suspenso e reagendado para o dia 17/4/2019. Asseverou, ainda, que, na sequência, tendo por base a avaliação da equipe técnica do HU-UFMA-EBSERH, constatou-se que a previsão do item 34 no certame e a sua inserção

no Lote 2 haviam sido equivocadas. Nesses termos, por ocasião da abertura da sessão pública da licitação, foi determinado o cancelamento do referido item. O certame foi então reagendado para o dia 13/5/2019.

6.2. Quanto às demais questões – relacionadas à hipótese de suspensão do certame (voluntária ou imposta pelo TCU) e à existência de eventual contrato vigente contemplando o mesmo objeto licitado no Pregão Eletrônico SRP 25/2019 – o administrador do HU-UFMA-EBSERH afirmou o seguinte:

a) que, tendo restado comprometido [em vista do reconhecido equívoco na inserção do item 34], o certame foi suspenso e reagendado para 13/5/2019;

b) que não há “quaisquer contratos ou ata de registro de preços vigentes que se destinam ao fornecimento dos itens objeto do certame em discussão”; e

c) que a paralisação do pregão comprometeria “os serviços assistenciais oferecidos pela Unidade de Cuidados Oftalmológicos, pois a disponibilidade desses materiais é essencial para garantia do acesso integral e gratuito da população à assistência à saúde contemplada pelo Sistema Único de Saúde - SUS, uma vez que o procedimento licitatório contempla todos os insumos estratégicos para as atividades assistenciais do Centro de Oftalmologia do HU-UFMA-EBSERH, em especial as cirurgias de alta complexidade como a facoemulsificação, a vitrectomia posterior, as cirurgias de cataratas congênitas, a reconstrução de câmara anterior do olho e os transplantes de córnea”.

6.3. Por fim, o responsável pelo HU-UFMA-EBSERH ressaltou os objetivos da Unidade de Cuidados Oftalmológicos daquele hospital e os diversos tratamentos clínicos, cirúrgicos e de reabilitação na área de oftalmologia ofertados no âmbito do SUS. Comentou, ainda, que o HU-UFMA-EBSERH “se destaca como um centro de referência em intervenções oftalmológicas, com a prestação de uma assistência multidisciplinar a uma clientela diversificada, além de proporcionar subsídios para pesquisa, ensino e publicações técnico-científicas”. Registrou, ademais, que “este ano já foram realizados cerca de 2.800 procedimentos cirúrgicos, conforme dados obtidos junto ao AGHU - Aplicativo de Gestão dos Hospitais Universitários, e evidenciados nos autos do Processo Licitatório n. 223523.023940/2018-19”.

7. Promovida e atendida a oitiva prévia, à vista das alegações do representante, passa-se a analisar as respostas apresentadas.

8. Corroborando a informação prestada pelo dirigente do HU-UFMA-EBSERH, consta do Comprasnet aviso, postado em 16/4/2019, comunicando o cancelamento do item 34 do Pregão Eletrônico SRP 25/2019 no ato de abertura da sessão pública do certame, “sem prejuízos aos demais itens do processo, de modo a não comprometer os procedimentos licitatórios programados para o dia 17/4/2019” (peça 17). Adicionalmente, verifica-se, na tela do Comprasnet que registra a situação atual do certame, que o item 34 foi expurgado do procedimento, remanescendo os demais itens originalmente previstos (peça 18), incluindo os itens 31 e 32, que ainda integram o Grupo 1, e os itens 33 e 35, que compõem o Grupo 2 (peças 19 e 20). Por fim, vale ressaltar que tanto o Grupo 1 quanto o Grupo 2 – do qual, como dito, não mais fazia parte o item 34 – tiveram todos os seus itens cancelados na aceitação, em razão de o valor da proposta não haver sido reduzido para o estimado pela Administração.

9. Importante ressaltar que, após a decisão do órgão de cancelar o item 34 do Pregão Eletrônico SRP 25/2019, não foi localizado nem no Comprasnet nem do site da unidade (<http://www2.ebserh.gov.br/web/hu-ufma/licitacoes>) registro de licitação objetivando a aquisição do referido material (lentes intraoculares), pelo que não há que se cogitar, nessa oportunidade, de eventuais falhas relacionadas à especificação desse produto ou à sua inserção em agrupamento de itens.

10. Portanto, como se depreende do relatado acima, sendo as impropriedades aventadas pelo representante relacionadas à especificação do material previsto no item 34 do Pregão Eletrônico SPR 25/2019 e à inclusão desse produto no Lote 2 do mesmo certame, o cancelamento do referido item por iniciativa do própria órgão, em exercício de autotutela administrativa, afasta, de forma definitiva, a questão de fundo tratada na presente ação de controle. Com efeito, com a supressão do item 34 daquela licitação, não há mais que se falar em justificativa técnica para sua previsão em grupo do pregão nem em excesso no detalhamento das características do artigo em questão.

11. Nesses termos, entendemos prejudicada esta representação, por perda de objeto, ante a eliminação, no Pregão Eletrônico SPR 25/2019, do seu item 34, que constituía a razão para o desenvolvimento da presente apuração.

|                            |                |                  |
|----------------------------|----------------|------------------|
| <b>DESPACHO DO RELATOR</b> | <b>Peça 13</b> | <b>29/4/2019</b> |
|----------------------------|----------------|------------------|

#### **OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELA SELOG**

|          |                                                   |
|----------|---------------------------------------------------|
| Ao órgão | Ofício 790/2019-TCU/Selog, de 29/4/2019 (peça 14) |
|----------|---------------------------------------------------|

#### **D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA**

##### **PELA UNIDADE JURISDICIONADA**

Ofício - SEI 498/2019/Suprin/HU-UFMA-EBSERH (peça 15)

#### **E. MEDIDA CAUTELAR – AVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS**

##### **PERIGO DA DEMORA**

|                                                                                                                                              |                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <b>O contrato decorrente do certame já foi assinado?</b>                                                                                     | Não se aplica     |
| Há saldo na ata de registro de preços decorrente do certame, que permita novas contratações pelo órgão gerenciador ou por eventuais adesões? | Não se aplica     |
| Há decisão judicial ou administrativa, sem especificação de prazo, para suspender o andamento do processo licitatório ou a contratação?      | Não há informação |

##### **Análise:**

12. Com a supressão voluntária do item 34 do Pregão Eletrônico SRP 25/2019 – sobre o qual pairava a suspeita de irregularidade que constituía a razão para o desenvolvimento da presente apuração –, esta representação resta prejudicada, por perda de objeto, não havendo mais que se cogitar de medidas cautelares, pelo que se revela incabível a avaliação acerca do pressuposto do perigo da demora.

##### **PERIGO DA DEMORA REVERSO**

|                                                                                                                                                                                                                                                         |               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| O serviço/bem é essencial ao funcionamento das atividades do órgão/entidade?                                                                                                                                                                            | Sim           |
| O órgão ou entidade está coberto contratualmente pelo serviço com razoável vigência (há a possibilidade de voltar a fase ou refazer o certame, a depender da consequência da concessão de cautelar no caso concreto) ou admite prorrogação excepcional? | Não           |
| Caso haja a possibilidade de manutenção do contrato com a atual prestadora dos serviços, as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) que o que se está em vias de contratar?                                | Não se aplica |

##### **Análise:**

13. Com a supressão voluntária do item 34 do Pregão Eletrônico SRP 25/2019 – sobre o qual

pairava a suspeita de irregularidade que constituía a razão para o desenvolvimento da presente apuração –, esta representação resta prejudicada, por perda de objeto, não havendo mais que se cogitar de medidas cautelares, pelo que se revela incabível a avaliação acerca do pressuposto do perigo da demora reverso.

#### PLAUSIBILIDADE JURÍDICA

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| O órgão/entidade está sujeito aos normativos supostamente infringidos?              | Sim |
| Há plausibilidade nas alegações do representante?                                   | Não |
| Há indício de sobrepreço ou superfaturamento?                                       | Não |
| Há grave risco de lesão ao erário, inexecução ou execução insatisfatória do objeto? | Não |

Análise quanto à plausibilidade jurídica e quanto à necessidade de adoção de medida cautelar:

14. Com a supressão voluntária do item 34 do Pregão Eletrônico SRP 25/2019 – sobre o qual pairava a suspeita de irregularidade que constituía a razão para o desenvolvimento da presente apuração –, esta representação resta prejudicada, por perda de objeto, não havendo mais que se cogitar de medidas cautelares, pelo que se revela incabível a avaliação acerca do pressuposto da plausibilidade jurídica.

#### F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

|                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Haverá impacto relevante <b>no órgão</b> e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos? | Não |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

#### G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| Há pedido de ingresso aos autos? | Não |
| Há pedido de sustentação oral?   | Não |

#### H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise? | Não |
| Há processos apensos?                                                                    | Não |

#### I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Em face do exposto e considerando já ter sido reconhecida a admissibilidade da exordial (peça 13), propõe-se:

15.1. **considerar prejudicado** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, em vista da perda do seu objeto;

15.2. considerar, **no mérito**, com fundamento no art. 276, § 6º, do Regimento Interno deste Tribunal, a presente representação **prejudicada, em virtude da perda do seu objeto**;

15.3. **informar** ao Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA-EBSERH e ao representante que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

15.4. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c o art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

#### VOTO

A Representação em análise pode ser conhecida, visto que estão presentes os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

2. Estão em análise falhas no edital do Pregão Eletrônico SRP 25/2019, promovido pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA-EBSERH. O objeto do certame é a



aquisição de produtos para saúde de uso oftalmológico, com a cessão de equipamentos em regime de comodato. O valor estimado da contratação é de R\$ 3.056.036,40.

3. Por meio da instrução à peça 10, a Selog entendeu não haver nos autos elementos suficientes para avaliar a existência de plausibilidade jurídica nas alegações formuladas pelo reclamante nem, tampouco, do perigo da demora reverso inerente à concessão de eventual medida cautelar suspensiva do certame. Por essa razão, propôs a realização de oitiva prévia do HU-UFMA-EBSERH, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

4. Mediante a Decisão à peça 13, de 29/4/2019, acolhi a proposta da unidade técnica e determinei a efetivação da oitiva prévia do Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão acerca dos pontos inquinados pela representante.

5. Em cumprimento, foi expedido o Ofício 790/2019-TCU/Selog (peça 14). Em resposta ao referido expediente, o HU-UFMA-EBSERH enviou a este Tribunal o Ofício - SEI 498/2019/Suprin/HU-UFMA-EBSERH (peça 15) com esclarecimento.

6. O gestor da unidade hospitalar informou que em virtude da impugnação apresentada em 12/4/2019 pela ora representante, o Pregão Eletrônico SRP 25/2019 foi suspenso. Informou, ainda que tendo por base a avaliação da equipe técnica do HU-UFMA-EBSERH, concluiu-se que a previsão do item 34 no certame e a sua inserção no Lote 2 haviam sido equivocadas. Nesses termos, por ocasião da abertura da sessão pública da licitação, foi determinado o cancelamento do referido item.

7. O certame foi realizado em 13/5/2019 (peça 24, p. 1) e em linha com a avaliação da equipe técnica do HU-UFMA-EBSERH, o item 34 foi, de fato, cancelado (peça 24, p. 8).

8. Sendo assim, considerando que os pontos inquinados pela representante são relacionadas à especificação do material previsto no item 34 do Pregão Eletrônico SPR 25/2019 e à inclusão desse produto no Lote 2 do mesmo certame, e diante do cancelamento do referido item por iniciativa do própria órgão, em exercício de autotutela administrativa, fica afastada a questão de fundo tratada na presente ação de controle.

9. Nesse passo, a análise do mérito do presente processo resta prejudicada por perda de objeto.

10. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1270/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.881/2019-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA-EBSERH.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação a respeito de falhas no edital do Pregão Eletrônico SRP 25/2019, promovido pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA-EBSERH, cujo objeto é a aquisição de produtos para saúde de uso oftalmológico, com a cessão de equipamentos em regime de comodato, com valor estimado de contratação é de R\$ 3.056.036,40.

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





das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da Representação em análise com fulcro no art. 87, § 2º da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerar a análise prejudicada por perda de objeto;

9.2. considerar prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, em vista da perda do seu objeto;

9.3. informar ao Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA-EBSERH e ao representante que o conteúdo completo da presente deliberação poderá ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c o art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1270-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

## GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 011.205/2009-0 [Apensos: TC 008.738/2009-6, TC 008.580/2010-3]

Natureza: Pedido de Reexame (em Relatório de Inspeção).

Entidade: Fundação Universidade de Brasília.

Recorrentes: Cláudia Rosana de Araújo Costa (805.257.333-53); Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43); e Márcia Abrahão Moura (334.590.531-00).

Representação legal: Não há.

**SUMÁRIO:** PEDIDOS DE REEXAME EM RELATÓRIO DE INSPEÇÃO. EXISTÊNCIA DE MEDIDAS LIMINARES QUE AMPARAM A CONTINUIDADE DO PAGAMENTO DA URP SEM, CONTUDO, ASSEGURAR A PARAMETRIZAÇÃO DA VANTAGEM. AUMENTO DA PARCELA EM DECORRÊNCIA DA LEI 13.325/2016. DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR ADOTADA PELO ACÓRDÃO 2.355/2016-PLENÁRIO E CONFIRMADA PELO ACÓRDÃO 561/2017-PLENÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA ÀS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO A UM DOS RECURSOS. PROVIMENTO AOS DEMAIS. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório, nos termos do inciso I do §3º do art. 1º da Lei 8.443/1992, a instrução de peça eletrônica 285, lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur, a qual foi endossada pela Unidade Técnica (peças 286 e 287), *verbis*:

## “INTRODUÇÃO



10. Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Cláudia Rosana de Araújo Costa (R004-Peças 267 e 273), Fundação Universidade de Brasília e Márcia Abrahão Moura (R005-Peça 266), respectivamente, à época, Decana de Gestão de Pessoas e Reitora da Universidade de Brasília, por meio dos quais se insurgem contra o Acórdão 561/2017-TCU-Plenário, prolatado na sessão de julgamento do dia 29/3/2017-Ordinária e inserto na Ata 10/2017-Plenário (Peça 256).

10.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Inspeção,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. aplicar às sras. Cláudia Rosana de Araújo Costa e Márcia Abrahão Moura a multa prevista no §1º do art. 58 da Lei 8.443/1992 no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. confirmar a medida cautelar determinada pelo Acórdão 2355/2016-Plenário e determinar à Fundação Universidade de Brasília que:

9.2.1. corrija os valores atualmente pagos a título de URP aos beneficiários dos MS 26156 e MS 28819 para os patamares existentes antes do advento da Lei 13.325/2016;

9.2.2. exclua a rubrica relativa à URP dos contracheques dos inativos e pensionistas que integravam o polo ativo do MS 25.678, ainda que eventualmente sejam beneficiários dos MS 26156 e MS 28819;

9.2.3. promova, caso não comprovado o tempestivo recolhimento, o desconto integral ou parcelado das multas estipuladas no subitem 9.1 deste Acórdão sobre os vencimentos das responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso I, do Regimento Interno do TCU;

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que monitore o cumprimento das determinações contidas no subitem 9.2;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Ministra Cármen Lúcia, Presidente do Supremo Tribunal Federal e relatora dos MS 26156, e ao Ministro Ricardo Lewandowski, atual relator do MS 28819;

9.5. arquivar o presente processo.(ênfases acrescidas)

### **HISTÓRICO**

11. Trata-se de relatório de inspeção realizada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) na Fundação Universidade de Brasília (FUB) com o intuito de verificar o cumprimento do Acórdão 2.161/2015-TCU-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) relativamente aos pagamentos realizados a título da URP de fevereiro de 1989 (26,05%).

11.1. No âmbito desta Corte de Contas, no que concerne ao deslinde do presente recurso, foi adotada medida cautelar para determinar à Fundação Universidade de Brasília que mantivesse os valores pagos a título de URP aos beneficiários dos MS 26156 e MS 28819 nos patamares existentes antes do advento da Lei 13.325/2016 e determinou a oitiva da Fundação Universidade de Brasília para que i) apresentasse as razões que entendesse cabíveis para esclarecer a incidência da URP de 26,05% sobre as novas estruturas remuneratórias dos servidores dos quadros dessa instituição de ensino e ii) justificasse a não utilização do Sistema de Cadastro de Ações Judiciais para o pagamento da URP de 26,05%, nos termos do Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário (Peça 221):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Inspeção,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. levantar o sobrestamento do presente processo, com fundamento no § 3º do art. 47 da Resolução TCU 259/2014;



9.2. adotar medida cautelar para determinar à Fundação Universidade de Brasília que mantenha os valores pagos a título de URP aos beneficiários dos MS 26156 e MS 28819 nos patamares existentes antes do advento da Lei 13.325/2016;

9.3. promover a oitiva da Fundação Universidade de Brasília para que apresente, no prazo de quinze dias:

9.3.1. as razões que entender cabíveis no tocante à incidência da URP de 26,05% sobre as novas estruturas remuneratórias dos servidores dos quadros dessa instituição de ensino, com fundamento no §3º do art. 276 do Regimento Interno;

9.3.2. justificativa para a não-utilização do Sistema de Cadastro de Ações Judiciais para o pagamento da URP de 26,05%, com fundamento no inciso IV do art. 250 do Regimento Interno/TCU;

9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que, no prazo de trinta dias, a contar da presente sessão, realize levantamento no sistema Siape para identificar se, além da Fundação Universidade de Brasília, outras instituições federais de ensino incorrem nas práticas questionadas neste processo e, caso necessário, autue as devidas representações;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Ministra Cármen Lúcia, Presidente do Supremo Tribunal Federal e relatora dos MS 26156 e MS 28819, e ao Ministro que vier eventualmente a sucedê-la na relatoria desses processos. (ênfases acrescidas)

11.2. A Fundação impetrou Agravo (R001-Peça 234), o qual não foi conhecido, ante sua intempestividade, nos termos do Acórdão 3.058/2016-TCU-Plenário (Peça 238).

11.3. Adotadas as medidas a seu cargo, a Sefip, em nova instrução (Peça 249), após a análise das razões de justificativa apresentadas pelas responsáveis, ora recorrentes, propôs afastar a irregularidade mencionada no subitem 9.3.2 do Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário, proposta que foi acompanhada pelo Exmo. Relator Ministro Benjamin Zymler.

11.4. No tocante ao pagamento da URP de fevereiro de 1989, o Exmo Ministro Relator *a quo*, afastou a oitiva proposta pela Sefip, e entendeu que fora descumprida a medida cautelar proferida pelo Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário, uma vez que os valores da URP majorados em agosto de 2016 não foram reduzidos e foi concedido novo aumento em janeiro de 2017.

11.5. Propôs, por conseguinte, a aplicação da multa prevista no § 1º do art. 58 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00 para as duas responsáveis, em razão do descumprimento injustificado de determinação deste Tribunal, nos termos do Voto que acompanha o Acórdão recorrido (Peça 257), no que foi acompanhado pelos Membros do Pleno desta Corte de Contas.

11.6. Novos Agravos foram interpostos (R002-Peças 263 e 266 e R003-Peça 267), e, novamente, não conhecidos, desta feita por falta de previsão normativa, nos termos do Acórdão 1.119/2017-TCU-Plenário (Peça 270).

11.7. Irresignadas com a decisão do TCU, as ex-gestoras e a Fundação interpuseram os presentes pedidos de reexame, que se fundamentam nas alterações que, adiante, passar-se-á a relatar.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

12. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade efetuados por esta Secretaria (Peças 274 e 277), retificados pelo Exmo. Ministro José Múcio Monteiro (Peças 276 e 282), que concluíram pelo conhecimento dos pedidos de reexame, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU, o Relator *ad quem*, inicialmente, concedeu efeitos de suspensão dos efeitos dos itens 9.1, 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão recorrido.

12.1. A Fundação e Márcia Abrahão Moura impetraram, em seguida, Agravo (R005-Peça 283) contra os Despachos do Exmo. Relator *ad quem* questionando a extensão dos efeitos suspensivos (Peças 276 e 282). As razões apresentadas pelos agravantes foram então acolhidas pelo Relator *ad quem*, de modo que os efeitos suspensivos fossem estendidos a todos os itens do Acórdão recorrido (Peça 284).

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **13. Delimitação**

13.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) houve cerceamento de defesa;
- b) as gestoras atuaram de forma incorreta no âmbito de suas funções;



- c) a alegação de hipossuficiência é apta para afastar o débito e a multa;
- d) a multa aplicada respeitou os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

#### **14. Do cerceamento de defesa.**

14.1. Cláudia Rosana de Araújo Costa pondera que não lhe foi ofertada o direito ao contraditório e a ampla defesa, antes da aplicação dessa multa, “de forma que fosse possível rever o ato praticado em vez de já receber uma multa nesse valor”.

14.2. Informa que foi “nomeada para o cargo de Decana de Gestão de Pessoas na Universidade de Brasília em 30/11/2016 e em 28/04/2017, data anterior a chegada dessa notificação na FUB”, e foi exonerada a pedido do referido cargo (Peça 273, p. 2-3).

#### **Análise:**

14.3. A recorrente sustenta que teve cerceado seu direito de defesa, previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, alegando que não foi ouvida antes da aplicação da multa.

14.4. A aplicação de multa por não atendimento injustificado de decisão do TCU prescinde de audiência prévia dos responsáveis quando a possibilidade da sanção constar da comunicação da decisão descumprida que, nos termos do § 3º do art. 268 do Regimento Interno, v. g. Acórdãos 2.790-TCU-1ª Câmara, 104 e 2.470/2012-TCU-Plenário, Relatores Ministros Valmir Campelo, Aroldo Cedraz e Marcos Bemquerer.

14.5. Comando normativo que foi expressamente respeitado como se observa no Ofício 9.998/2016-TCU/Sefip, de 20/9/2016, encaminhado para a Fundação Universidade de Brasília (Peça 225):

1. Conforme o Acórdão 2355/2016-TCU-Plenário, Sessão de 14/9/2016, proferido em processo de fiscalização (TC 011.205/2009-0), foi determinado, cautelarmente, “à Fundação Universidade de Brasília que mantenha os valores pagos a título de URP aos beneficiários dos MS 26156 e MS 28819 nos patamares existentes antes do advento da Lei 13.325/2016”, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU.

2. Por dever de ofício, informo que o não cumprimento de determinação deste Tribunal poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno/TCU.

14.6. O Decanato de Gestão de Pessoas foi novamente notificado em 6/12/2016, durante a gestão da ora recorrente (Peça 242), e a resposta ao comunicado foi apresentada pela recorrente (Peça 246). Assim como, os demais procedimentos no âmbito desta Corte de Contas, tais como, a instrução da unidade técnica, seus desdobramentos e a sessão de julgamento do Acórdão recorrido, terem sido realizadas ainda na gestão da recorrente, findando com a sessão de julgamento em 29/3/2017.

14.7. Logo a obrigação de cumprir a determinação em questão perpassou a gestão da decana, ora recorrente, Cláudia Rosana de Araújo Costa.

14.8. Insta ressaltar que, ao compulsar a jurisprudência sistematizada desta Corte de Contas, a praxe jurisprudencial consolidada materializou a seguinte resenha: “o atendimento intempestivo a diligência do TCU não afasta a aplicação de multa” (acórdão 3.138/20008-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

14.9. De igual sorte, alegar que seria “possível rever o ato praticado em vez de já receber uma multa nesse valor”, não transmudaria o descaso encontrado em adimplemento da obrigação constitucional primordial dos gestores públicos de a tempo e a contento cumprir as decisões desta Corte de Contas, como fora alertado no ofício de comunicação do Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário.

14.10. Para que os excessos advindos da interpretação errônea de comandos legais ou jurisprudenciais possam ser corrigidos, os princípios da celeridade e da eficiência devem ser respeitados, evitando as chicanas administrativas, ainda mais naquelas situações em que interpretações equivocadas têm sido utilizadas para drenar os cofres públicos há mais de duas décadas. Ao administrador público só cabe fazer e adotar o que está previsto na lei, uma vez que os recursos para o pagamento de pessoal advêm de valores públicos, custeados com muito sacrifício por toda sociedade.



14.11. Note-se que as leis que tratam da remuneração de cada carreira são elaboradas com a participação de toda sociedade e refletem a necessidade daquela carreira pública e a possibilidade não de um empregador privado para arcar com suas expensas, mas de toda a sociedade brasileira, e por isso a sua definição por meio de processo legislativo.

14.12. Logo, os documentos que compõem os autos fazem prova inequívoca e eloquente de que o processo respeitou, escrupulosamente e a todo momento, os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, solenemente insculpidos no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição da República.

### **15. Da atuação escoreita das gestoras no âmbito de suas funções.**

15.1. Cláudia Rosana de Araújo Costa, à época, Decana de Gestão de Pessoas, e Márcia Abrahão Moura, Reitora da Universidade de Brasília, pugnam pelo afastamento da multa aplicada, por meio dos seguintes argumentos (Peça 273, p. 3-4 e Peça 266, p. 5-9):

a) Cláudia Rosana de Araújo Costa pontua que seus atos foram praticados “de boa-fé, na interpretação de que estava dando cumprimento a liminares proferidas nos Mandados de Segurança 26.156 e 28.819” e talvez por questões de “pouca experiência” e “conhecimento jurídico limitado”, já que é “administradora, e o pouco tempo no cargo tenham contribuído para um possível erro ou errônea interpretação de decisão judicial, mas que podem ser perfeitamente corrigidos em consulta ao STF”;

b) Cláudia Rosana de Araújo Costa afirma que desde que ingressou na “carreira pública”, em 19/1/2009, na “FUB como Administradora” sempre assumiu cargos e pautou sua “conduta pelos princípios da legalidade, da eficiência, da moralidade e de vários outros princípios”;

c) a FUB e Márcia Abrahão Moura ponderam que “não há razoabilidade na imposição de multa pessoal às recorrentes, que sempre primaram pelo fiel cumprimento das determinações judiciais prevalentes na espécie”;

d) a FUB retoma a discussão quanto à validade dos atos administrativos das gestoras, os quais, segundo a defesa, estariam amparados pelos Mandados de Segurança do STF.

#### **Análise:**

15.2. Pondera-se, inicialmente, ser descabida a discussão acerca da pertinência e da validade das determinações contidas no Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário, uma vez que a eventual rediscussão das determinações ali contidas deveria ter sido realizada por meio dos instrumentos pertinentes. Rediscussão que foi enfrentada por esta Corte de Contas quando da análise das razões de justificativa enviadas pela Fundação, nos termos do Voto que fundamentou o Acórdão recorrido (Peça 257), *in verbis*:

7. Verifica-se, pois, que a FUB vem descumprindo medida cautelar proferida por esta Corte, sob a alegação de estar cumprindo decisão judicial. Nessa seara, cumpre mencionar que a servidora matrícula Siape 1220662, mencionada no voto que fundamentou o Acórdão 2355/2016-Plenário, que recebia a título de decisão judicial R\$ 4.460,95 em julho de 2016, está recebendo R\$ 4.941,62. Ou seja, um aumento de 10,77%.

8. Deixo de adentrar o mérito da legalidade da manutenção da URP de 26,05% nos dias atuais, haja vista que a matéria está pacificada inclusive no próprio Supremo Tribunal Federal (STF). Cito, a título de ilustração, o MS 32822 AgR/DF (relatora Ministra Rosa Weber, julgado em 30/8/2016 pela Primeira Turma):

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. INTERPOSIÇÃO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. ATO INICIAL CONCESSIVO DE APOSENTADORIA. RECUSA DE REGISTRO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RELAÇÃO JURÍDICA CONTINUATIVA. MODIFICAÇÃO DO ESTADO DE FATO OU DE DIREITO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DE SENTENÇA ACOBERTADA PELA COISA JULGADA. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. 1. Ao julgamento do RE 596.663, esta Corte decidiu o tema nº 494 da repercussão geral, assentando a seguinte tese: “A sentença que reconhece ao trabalhador ou a servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos”. 2. A autoridade impetrada, no Acórdão nº 7288/2013 – TCU - 2ª Câmara, registrou que a parcela correspondente ao percentual de 26,05% (URP), paga em virtude de decisão judicial transitada em julgado, foi posteriormente absorvida por reestruturações remuneratórias ocorridas na carreira da impetrante, em especial as decorrentes das Leis 11.344/2006 e





11.784/2008. 3. Balizada na compreensão de que não há direito adquirido a regime jurídico, a jurisprudência desta Suprema Corte, reafirmada ao julgamento, sob a sistemática da repercussão geral, do RE 563.965, reputa revestida de legitimidade constitucional a alteração na estrutura dos vencimentos de servidores públicos, desde que com eficácia ex nunc e sem redução nominal de estipêndios. 4. Agravo regimental conhecido e não provido.

9. O que importa esclarecer, no caso concreto, é se o aumento da URP paga aos servidores da FUB em razão dos novos planos de carreira possui amparo judicial.

10. Quando da prolação do Acórdão 2355/2016-Plenário, o Tribunal concluiu que não existia determinação do STF que assegurasse a continuidade do pagamento sob a forma de percentual, de modo a assegurar automaticamente aumento do valor da vantagem a cada novo aumento de remuneração.

11. A intenção da relatora quando deferiu medida cautelar contra atos emanados do Tribunal de Contas da União era clara: preservar os pagamentos que vinham sendo feitos aos servidores da FUB a título de URP em razão do caráter alimentar da rubrica, como se depreende da parte final da decisão monocrática proferida em 1º/11/2006 nos autos do MS 26156 MC/DF:

Pela natureza alimentar da URP, paga aos docentes substituídos durante alguns anos, e cujos valores representam parte considerável das remunerações devidas, defiro o pedido de medida liminar para determinar à autoridade indigitada coatora se abstenha de praticar atos tendentes a diminuir, suspender e/ou retirar da remuneração/proventos/pensões dos docentes substituídos a parcela referente à URP de fevereiro de 1989 e/ou impliquem a devolução dos valores recebidos àquele título, até a decisão final da presente Ação.

12. De fato, a relatora determinou, no despacho exarado em 25/3/2010, a continuidade do pagamento da URP “na forma como vinha sendo realizada”, mas isso não significa, como querem fazer crer as responsáveis, que a Ministra se referia ao pagamento de percentual incidente sobre toda e qualquer estrutura remuneratória.

13. O próprio despacho esclareceu o significado da expressão, consoante se depreende do texto seguinte:

Com as informações constantes dos ofícios apresentados pelo Reitor da Universidade de Brasília (Petição Avulsa n. 16.569/2010) e pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (Petição Avulsa n. 16.666/2010), e, ainda, das decisões de fls. e 538- 574-581, dou por respondido por esta última autoridade a este Supremo Tribunal que o cumprimento do que determinado na liminar por mim deferida, que importa no pagamento da parcela discutida (URP de fevereiro de 1989) na forma como vinha sendo realizada antes da prolação do ato ora impugnado, ou seja, incluídos todos os docentes substituídos (sem distinção quanto à época de ingresso na Fundação Universidade de Brasília) e sem sua absorção por reajustes salariais posteriores, será integral, aguardando o órgão apenas a apresentação pela Fundação Universidade de Brasília de apresentação dos dados e valores, para que seja aperfeiçoado o pagamento inclusive por folha suplementar a ser gerada imediatamente.

Reitero, ainda uma vez, que o cumprimento da decisão precária, proferida em sede de liminar, não representa sinalização de reconhecimento de eventual direito dos substituídos pelo sindicato- impetrante, mas tão somente garantia de pagamentos que vêm sendo realizados ao longo dos anos até a decisão final a ser prolatada proximamente por este Supremo Tribunal. (grifo não existente no original)

14. Extrai-se, claramente, do citado despacho, que a forma como vinha sendo realizada significa que a rubrica deveria continuar sendo paga a todos os servidores, sem distinção quanto à época de seu ingresso na FUB, e sem absorção por reajustes salariais posteriores. Nada é falado sobre a forma de cálculo da vantagem, mas tão somente sobre a preservação de seu valor. A relatora cuidou apenas de evitar a redução da remuneração dos substituídos. (ênfases do original)

15.3. Em verdade, as gestoras foram multadas pelo descumprimento das determinações do Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário, o qual continha todas as diretrizes a serem seguidas pelos agentes públicos, não sendo cabível buscar explicações em pagamentos de remunerações sem apoio em legislação específica e se aproveitando de interpretação extensiva de decisões judiciais, interpretação com afronta explícita ao interesse público e ao Erário, cuja inconsistência foi explicada e reexplicada em diversas decisões desta Corte de Contas.

15.4. A cultura de desrespeito à Constituição Federal, às leis e a utilização de subterfúgios para inflar indevidamente as remunerações dos quadros da Fundação, inclusive daqueles que ingressaram nos quadros da instituição décadas depois dos referidos planos econômicos, como a própria Decana, ora recorrente, foi detidamente demonstrada no Voto que fundamenta o Acórdão recorrido, de lavra do Exmo. Ministro Benjamin Zymler (Peça 257, p. 7):

17. Alegam as responsáveis que não haveria óbice, na decisão judicial, ao aumento do valor da URP.



18. Ora, para que determinada vantagem paga ao servidor não basta que não haja óbices na decisão judicial ou na lei. É necessário que exista expressa determinação, pois inexistente espaço para discricionariedade do administrador.

19. No caso concreto, não há comando judicial que imponha à FUB a obrigação de elevar o valor dos pagamentos feitos a título de URP.

20. Argumentam as gestoras que a não-incidência dos aumentos remuneratórios sobre a URP significariam a redução da rubrica. Também não vejo como isso poderia ocorrer, já que ficou assegurada a manutenção do valor nominal da rubrica.

21. Veja-se que não existe, no nosso ordenamento jurídico, norma que assegure a manutenção dos valores reais das remunerações. Tampouco existe norma que assegure a manutenção dos valores proporcionais das rubricas judiciais nas remunerações dos servidores.

(...)

24. Manter em destacado o percentual, a ser aplicado a toda e qualquer estrutura remuneratória a ser criada por lei, equivale a afastar o princípio da reserva legal, de modo a assegurar aos servidores a percepção de remuneração eternamente superior àquela estipulada pelo legislador.

25. Na linha de raciocínio dos gestores, se a mesma remuneração dos servidores fosse reestruturada e elevada para R\$ 10.000,00, fariam jus ao pagamento de R\$ 2.605,00 a título de URP, o que afronta não apenas o entendimento desta Corte, como também do próprio STF. Cito, em particular, o RE 596.663/RJ (rel. Ministro Marco Aurélio; rel. acórdão Ministro Teori Zavascki; julgado pelo Tribunal Pleno em 24/9/2014), o qual teve repercussão geral (tema 494), nos termos do § 3º do art. 102 da Constituição Federal.

26. O que se espera, com os aumentos remuneratórios, é a paulatina absorção da vantagem judicial e não o seu aumento continuado.

27. Ao contrário do que interpreta a FUB, a intenção da Ministra Cármen Lúcia era clara: evitar o decesso remuneratório até o julgamento do mérito, dado o caráter alimentar da parcela remuneratória. Não é por outra razão que a relatora suspendeu os atos da autoridade coatora que implicasse suspensão ou retirada da parcela da remuneração dos substituídos até a decisão final da ação.

15.5. No caso em apreço, a aplicação da multa fundamentou-se no parágrafo 1º do art. 58 da LOTCU, em razão do injustificado não atendimento, a contento, de decisão desta Corte de Contas (item 9.1 do Acórdão 561/2017-TCU-Plenário).

15.6. De fato, neste caso específico, a análise cabível a afastar a aplicação da multa reside na comprovação documental de que as recorrentes teriam, à época, tomado todas as medidas de suas alçadas para assegurar o correto e o tempestivo cumprimento da decisão do TCU. Com efeito, caso se chegue à conclusão de que os documentos, acostados aos autos pelas recorrentes, são hábeis o suficiente para comprovar a ação diligente destas, as multas que lhes foram cominadas, posto que terão perdido seu suporte de validade, deverão ser relevadas, com fulcro no §2º do art. 268 do RITCU.

15.7. *A contrario sensu*, evidentemente, se a argumentação carreada aos autos não se mostrar materialmente suficiente a evidenciar as condutas diligentes da Reitora e da Decana de Gestão de Pessoas as multas deverão ser mantidas.

15.8. Pondera-se que a conduta tipificada no inciso IV do art. 58 da LOTCU não comporta o exame ou não do elemento subjetivo da má-fé/boa-fé ou dolo do responsável, mas tão somente, a apuração objetiva do cumprimento ou descumprimento do comando da decisão encetada, sob pena de tornar letra morta os desígnios desta Egrégia Corte de Contas.

15.9. A demonstração de que as decisões judiciais, em sede de mandado de segurança, e os fatos processuais ocorridos há quase uma década antes dos julgados constantes desse Relatório de Inspeção não impediam a adoção das determinações desta Corte de Contas foi didaticamente aclarada pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler no Voto que fundamenta o Acórdão recorrido (Peça 257, p. 7-8):

27. Ao contrário do que interpreta a FUB, a intenção da Ministra Cármen Lúcia era clara: evitar o decesso remuneratório até o julgamento do mérito, dado o caráter alimentar da parcela remuneratória. Não é por outra razão que a relatora suspendeu os atos da autoridade coatora que implicasse suspensão ou retirada da parcela da remuneração dos substituídos até a decisão final da ação.

28. Portanto, descumprida a medida cautelar proferida pelo Acórdão 2355/2016-Plenário, uma vez que os valores da URP majorados em agosto de 2016 não foram reduzidos e foi concedido novo aumento em janeiro de



2017, entendo que deve ser aplicada a multa prevista no § 1º do art. 58 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00 para as duas responsáveis, em razão do descumprimento injustificado de determinação deste Tribunal, contida no Acórdão 2355/2016-Plenário e mantida inalterada pelo Acórdão 3058/2016-Plenário, sendo desnecessária a oitiva proposta pela Sefip.

15.10. Assim como, as explicações apresentadas pelas recorrentes para descumprir a determinação de corrigir os valores atualmente pagos a título de URP aos beneficiários dos MS 26156 e MS 28819 para os patamares existentes antes do advento da Lei 13.325/2016 não alteram o juízo de valor proferido em primeira instância, pois alegar que “pouca experiência” e “conhecimento jurídico limitado” não justifica o descumprimento direto da decisão desta Corte de Contas.

15.11. Conclui-se, deste modo, que as recorrentes se omitiram em cumprir a decisão desta Corte de Contas, no legítimo exercício de suas funções públicas, atuações omissivas que não têm natureza meramente formal e que atentaram contra o princípio da reserva legal, impingindo a sociedade brasileira despesa com a qual esta não havia aquiescido por meio de seus representantes legais, legítimos detentores do poder de legislar acerca das remunerações das carreiras em questão.

15.12. Desse modo, não há como acolher o argumento apresentado.

#### **16. Da condição financeira do condenado pelo TCU.**

16.1. Cláudia Rosana de Araújo Costa informa sua condição financeira pessoal e familiar. Entende que a “determinação de recolhimento da importância de R\$ 20.000,00, ou o desconto em folha dessa importância, necessariamente trará impacto sobre a minha vida familiar, reduzindo recursos de caráter alimentar em prejuízo de menores dependentes” (Peça 273, p. 5).

##### **Análise:**

16.2. Ressalte-se que a jurisprudência desta Casa é serena, em sede recursal, que a alegação de hipossuficiência não é apta, por si só, a reduzir o valor da multa aplicada, cingindo-se, in casu, as facilidades de parcelamento, já devidamente autorizada no subitem 9.2.3 do Acórdão recorrido, e de limitação do valor descontado, quando for o caso, previstas na legislação pertinente, nos termos do art. 217 do RI/TCU.

16.3. Avolumam-se decisões neste sentido, dentre as quais, *verbi gratia*, os Acórdãos 2.011/2007 e 1.134/2008, ambos da 1ª Câmara, e 24 e 655/2008, ambos do Plenário, que ilustram o pensamento desta Corte de Contas neste mote.

#### **17. Do valor da multa aplicada.**

17.1. Objetam que a revisão da “aplicação de multa”, já que não são reincidentes e atuaram pautadas em motivos justificados e de boa-fé, sendo a multa “desarrazoada e desproporcional” (Peça 273, p. 4).

17.2. Acrescentam que “o valor estabelecido pelo acórdão recorrido a título de multa corresponde a 34,323% do valor máximo previsto no caput do artigo 58 da Lei 8.443/92, sendo totalmente desproporcional à suposta irregularidade imputada às recorrentes” (Peça 266, p. 9-10).

##### **Análise:**

17.3. Cabe ressaltar que o fundamento da aplicação de multa decorreu do não atendimento, no prazo fixado, sem motivo justificado, de decisão do Tribunal, cujo respaldo jurídico se encontra no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992.

17.4. Insta ponderar que a sanção de multa aplicada às recorrentes no valor de R\$ 20.000,00, as quais devem ser estipuladas entre cinco e cinquenta por cento do valor atualizado do montante estipulado no caput do art. 58, da LOTCU c/c art. 268, inciso VII, do RI/TCU, o que, por sua vez, se encontrava normatizado e atualizado pela Portaria 46, de 13/1/2017 (sob o amparo do § 1º do art. 268 do RI/TCU), a qual o fixou em R\$ 58.269,07 para o ano de 2017.

17.5. Portanto, à luz desses dispositivos, o valor aplicado de R\$ 20.000,00 corresponde a 34,32% do valor máximo determinado pelo normativo, proporcionalidade que por sua representatividade fracionária não pode, de per si, ser considerada desarrazoada, primordialmente, em razão do sucessivo descumprimento. O que, por sua vez, se encontra dentro dos parâmetros estabelecidos pelo RI/TCU e,



por consectário lógico, dentro dos propósitos dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo legal e regimentalmente embasado.

17.6. Verifica-se, sobremaneira, que a dosimetria aplicada se mostra bastante razoável e proporcional a gravidade apontada. Além de se inserir perfeitamente na margem discricionária legalmente conferida a esta Casa para a realização efetiva do controle externo no âmbito da administração pública federal.

### CONCLUSÃO

18. Das análises anteriores conclui-se que:

a) o Decanato de Gestão de Pessoas foi novamente notificado em 6/12/2016, durante a gestão da ora recorrente (Peça 242), e a resposta ao comunicado foi apresentada pela recorrente (Peça 246). Em seguida, a instrução da unidade técnica, seus desdobramentos e a sessão de julgamento do Acórdão recorrido ter sido realizada ainda na gestão da recorrente, em 29/3/2017. Logo a obrigação de cumprir a determinação em questão perpassou a gestão da decana, ora recorrente, Cláudia Rosana de Araújo Costa;

b) as gestoras foram multadas pelo descumprimento das determinações do Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário, o qual continha todas as diretrizes a serem seguidas pelos agentes públicos, não sendo cabível buscar explicações em pagamentos de remunerações sem apoio em legislação específica e se aproveitando de interpretação extensiva de decisões judiciais, interpretação com afronta explícita ao interesse público e ao Erário, cuja inconsistência foi explicada e reexplicada em diversas decisões desta Corte de Contas;

c) a alegação de hipossuficiência não é apta, por si só, a afastar o débito ou a reduzir o valor da multa aplicada, cingindo-se, *in casu*, as facilidades de parcelamento, já devidamente autorizada no subitem 9.2.3 do Acórdão recorrido, e de limitação do valor descontado, quando for o caso, previstas na legislação pertinente, nos termos do art. 217 do RI/TCU;

d) a dosimetria aplicada se mostra bastante razoável e proporcional a gravidade apontada. Além de se inserir perfeitamente na margem discricionária legalmente conferida a esta Casa para a realização efetiva do controle externo no âmbito da administração pública federal.

19. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 561/2017-TCU-Plenário, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU:

a) conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Cláudia Rosana de Araújo Costa (805.257.333-53); Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43); e Márcia Abrahão Moura (334.590.531-00) e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar ciência do Acórdão que for prolatado às entidades/órgãos interessados, à Ministra Cármen Lúcia, Presidente do Supremo Tribunal Federal e relatora dos MS 26156, e ao Ministro Ricardo Lewandowski, atual relator do MS 28819 e às recorrentes, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.”

2. O Ministério Público junto ao TCU acompanhou a proposta da unidade técnica, nos seguintes termos (peça 291), *verbis*:

“Trata-se de pedidos de reexame interpostos pela ex-Decana de Gestão de Pessoas, Sra. Cláudia Rosana de Araújo Costa (peças 267 e 273), e pela Fundação Universidade de Brasília (FUB) em conjunto com sua reitora, Sra. Márcia Abrahão Moura (peça 266), em face do Acórdão 561/2017-TCU-Plenário (peça 256).



A questão original examinada por esta Corte foi o processamento irregular, em folha de pagamento de pessoal da Administração Pública Federal, de compensações salariais por conta de alegadas perdas decorrentes de planos econômicos, mais especificamente do Plano Verão.

O Acórdão 2.161/2005-Plenário e o Acórdão 3.125/2004-1ª Câmara, dentre outros, determinaram à FUB que interrompesse os pagamentos realizados a título da URP de fevereiro de 1989 (26,05%) aos servidores ativos, inativos e pensionistas.

Medidas liminares em sede dos mandados de segurança impetrados por entidades de classe amparam a continuidade do pagamento sem, contudo, assegurar a parametrização da vantagem (MS 26156 e MS 28819).

O Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário (peça 221) determinou à Fundação Universidade de Brasília que mantivesse os valores pagos a título de URP aos beneficiários dos MS 26156 e MS 28819 nos patamares existentes antes do advento da Lei 13.325/2016 e definiu oitivas da Fundação Universidade de Brasília para que i) apresentasse as razões que entendesse cabíveis para esclarecer a incidência da URP de 26,05% sobre as novas estruturas remuneratórias dos servidores dos quadros dessa instituição de ensino e ii) justificasse a não utilização do Sistema de Cadastro de Ações Judiciais para o pagamento da URP de 26,05%.

No Acórdão 561/2017-TCU-Plenário, ora atacado, o Tribunal julgou que fora descumprida a determinação do referido Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário, uma vez que os valores da URP majorados em agosto de 2016 não foram reduzidos e que foi concedido novo aumento em janeiro de 2017. Em decorrência desse fato, o TCU aplicou a multa prevista no § 1º do art. 58 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00, para as duas responsáveis, em razão do descumprimento injustificado de determinação deste Tribunal, nos termos do voto que acompanha o Acórdão recorrido (peça 257):

Acórdão 561/2017-TCU-Plenário (peça 256):  
(...)

Contra essa decisão, foram interpostos agravos (peças 263 e 266 e peça 267), não conhecidos por falta de previsão normativa, nos termos do Acórdão 1.119/2017-TCU-Plenário (Peça 270).

## II

O Ministério Público de Contas concorda com a proposta formulada pela unidade técnica e entende que o julgamento deste Tribunal não requer reforma.

As gestoras foram multadas pelo descumprimento das determinações do Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário e, conforme esclarecido pela unidade instrutiva, referido julgado trouxe claramente as diretrizes a serem seguidas pelos agentes públicos, contrárias ao pagamento de remunerações sem o amparo legal, baseando-se em interpretação extensiva e ampliativa de efeitos de decisões judiciais.

As alegações apresentadas pelas gestoras e pela Fundação Universidade de Brasília nos atuais pedidos de reexame foram avaliadas detalhadamente no âmbito da Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 265) que, após pareceres uníssomos por parte dos seus dirigentes, propõe, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Cláudia Rosana de Araújo Costa (805.257.333-53); Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43); e Márcia Abrahão Moura (334.590.531-00) e, no mérito, negar-lhes provimento, dando ciência do Acórdão que for prolatado às entidades/órgãos interessados.

No que diz respeito à multa aplicada, conforme esclarecido em outras situações apreciadas pelo TCU, a dosimetria da pena imposta pelo Tribunal não é objetiva, como ocorre na aplicação adstrita ao Direito Penal. No presente caso, a multa foi corretamente apreciada pelo relator, segundo a gravidade dos ilícitos apurados e a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas. Ademais, conforme o enunciado relativo ao Acórdão 2.053/2016 Plenário (Relator Ministro José Múcio





Monteiro), a capacidade econômica do responsável não constitui critério para a gradação da multa aplicada pelo TCU, mas sim o grau de culpabilidade e as circunstâncias fáticas do caso concreto.

### III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela Secretaria de Recursos, em pareceres uniformes, no sentido de o Tribunal:

a) conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Cláudia Rosana de Araújo Costa (805.257.333-53); Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43); e Márcia Abrahão Moura (334.590.531-00) e, no mérito, negar-lhes provimento; e

b) dar ciência do Acórdão que for prolatado às entidades/órgãos interessados, à Ministra Cármen Lúcia, Presidente do Supremo Tribunal Federal e relatora dos MS 26156, e ao Ministro Ricardo Lewandowski, atual relator do MS 28819 e às recorrentes, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), no dia seguinte ao de sua oficialização.”

3. Após o pronunciamento do *Parquet* especializado, a Fundação Universidade de Brasília, representada pela Sra. Márcia Abrahão, em 24/04/2019, requereu a juntada do parecer de lavra do Sr. Ministro Advogado-Geral da União, o qual, conforme assevera a recorrente, “*atesta a força executória da decisão do Supremo Tribunal Federal que deferiu o pedido de liminar nos autos dos Mandados de Segurança Preventivo n. 26.5156 (leia-se 26.156), impetrado contra ato do Presidente do Tribunal de Contas da União*”; como também requereu a juntada do parecer de lavra da Secretaria-Geral de Contencioso da AGU, “*o qual recomenda o cumprimento da decisão que deferiu a liminar nos autos do Mandado de Segurança n. 28.819/STF*” (peça 292).

É o relatório.

### VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos por força do art. 152 do RI/TCU.

2. Em exame pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 561/2017-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler) pela Fundação Universidade de Brasília e pelas Sras. Cláudia Rosana de Araújo Costa (peças 267 e 273) e Márcia Abrahão Moura (peça 266), respectivamente, Decana de Gestão de Pessoas e Reitora da Universidade de Brasília, à época dos fatos.

3. Quanto à admissibilidade, ratifico o posicionamento adotado pelo então relator, Ministro José Mucio Monteiro (peças 276, 282 e 284), para conhecer dos pedidos de reexame, com fundamento no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992.

4. Quanto ao mérito, adianto que acompanho, em essência, os posicionamentos uniformes proferidos pela Secretaria de Recursos – Serur (peças 285 a 287) e pelo Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU (peça 291), cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as considerações abaixo.

5. Os autos em questão se originam de relatório de inspeção realizada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip na Fundação Universidade de Brasília – FUB, com o intuito de verificar o cumprimento do Acórdão 2.161/2005-Plenário, proferido em 07/12/2005 (rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues), relativamente aos pagamentos realizados a título da URP de fevereiro de 1989 (26,05%).

6. Além do mencionado *decisum*, o Acórdão 3.125/2004-1ª Câmara (rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues), dentre outros, igualmente determinou à FUB que interrompesse o pagamento dessa rubrica aos servidores ativos, inativos e pensionistas.

7. Contra tais deliberações, foram impetrados mandados de segurança, que tiveram as medidas liminares deferidas (MS 25.678, em 29/11/2005; MS 26.156, em 01/11/2006; e MS 28.819, em 16/09/2010; respectivamente de relatoria atual do Min. Luiz Fux, da Min. Cármen Lúcia e do Min. Ricardo Lewandowski), **sem contudo assegurar a parametrização da referida vantagem**. Isto é, por meio das citadas medidas liminares restou assegurada a continuidade do pagamento da URP de forma nominal, e não o seu reajuste a partir de alterações posteriores às aludidas liminares na estrutura remuneratória da carreira dos servidores daquela entidade.

8. Cumpre informar, a esse respeito, que apenas o MS 25.678 foi julgado, em 31/10/2014, com negativa de seguimento na forma do art. 21, §1º, do RI/STF, tendo transitado em julgado em 05/03/2016. Os mandados de segurança n. 26.156 e 28.819 ainda se encontram pendentes de julgamento, conclusos aos respectivos relatores.

9. Prosseguindo, em que pese as medidas liminares não terem assegurado a parametrização da aludida vantagem, quando do saneamento dos presentes autos de inspeção, constatou-se que *“a FUB extrapolou o conteúdo das decisões judiciais do STF ao transformar a vantagem da URP, então paga sob a forma de VPNI, no percentual de 26,05%, que vem incidindo sobre todas as estruturas remuneratórias fixadas por novas leis”* (trecho colacionado do voto condutor do Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário).

10. Em assim sendo, esta Corte de Contas, por meio do **Acórdão 2.355/2016-Plenário** (rel. Ministro Benjamin Zymler), proferido em 14/09/2016 (peça 221), **adotou medida cautelar**, determinando à FUB que mantivesse os valores pagos a título de URP aos beneficiários dos MS 26.156 e MS 28.819 nos patamares existentes antes do advento da Lei 13.325/2016; além de ter promovido a sua oitiva para que: i) apresentasse as razões que entendesse cabíveis para esclarecer a incidência da URP de 26,05% sobre as novas estruturas remuneratórias dos servidores dos quadros dessa instituição de ensino; e ii) justificasse a não utilização do Sistema de Cadastro de Ações Judiciais para o pagamento da URP de 26,05%.

11. Mais uma vez saneados os autos, em 29/03/2017, foi proferido o **Acórdão 561/2017-TCU-Plenário** (peça 256), ora recorrido, que **confirmou a medida cautelar adotada anteriormente**, tecendo determinações à FUB, **e aplicou às Sras. Cláudia Rosana de Araújo Costa e Márcia Abrahão Moura multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**, diante do descumprimento da referida medida cautelar.

12. Feito esse breve histórico dos autos, de fato, na mesma linha exposta pela Serur e pelo MP/TCU, não há como se acolher as alegações apresentadas pelas recorrentes.

13. Preliminarmente, inexistente o alegado cerceamento de defesa, uma vez que o art. 268, § 3º, do Regimento Interno/TCU dispõe que a multa aplicada em decorrência do descumprimento de decisão do Tribunal prescinde de prévia audiência do responsável.

14. Quanto ao mérito, consoante destacado pela Unidade Técnica e pelo *Parquet* especializado, as determinações contidas no Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário claramente traçaram as diretrizes que deveriam ter sido seguidas pelos agentes públicos em questão, **explicitamente demonstrando especial preocupação em não violar as medidas liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito dos Mandados de Segurança n. 26.156 e 28.819**. E mais, tal zelo encontra-se externado, minuciosamente, nos fundamentos constantes do voto condutor do referido *decisum*, como se pode constatar do seguinte excerto, *verbis*:

“23. Como se vê, 27 anos após o Plano Verão, os servidores da Universidade de Brasília continuam a receber verbas remuneratórias acima da lei, sob pretexto de recuperação de perdas salariais ocorridas quando ainda eram regidos pelo regime celetista, até mesmo servidores que ingressaram posteriormente.

24. E não apenas recebem valores decorrentes da suposta perda, mas sim a expressão daquela antiga perda em forma de percentual, que incide sobre toda e qualquer estrutura remuneratória, em verdadeira afronta ao princípio da reserva legal.

25. O que se espera quando da edição de leis que reestruturam a remuneração dos servidores é a absorção das vantagens judiciais relativas a perdas remuneratórias supostamente existentes em determinada estrutura remuneratória. Contudo, os procedimentos adotados pela FUB não só preservam indevidamente a vantagem judicial como também aumentam indevidamente seu valor.

26. **Ora, as medidas liminares concedidas pelo STF tiveram por único objetivo impedir o decesso remuneratório momentâneo de todos os substituídos processualmente e não o de assegurar a continuidade da percepção do percentual de 26,05% sobre toda e qualquer estrutura remuneratória.**

27. **Assim sendo, entendo que a FUB extrapolou o conteúdo das decisões judiciais do STF ao transformar a vantagem da URP, então paga sob a forma de VPNI, no percentual de 26,05%, que vem incidindo sobre todas as estruturas remuneratórias fixadas por novas leis.**

28. Portanto, seria de acolher a proposta da Sefip.

29. Contudo, **considerando que essa situação perdura há alguns anos e para evitar que se alegue indevidamente que esta Corte está decidindo em afronta às liminares concedidas pela Ministra Cármen Lúcia, entendo de prudência que a medida cautelar a ser deferida tenha por objetivo apenas evitar o aumento indevido da vantagem em razão do advento da Lei 13.325/2016, em contrariedade ao Acórdão 2.161/2005-Plenário e sem amparo em decisão judicial.**

30. Veja-se que o fundamento das medidas liminares proferidas nos MS 26156 e 28819 foi o de preservar a remuneração então percebida pelos servidores até a decisão de mérito a ser proferida pela Suprema Corte, dado seu caráter alimentar.

31. Assim sendo, em que pese entender que teria sido possível, já em 2006, medida semelhante, de modo a impedir o pagamento de um percentual fixo sobre a remuneração dos servidores, o que implica a possibilidade de aumento nominal dos valores pagos a título de URP, entendo que o *periculum in mora* decorre da concessão indevida de novo aumento da URP, de molde a aumentar o prejuízo suportado pelo Erário.

32. Já o *fumus boni iuri* fica evidenciado não apenas pelo fato de existir maciça jurisprudência desta Corte e do Poder Judiciário contra manutenção, nos dias atuais, da URP de 1989, mas, em especial, pela decisão de mérito do MS 25678, proferida monocraticamente pelo relator Ministro Luiz Fux em 4/11/2014 e mantida pela Primeira Turma.

33. Nessa linha, ponderou o relator:

*“A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não existe direito adquirido à manutenção de parcelas de remuneração. O servidor público está sujeito à alteração do seu regime de remuneração, não podendo, apenas, sofrer redução na sua remuneração bruta. (...)”*

*Assim, não existe direito à perpetuação das parcelas de remuneração de servidor público, porquanto, diante da possibilidade de modificação da estrutura remuneratória de uma carreira, até mesmo parcelas concedidas judicialmente sob a égide do regime jurídico antigo poderão ser eliminadas na hipótese de uma reestruturação, tal como ocorreu na hipótese dos autos.”*

34. Considerando, pois, que **a FUB novamente extrapolou o conteúdo do MS 26156 e aumentou o valor pago a título de URP, fazendo incidir na rubrica o aumento decorrente da Lei 13.325/2016**, acolho parcialmente o encaminhamento proposto pela Sefip, com as alterações julgadas pertinentes.” (grifou-se)

15. Como se vê, esta Corte de Contas, ao adotar a medida cautelar em tela, em momento algum suscitou a possibilidade de desconsiderar a autoridade das liminares proferidas nos mandados de segurança n. 26.156 e 28.819. Ao revés, a medida cautelar adotada pelo TCU buscou plena observância na aplicação dos referidos comandos judiciais, em seus exatos termos.

16. Assim sendo, não merecem ser acolhidas as escusas apresentadas pelas recorrentes, no sentido de que deixaram de observar a medida cautelar adotada pelo TCU de boa-fé, na interpretação de que estariam dando cumprimento às liminares proferidas no âmbito dos referidos mandados de segurança.



17. De igual forma, os pareceres jurídicos juntados aos presentes autos após o pronunciamento do *Parquet* especializado (peça 292) não favorecem as recorrentes. Trata-se de pareceres que tão somente atestaram a força executória das decisões liminares proferidas no âmbito dos citados mandados de segurança, **praticamente todos exarados bem antes de proferido o Acórdão 2.355/2016-TCU-Plenário**, com a exceção da NOTA n. 00016/2019/DCDNUAJ/SGCT/AGU, exarada em 22/03/2019, que apenas faz referência aos mencionados pareceres jurídicos pretéritos à adoção da medida cautelar pelo TCU.

18. A esse respeito, mais uma vez, é de bom alvitre ressaltar que em momento algum na medida cautelar adotada pelo TCU teceu-se determinação tendente a afrontar as decisões liminares em questão. Por meio da mencionada medida cautelar, posteriormente confirmada por meio do Acórdão 561/2017-TCU-Plenário, ora recorrido, esta Corte de Contas apenas busca corrigir e afastar os atos administrativos praticados no âmbito da FUB que, a pretexto de cumprir as aludidas decisões liminares, extrapolaram os seus limites.

19. Não obstante o acima asseverado, no tocante à multa aplicada às recorrentes, Sras. Cláudia Rosana de Araújo Costa e Márcia Abrahão Moura, com as vênias de estilo, entendo que o valor arbitrado se mostra desproporcional. Embora reconheça a gravidade de suas condutas, essas não tiveram grande repercussão prática no mundo dos fatos, eis que, quando do exame de admissibilidade dos presentes pedidos de reexame, foi conferido efeito suspensivo a todos os itens do acórdão recorrido, nos termos do Despacho proferido pelo, à época, Ministro-Relator José Mucio Monteiro, que deu provimento a agravo interposto pelas ora recorrentes (peça 284).

20. Como se vê, a consequência prática do descumprimento da medida cautelar adotada pelo TCU representa diminuto período em que essa permaneceu vigente (da prolação do Acórdão 2.355/2016-Plenário, de 14/09/2016, à prolação do Acórdão 561/2017-Plenário, de 29/03/2017), sendo que ainda hoje persiste o pagamento da referida vantagem no âmbito da FUB, o qual deverá finalmente ser suspenso com a prolação do presente acórdão.

21. Dessa forma, dissentindo da proposta de encaminhamento da Serur e do pronunciamento do *Parquet* especializado, apenas quanto a esse tópico, dou provimento parcial aos pedidos de reexame interpostos pelas Sras. Cláudia Rosana de Araújo Costa e Márcia Abrahão Moura, para reduzir a multa aplicada, originalmente fixada em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), para R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

22. Assim, proponho o seguinte texto dispositivo:

“9.1. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer do pedido de reexame interposto pela Fundação Universidade de Brasília, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Cláudia Rosana de Araújo Costa e por Márcia Abrahão Moura, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2.1. dar ao item 9.1 do Acórdão 561/2017-TCU-Plenário a seguinte redação:

‘9.1. aplicar às sras. Cláudia Rosana de Araújo Costa e Márcia Abrahão Moura a multa prevista no §1º do art. 58 da Lei 8.443/1992 no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;’

9.2.2. autorizar, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/92, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas, caso venha a ser requerido, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, incidindo sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento



antecipado do saldo devedor, de acordo com o que estabelece o § 2º do art. 217 do mencionado Regimento;

9.3 dar ciência aos recorrentes do teor desta deliberação, bem assim do relatório e voto que a fundamentam”

\*\*\*\*\*

23. Entrementes, no transcorrer da sessão de julgamento, acolhi proposta ofertada pelo Ministro Vital do Rêgo, no sentido de tornar insubsistentes as multas aplicadas.

Em razão do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1271/2019 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 011.205/2009-0.

1.1. Apensos: 008.738/2009-6; 008.580/2010-3.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Relatório de Inspeção).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Cláudia Rosana de Araújo Costa (805.257.333-53); Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43); Ivan Marques de Toledo Camargo (210.411.481-00); José Geraldo de Sousa Júnior (191.173.968-91); Márcia Abrahão Moura (334.590.531-00); Roberto Armando Ramos de Aguiar (333.566.888-04); Timothy Martin Mulholland (150.829.971-49).

3.2. Recorrentes: Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43); Márcia Abrahão Moura (334.590.531-00); Cláudia Rosana de Araújo Costa (805.257.333-53).

4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade de Brasília.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).

8. Representação legal: Não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame, interpostos por Cláudia Rosana de Araújo Costa, Fundação Universidade de Brasília e Márcia Abrahão Moura, em face do Acórdão 561/2017-TCU-Plenário, proferido em Relatório de Inspeção,

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

9.1. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer do pedido de reexame interposto pela Fundação Universidade de Brasília, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Cláudia Rosana de Araújo Costa e por Márcia Abrahão Moura, para, no mérito, dar-lhes provimento para tornar insubsistentes os itens 9.1 e 9.2.3 do Acórdão 561/2017-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência às recorrentes do teor desta deliberação, bem assim do relatório e do voto que a fundamentam.





10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1271-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 025.553/2018-6

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Caixa Participações S.A.

Representação legal: Jailton Zanon da Silveira (OAB-RJ 77.366), Guilherme Lopes Mair (OAB-DF 32.261), Murilo Muraro Fracari (OAB-DF 22.934) e outros, representando Caixa Participações S.A. e Caixa Participações S.A.. (peças 2 e 3).

**SUMÁRIO:** REPRESENTAÇÃO. CAIXA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES RELATIVAS À AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DE ATUAÇÃO DA EMPRESA CAIXA IMÓVEIS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELACIONADOS ÀS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA). CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

## RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público de Contas, a noticiar irregularidades relativas à ampliação do escopo de atuação da empresa Caixa Imóveis (empresa sobre a qual a Caixa Participações S.A. possui participação minoritária de 49,98%) na prestação de serviços relacionados às atividades de financiamento imobiliário da Caixa Econômica Federal (Caixa).

3. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução lavrada no âmbito da SecexFazenda, cujas conclusões foram endossadas pela direção da unidade (peças 20 a 22):

### **HISTÓRICO**

3. *O exame da legalidade do processo de aquisição de participação acionária na Habitar, autorizado pela Lei 11.908/2009, foi oportunamente objeto do TC 017.417/2015-5. Concluiu-se, à época, pela ausência de indícios de ilegalidade, bem como não se vislumbrou impedimento à pretensão da Caixa de se utilizar dessa empresa [Caixa Imóveis] como gerenciadora da rede de correspondentes bancários para fins de ampliar a rede de crédito imobiliário.*

4. *Destaca-se que, nessa oportunidade, o Tribunal se pronunciou unicamente em relação à possibilidade de a empresa atuar como correspondente bancário. Todavia, por intermédio do Acórdão 1.973/2016-Plenário, esta Corte de Contas não descartou a possibilidade de trabalhos futuros de auditoria com o objetivo de analisar a permanência da aderência aos objetivos para os quais a empresa [Caixa Imóveis] fora adquirida, além de ressaltar que a manifestação lá prolatada não constituía análise conclusiva acerca do futuro contrato que seria firmado futuramente.*

5. O objeto da Representação trata especificamente da suposta ampliação do escopo de atuação da empresa, passando a atuar

(i) na área de engenharia, mais precisamente na avaliação de imóveis, efetuando a gestão das empresas credenciadas que hoje atendem à Caixa Econômica Federal (Caixa);

(ii) na elaboração de modelos estatísticos, visando a determinação do valor dos imóveis; e

(iii) na análise de empreendimentos e acompanhamento de obras habitacionais.

6. Contudo, no entender do Parquet, essas atividades coincidem com as competências do quadro de engenharia e arquitetura da Caixa que atuam nas Gerências de Habitação. Ademais, tais atividades estariam “completamente fora do escopo do gerenciamento da rede de correspondentes bancários”, atividade autorizada pelo Banco Central e por este Tribunal de Contas da União (TCU).

7. Ademais, relatou que haveria afronta ao art. 1º, inciso I, alínea “b” da Resolução Banco Central (Bacen) 4.271/2013, haja vista a obrigação de que a avaliação do imóvel seja “efetuada por profissional sem qualquer vínculo com a área de crédito da instituição concedente ou com outras áreas que possam implicar conflito de interesses ou deficiência na segregação de funções.”

8. Diante dessas informações, esta unidade técnica conheceu a Representação e realizou diligência com vistas a obter maior conhecimento acerca da suposta pretensão da Caixa de ampliar o escopo de atuação da Caixa Imóveis (peça 7). Doravante serão analisados os documentos trazidos em resposta.

#### **EXAME TÉCNICO**

9. Apesar de constarem deste processo os contratos de gestor de correspondente bancário e de correspondente bancário individual, este exame técnico tem por escopo analisar tão somente as supostas irregularidades aventadas pelo representante, relacionadas à ampliação do objeto de atuação da Caixa Imóveis. Apenas a título de contextualização, tais contratos são mencionados nesta instrução.

10. Segundo a Caixa, o objetivo dos contratos de prestação de serviço já firmados com a Caixa Imóveis, anteriormente denominada Habitar Negócios e Serviços S.A. quando da celebração das avenças, foi (e continua a ser) a necessidade de otimizar o processo de originação de crédito imobiliário da Caixa (peças 17 a 19).

11. Em 11/9/2017 foi assinado o contrato de Correspondente Bancário, na modalidade Gestor, com a finalidade de gerir uma rede substabelecida para prestação de serviços de recebimento e encaminhamento de proposta de operações de crédito habitacional, entre outros serviços.

12. Em função de terem sido necessários ajustes de sistemas e processos por parte da Caixa, além da criação de sistema da Caixa Imóveis para operacionalização, não foi possível, à época, iniciar as atividades no modelo Gestor, motivo pelo qual foram assinados os contratos de Correspondente Bancário Individual em março de 2018. Após a estabilização mínima dos sistemas e rotinas, deu-se início ao período piloto no modelo de Correspondente Bancário Gestor.

13. O negócio de “Originação de Crédito Imobiliário” é baseado nas comissões recebidas pela Caixa Imóveis no processo de originação de crédito imobiliário (peça 17, p. 24 e 25 e peça 19, p. 45).

14. Paralelamente a essa atuação como correspondente bancário, com o intuito de diminuir a dependência única e exclusiva de receitas oriundas de processos imobiliários com a Caixa, “foi identificada a necessidade de desenvolver um projeto no ramo de avaliação de imóveis, que já era previsto no objeto social do estatuto da Caixa Imóveis desde 2012” (peça 14, p. 4).

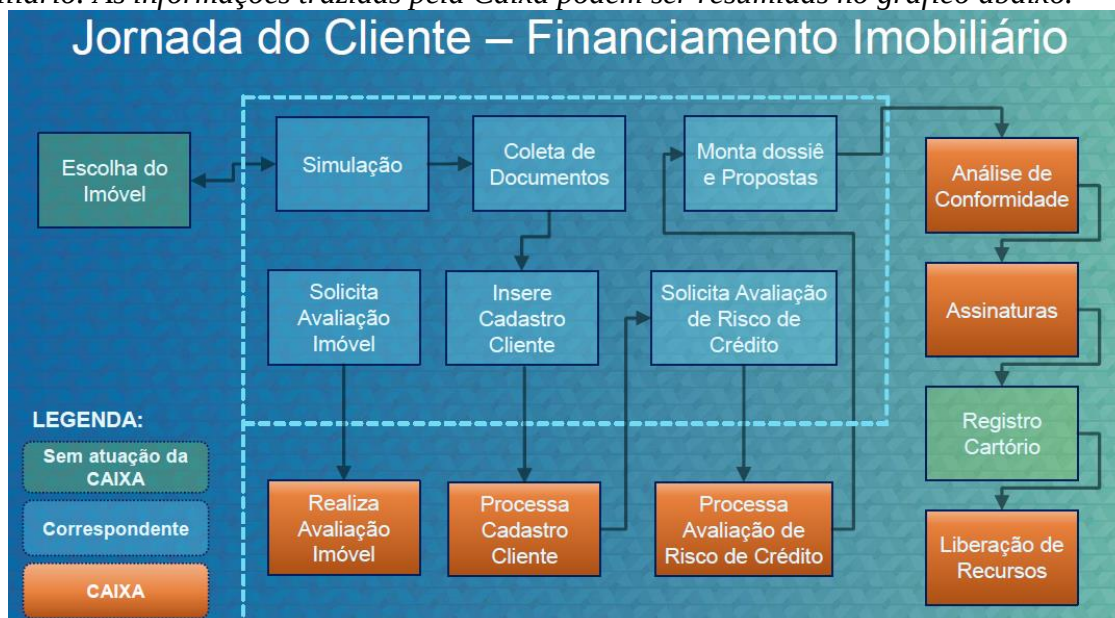
15. A análise do Plano de Negócios atualizado da Companhia (peça 15, p. 3), datado de 24/1/2018, prevê, ainda, a execução de mais duas linhas de negócio da Caixa Imóveis, a saber: Associados e Portal Caixa Imóveis.

16. A linha de negócios “Associados Caixa Imóveis” trata da construção de uma rede de agentes de negócios imobiliários que disporia de benefícios em um ambiente digital voltado à realização de transações imobiliárias. Em um primeiro momento, tal rede seria formada por imobiliárias e seus corretores vinculados, corretores autônomos e incorporadoras.

17. Esse projeto reuniria produtos e serviços ofertados diretamente aos clientes, sem exclusividade ou contratação direta com os bancos concedentes do financiamento, e focado em imóveis usados ou novos sem vinculação a financiamento de produção. Em contrapartida, a Caixa Imóveis teria direito a comissões nas transações realizadas por meio do portal.

18. Por fim, o “Portal Caixa Imóveis” (marketplace) traduz-se em um ambiente integrado de soluções imobiliárias para compradores e vendedores em busca do melhor negócio. O marketplace promove, tanto ao usuário quanto ao associado, uma experiência unificada de todas as etapas da transação imobiliária, bem como da própria contratação do financiamento. A receita oriunda do Portal advém da venda de anúncios de imóveis patrocinados e outros serviços disponibilizados pela internet.

19. Além dessas informações encaminhadas em resposta à diligência promovida, foi realizada reunião em 11/12/2018 com o objetivo de melhor conhecer o processo de contratação do crédito imobiliário. As informações trazidas pela Caixa podem ser resumidas no gráfico abaixo.



Fonte: Apresentação realizada pela Caixa em 11/12/2018

20. Nesse modelo, com a ampliação do escopo de atuação da Caixa Imóveis, ela passaria a atuar também na “Escolha do Imóvel”, nos seus negócios “Associados” e “Portal Caixa Imóveis”. Normalmente esta etapa do processo é de exclusiva responsabilidade do cliente adquirente. Contudo, a empresa identificou oportunidade negocial de expandir sua atuação para esse nicho. Além disso, a Caixa, como instituição financeira, não atuou nem tem pretensão de atuar nesse nicho.

21. A atividade de “Registro em Cartório” é atualmente realizada pelo cliente. Paralelamente, há um estudo da Caixa Imóveis acerca das possibilidades de atuar futuramente nesse ramo com foco em melhorar a experiência do cliente comprador.

22. As atividades de simulação, coleta de documentos, montagem de dossiês e propostas, solicitação de avaliação do imóvel, inserção de cadastro do cliente e solicitação de avaliação de risco de crédito são desenvolvidas pela Caixa Imóveis, como Correspondente Bancário Individual e Gestor.

23. Por sua vez, atualmente as atividades de avaliação do imóvel, processamento de cadastro de cliente, de avaliação de risco de crédito, análise de conformidade e assinaturas, bem como a liberação de recursos financeiros são realizadas pela própria Caixa.

24. Nesse sentido, cabe destacar que, no modelo atual, a avaliação de imóvel, atividade objeto desta Representação, mesmo após a expansão das atividades da Caixa Imóveis, permanece sob responsabilidade exclusiva da Caixa.

25. Ainda que a Caixa Imóveis, diretamente ou por meio de sua rede de associados, efetue algum procedimento prévio para avaliar inicialmente um imóvel, enquanto atuante nos seus negócios

de “Associados” e “Portal Caixa Imóveis”, a instituição financeira Caixa é obrigada a realizar sua própria análise com vistas à precificação do imóvel, atendendo a todos os requisitos internos correlatos a tal atividade. A Caixa, como instituição financeira, detém a competência exclusiva para realizar a avaliação do imóvel.

26. Desse modo, no modelo atual de concessão de crédito imobiliário, independentemente de qualquer procedimento avaliativo prévio porventura realizado pela Caixa Imóveis, o corpo técnico da instituição financeira permanece vinculado à necessidade de realização de sua própria avaliação do imóvel. A liberação dos recursos do crédito imobiliário somente é realizada após análise independente da Caixa. Logo, não se vislumbra sobreposição entre as atividades atualmente realizadas pela Caixa Imóveis em seus três nichos negociais (Correspondente Bancário, Associados e Portal) com aquelas realizadas pela Caixa, no que diz respeito à avaliação de imóveis.

27. Ainda no que diz respeito à avaliação de imóveis, durante reunião realizada na Caixa, relatou-se que foi apresentada proposta pela Caixa Imóveis para que tal atribuição passe a ser desenvolvida por ela. Conforme informado, essa alteração promoveria melhoria na eficiência do processo de concessão de crédito imobiliário.

28. Segundo a proposta, haveria ganho de agilidade no processo, uma vez que a Caixa Imóveis teria capacidade de reduzir o prazo médio de realização da avaliação do imóvel. Caso seja aprovado, caberia à Caixa realizar uma espécie de validação da avaliação do imóvel anteriormente realizada pela Caixa Imóveis.

29. Contudo, frisa-se que essa proposta ainda se encontra em fase de discussão interna na Caixa e que, para sua aceitação, serão consultadas as áreas de engenharia, de risco e jurídica da empresa pública federal. Oportunamente, caso aprovada nas instâncias internas do Banco, a norma passará, ainda, por consulta ao Banco Central. Desse modo, não cabe ao Tribunal manifestar-se sobre tal proposta neste momento.

30. Por seu turno, com relação à suposta atuação da Caixa Imóveis na análise de empreendimentos e no acompanhamento de obras habitacionais, nas informações trazidas na Representação e nas tratativas com a Caixa não se vislumbrou atuação da Caixa Imóveis nesse nicho negocial. O plano de negócio da empresa encaminhado a esta Corte não prevê a realização das atividades aqui mencionadas.

31. Evidentemente que, embora não haja elementos passíveis de pugnação no momento atual, esta Secretaria não descarta a realização de futuros trabalhos de fiscalização, a fim de verificar se a empresa em tela continua servindo ao propósito para o qual foi comprada, e principalmente, se as normas constitucionais e legais continuam a ser cumpridas.

### **CONCLUSÃO**

32. A Representação foi formulada Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União sob alegação de que a expansão das atividades da Caixa Imóveis, ao permitir que ela efetuassem a realização de avaliação de imóveis e outras atividades correlatas, afrontaria a Resolução Bacen nº 4.271/2013, a qual exige a realização de tal atividade por profissional sem vínculo com a área de crédito da instituição concedente da operação de crédito.

33. Haveria, também, sobreposição entre as atividades que passariam a ser desempenhadas pela Caixa Imóveis e o conjunto de atribuições já realizado pelo corpo técnico de engenheiros e arquitetos da própria Caixa Econômica Federal.

34. Realizado o exame, não se constatou afronta à vedação contida na Resolução Bacen nº 4.271/2013, uma vez que, no modelo atual de concessão de crédito imobiliário, mesmo a Caixa Imóveis participando de algum modo da precificação inicial do imóvel antes de concretizar a operação de compra/venda, a Caixa ainda se vincula a realizar seu processo próprio e completo de avaliação. Isso garante a segregação de funções exigida pela norma do Bacen.

35. Noutro campo, também não se verificou, mesmo após a ampliação de atuação prevista pela Caixa Imóveis, operações relacionadas a análise de empreendimentos e acompanhamento de obras.





36. Por consequência, e considerando o exame de admissibilidade já realizado na primeira instrução desta unidade técnica (peça 7, p. 2), propõe-se conhecer da presente representação, para, no mérito, considera-la improcedente.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

37. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

#### **II**

3. Concluída a instrução, solicitei a oitiva do Ministério Público junto a este Tribunal, cujo parecer, lavrado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, reproduzo a seguir (peça 25):

*Trata-se de representação oferecida por este representante do MP/TCU, no intuito de se apurar fatos denunciados pela Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal (ANEAC), no sentido de que a empresa Caixa Imóveis – da qual a Caixa Econômica Federal é acionista minoritária – pretendia ampliar seu escopo de atuação, que passaria a operar na área de engenharia, mais precisamente:*

*a) na avaliação de imóveis, propondo efetuar a gestão das empresas credenciadas que hoje atendem à Caixa; elaboração de modelos estatísticos, visando a determinação do valor dos imóveis”;*

*b) na análise de empreendimentos e no acompanhamento de obras habitacionais.*

*Assinalei na representação que a situação sob representação poderia estar afrontando a Resolução BACEN 4271, de 30/9/2013 — a qual dispõe sobre os critérios de concessão de financiamento imobiliário e dá outras providências —, notadamente o disposto em seu art. 1º, inciso I, alínea “b”, o qual estabelece que:*

*Art. 1º. A concessão de financiamento imobiliário pelas instituições financeiras e pelas demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil deve ser precedida de avaliação do nível de risco da operação pela instituição concedente, efetuada com base em critérios consistentes, adequados e verificáveis, amparada por informações internas e externas, contemplando, inclusive, os seguintes procedimentos:*

*I – em relação à suficiência de garantias:*

*a) (...);*

*b) a avaliação do imóvel deve ser efetuada por profissional que não possua qualquer vínculo com a área de crédito da instituição concedente ou com outras áreas que possam implicar conflito de interesses ou representar deficiência na segregação de funções;*

*O processo teve desenvolvimento regular, com a realização de diligências e reuniões entre a equipe técnica e a Caixa, no intuito de esclarecer o processo de contratação de crédito imobiliário e o escopo de atuação da estatal e dos demais agentes envolvidos nas operações, inclusive a questionada participação da Caixa Imóveis em eventuais campos fora do âmbito legal e regulamentar que lhe compete atuar.*

*Conforme logrou apurar a SecexFazenda, a precificação dos imóveis continuava a ser realizada exclusivamente pela Caixa, o que garantiria a segregação de funções exigida pela norma do Banco Central. Também não se verificaram operações relacionadas à análise de empreendimentos e acompanhamento de obras.*

*Destaco o seguinte trecho da análise de peça 21:*

*25. Ainda que a Caixa Imóveis, diretamente ou por meio de sua rede de associados, efetue algum procedimento prévio para avaliar inicialmente um imóvel, enquanto atuante nos seus negócios de “Associados” e “Portal Caixa Imóveis”, a instituição financeira Caixa é obrigada a realizar sua*





*própria análise com vistas à precificação do imóvel, atendendo a todos os requisitos internos correlatos a tal atividade. A Caixa, como instituição financeira, detém a competência exclusiva para realizar a avaliação do imóvel.*

*26. Desse modo, no modelo atual de concessão de crédito imobiliário, independentemente de qualquer procedimento avaliativo prévio por ventura realizado pela Caixa Imóveis, o corpo técnico da instituição financeira permanece vinculado à necessidade de realização de sua própria avaliação do imóvel. A liberação dos recursos do crédito imobiliário somente é realizada após análise independente da Caixa. Logo, não se vislumbra sobreposição entre as atividades atualmente realizadas pela Caixa Imóveis em seus três nichos comerciais (Correspondente Bancário, Associados e Portal) com aquelas realizadas pela Caixa, no que diz respeito à avaliação de imóveis.*

*Por conseguinte, a unidade técnica propõe conhecer da representação e considera-la procedente.*

*Com as devidas vênia, discordo parcialmente da proposta.*

*Observa-se que a própria SecexFazenda assinala que, embora a irregularidade objeto da representação ainda não tenha se verificado, o risco permanece:*

***27. Ainda no que diz respeito à avaliação de imóveis, durante reunião realizada na Caixa, relatou-se que foi apresentada proposta pela Caixa Imóveis para que tal atribuição passe a ser desenvolvida por ela.*** Conforme informado, essa alteração promoveria melhoria na eficiência do processo de concessão de crédito imobiliário.

*28. Segundo a proposta, haveria ganho de agilidade no processo, uma vez que a Caixa Imóveis teria capacidade de reduzir o prazo médio de realização da avaliação do imóvel. Caso seja aprovado, caberia à Caixa realizar uma espécie de validação da avaliação do imóvel anteriormente realizada pela Caixa Imóveis. (Grifei).*

*Assim, considerando a intenção latente da Caixa Imóveis em passar a desenvolver, de forma irregular, a atribuição exclusiva da Caixa de avaliar os imóveis a serem financiados, a situação continua a merecer atenção por parte do controle externo.*

*Nessas condições, manifesto-me no sentido de que o Tribunal:*

- a) conheça da representação e a considere parcialmente procedente;*
- b) determine a realização de fiscalização futura nos contratos e entendimentos firmados entre a Caixa Econômica Federal e a Caixa Imóveis, no intuito de verificar a legalidade e regularidade dos procedimentos nas atividades de financiamento imobiliário, objetivando prevenir e/ou corrigir futuras extrapolações do escopo de atuação da Caixa Imóveis, no que tange à avaliação de imóveis.*

*É o Relatório.*

**VOTO**

Preliminarmente, informo atuar neste processo nos termos do art. 152 do Regimento Interno deste Tribunal, em sucessão ao Ministro José Múcio Monteiro.

2. Trata-se de representação formulada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público de Contas, em que noticia supostas irregularidades relativas à ampliação do escopo de atuação da empresa Caixa Imóveis na prestação de serviços relacionados às atividades de financiamento imobiliário da Caixa Econômica Federal (Caixa).

3. A Caixa Imóveis é uma empresa cujo capital pertence, em 49,98%, à Caixa Participações S.A. (Caixapar), subsidiária integral da Caixa Econômica Federal.

4. Nesse contexto jurídico, a Caixa Imóveis atua como um braço operacional da Caixa Econômica Federal, mais especificamente na área de financiamento habitacional, como correspondente bancário.

5. Para melhor compreensão da matéria, cumpre esclarecer que a figura do “correspondente bancário”, segundo o art. 1º da Resolução-Bacen 3.954, de 24/2/2011, é a empresa contratada por “instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil”,

para a “**prestação de serviços, pelo contratado, de atividades de atendimento a clientes e usuários da instituição contratante**”.

6. Cabe esclarecer, também, que a aquisição da Caixa Imóveis – antiga “Habitar Negócios e Serviços S.A.” – pela CaixaPar foi considerada regular por este Tribunal, mediante o Acórdão 1.973/2016-Plenário, de minha relatoria. Naquele aresto, o Tribunal deixou assente que aquela deliberação não constituía “análise conclusiva em relação ao futuro contrato de correspondente bancário a ser firmado pela Caixa com a empresa Habitar, até porque tal ajuste ainda não (...) [fora] assinado, estando [à época] em fase de minuta, razão pela qual seus termos e fundamentos legais ainda não (...) [estavam] definidos”.

7. Assim, o foco desta representação dirige-se aos desdobramentos da relação negocial entre a Caixa e a Caixa Habitação.

8. Os pontos analisados quanto à ampliação das atribuições da Caixa Imóveis foram assim resumidos pela SecexFazenda, responsável pela instrução do feito:

“(i) na área de engenharia, mais precisamente na avaliação de imóveis, efetuando a gestão das empresas credenciadas que hoje atendem à Caixa Econômica Federal (Caixa);

(ii) na elaboração de modelos estatísticos, visando a determinação do valor dos imóveis; e

(iii) na análise de empreendimentos e acompanhamento de obras habitacionais.”

9. Segundo o autor da representação, essas atribuições estariam em redundância com as competências já estabelecidas para o quadro de engenharia e arquitetura da Caixa Econômica Federal, no âmbito de suas Gerências de Habitação. Alega, também, que essas atividades não guardariam pertinência com o objetivo original da Caixa Imóveis, que seria o gerenciamento da rede de correspondentes bancários, atividade autorizada pelo Banco Central e por este Tribunal de Contas.

10. Ainda segundo o representante, a atribuição de atividades de avaliação à Caixa Imóveis estaria em desacordo com o art. 1º, inciso I, alínea “b” da Resolução-Bacen 4.271, de 30/9/2013, que dispõe sobre “critérios de concessão de financiamento imobiliário e dá outras providências”. Segundo essa norma regulamentar, “**a avaliação do imóvel deve ser efetuada por profissional que não possua qualquer vínculo com a área de crédito** da instituição concedente ou com outras áreas que possam implicar conflito de interesses ou representar deficiência na segregação de funções” (grifei).

11. Em suas análises, a SecexFazenda conclui pela improcedência da representação, em face das seguintes apurações:

a) a avaliação realizada pela Caixa Imóveis tem natureza meramente preliminar, apenas para orientar a fase de negociação inicial com os clientes potenciais;

b) essa avaliação preliminar não afasta a competência da Caixa Econômica Federal de avaliar o imóvel com vistas a sua precificação (§25 da instrução da SecexFazenda, contida no Relatório), ou seja, a “**avaliação de imóvel**, atividade objeto desta Representação, mesmo após a expansão das atividades da Caixa Imóveis, **permanece sob responsabilidade exclusiva da Caixa**” (§24, idem; grifei);

c) a “liberação dos recursos do crédito imobiliário somente é realizada após análise independente da Caixa”, o que afasta a pecha de “sobreposição entre as atividades atualmente realizadas pela Caixa Imóveis em seus três nichos negociais (Correspondente Bancário, Associados e Portal) com aquelas realizadas pela Caixa, no que diz respeito à avaliação de imóveis (§26, idem);

d) “com relação à suposta atuação da Caixa Imóveis na análise de empreendimentos e no acompanhamento de obras habitacionais, nas informações trazidas na Representação e nas tratativas com a Caixa, não se vislumbrou atuação da Caixa Imóveis nesse nicho negocial. O plano de negócio da empresa encaminhado a esta Corte não prevê a realização das atividades aqui mencionadas (§30, idem).

12. Não obstante essas conclusões, a unidade técnica pontua as seguintes informações adicionais:

27. Ainda no que diz respeito à avaliação de imóveis, durante reunião realizada na Caixa, relatou-se que **foi apresentada proposta pela Caixa Imóveis para que tal atribuição passe a ser**

*desenvolvida por ela. Conforme informado, essa alteração promoveria melhoria na eficiência do processo de concessão de crédito imobiliário.*

**28. Segundo a proposta, haveria ganho de agilidade no processo, uma vez que a Caixa Imóveis teria capacidade de reduzir o prazo médio de realização da avaliação do imóvel. Caso seja aprovado, caberia à Caixa realizar uma espécie de validação da avaliação do imóvel anteriormente realizada pela Caixa Imóveis.**

**29. Contudo, frisa-se que essa proposta ainda se encontra em fase de discussão interna na Caixa e que, para sua aceitação, serão consultadas as áreas de engenharia, de risco e jurídica da empresa pública federal. Oportunamente, caso aprovada nas instâncias internas do Banco, a norma passará, ainda, por consulta ao Banco Central. Desse modo, não cabe ao Tribunal manifestar-se sobre tal proposta neste momento.**

13. Assim, a SecexFazenda pondera a possibilidade de “realização de futuros trabalhos de fiscalização, a fim de verificar se a empresa em tela continua servindo ao propósito para o qual foi comprada, e principalmente, se as normas constitucionais e legais continuam a ser cumpridas” (§31, idem). No entanto, essa consideração **não** foi levada à proposta de encaminhamento, restrita no sentido de conhecer a representação, considerá-la improcedente e arquivar o feito.

14. Em vista disso, o *Parquet* diverge parcialmente da unidade técnica, sob o argumento de que, embora a situação, hoje, da relação negocial entre a Caixa Imóveis e a Caixa Econômica Federal não confirme os indícios de atuação irregular, as apurações realizadas pela unidade técnica revelam tratativas para a ampliação das atribuições da contratada, tendentes a consumir o risco de irregularidade que motivou esta representação.

15. Nesse passo, o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado conclui que, “considerando a intenção latente da Caixa Imóveis em passar a desenvolver, de forma irregular, a atribuição exclusiva da Caixa de avaliar os imóveis a serem financiados, a situação continua a merecer atenção por parte do controle externo”.

16. Dessa forma, considera que a representação deva ser julgada parcialmente procedente, e propõe determinação para “a realização de fiscalização futura nos contratos e entendimentos firmados entre a Caixa Econômica Federal e a Caixa Imóveis, no intuito de verificar a legalidade e regularidade dos procedimentos nas atividades de financiamento imobiliário, objetivando prevenir e/ou corrigir futuras extrapolações do escopo de atuação da Caixa Imóveis, no que tange à avaliação de imóveis”.

17. Assentado o histórico, passo a decidir.

18. Quanto à admissibilidade, cumpre conhecer da representação, uma vez presentes os requisitos fincados no *caput* do art. 235 e no inciso VII do art. 237 do Regimento Interno deste Tribunal.

19. No mérito, endosso as conclusões do Ministério Público de Contas, com ajustes na proposta de ação de controle que formula.

20. Conforme demonstrado pela unidade técnica, a situação verificada durante a fase de instrução, com enfoque no plano formal de atuação da Caixa Imóveis, autorizaria, de fato, a conclusão pela improcedência da representação.

21. Todavia, o anúncio de procedimentos internos tendentes à ampliar o escopo de atuação da Caixa Imóveis, para que essa empresa assuma, em substituição à Caixa Econômica Federal, as avaliações de imóveis em contratos financiamentos intermediados pela própria Caixa Imóveis, poderá implicar afronta às disposições do art. 1º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-Bacen 4.271, de 30/9/2013.

22. Tal evidência confirma, em certa medida, a motivação do Ministério Público de Contas ao formular esta representação. Daí minha concordância com seu entendimento pela procedência parcial do feito e, pelas mesmas razões, com a proposta de fiscalização em momento oportuno.

23. Ressalvo apenas que a ação de controle ora alvitrada ajusta-se à modalidade de acompanhamento, com prazo definido, nos termos dos arts. 241, inciso I, e 242, do Regimento Interno deste Tribunal. Para tanto, entendo razoável que perdure até o final do corrente exercício (2019),



porquanto as informações da Caixa que motivaram a proposição da unidade técnica datam de 1º/11/2018 (item 5 do Ofício nº 5/2018/SUHOP, à peça 14), o que torna razoável o prazo de aproximadamente um ano para realizar o respectivo acompanhamento. Por óbvio, caso a unidade técnica entenda pela necessidade de prorrogar a ação de controle, de acordo com os achados porventura obtidos, poderá submeter tal proposta ao relator.

24. Pondero, ainda, que a atuação deste Tribunal na representação em tela restringe-se ao exame de legalidade das relações negociais entre a Caixa Imóveis e a Caixa Econômica Federal. Isso porque a Caixapar detém apenas 49,98% de participação acionária naquela empresa.

25. Por fim, assinalo o pedido formulado pela Caixa Econômica Federal à peça 20, para que este Tribunal mantenha “sob confidencialidade” o referido expediente, bem como seus respectivos anexos, às peças 14 a 19, por conterem informações “sensíveis a algumas empresas, inclusive uma delas com ações negociadas em bolsa de valores” (peça 20, p. 3). Ante a plausibilidade da solicitação, a reclamar a proteção do sigilo empresarial, concluo por seu deferimento, nos termos dos arts. 3º, inciso III, e 11, incisos II e III, da Resolução-TCU 294/2018.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1272/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.553/2018-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Representante/Interessados/Responsáveis:
- 3.1. Representante: Subprocurador-geral Lucas Furtado.
4. Órgão/Entidade: Caixa Participações S.A..
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).
8. Representação legal:
- 8.1. Jailton Zanon da Silveira (OAB-RJ 77.366), Guilherme Lopes Mair (OAB-DF 32.261), Murilo Muraro Fracari (OAB-DF 22.934) e outros, representando Caixa Participações S.A..

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação sobre indícios de irregularidades relativas à ampliação do escopo de atuação da empresa Caixa Imóveis na prestação de serviços relacionados às atividades de financiamento imobiliário da Caixa Econômica Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos dos arts. 237, inciso I, c/c 235 do Regimento Interno deste Tribunal, em:

- 9.1 conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2 nos termos do art. 230 e 241, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à SecexFazenda que promova o acompanhamento, até o final de 2019, sobre as tratativas e eventuais contratos entre a Caixa Econômica Federal e a Caixa Imóveis, com enfoque na legalidade dos procedimentos relacionados às atividades de financiamento imobiliário, especialmente no que tange às atribuições de avaliação de imóveis incumbidas à Caixa Imóveis;
- 9.3 nos termos dos arts. 3º, inciso III, e 11, incisos II e III, da Resolução-TCU 294/2018, classificar como sigilosas as peças 14 a 20 dos presentes autos;
- 9.4 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:
  - 9.4.1 à Procuradora-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal, para ciência ao autor da presente representação;



9.4.2 à Caixa Participações S.A., à Caixa Imóveis e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1272-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE \_\_\_\_ – Plenário

TC 039.746/2018-6

Natureza(s): Representação (Embargos de Declaração)

Órgão/Entidade: Cobra Tecnologia S.A. (UASG 179013)

Interessado: IMC Assessoria Empresarial S/S Ltda.– ME (CNPJ 04.863.393/0001-18)

Embargante: IMC Assessoria Empresarial S/S Ltda.– ME (CNPJ 04.863.393/0001-18)

Advogados com procuração nos autos: não há

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DOS EMBARGOS POR AUSÊNCIA DE REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO

## RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por IMC Assessoria Empresarial S/S Ltda.– ME (peça 18) contra o Acórdão 3039/2018-TCU-Plenário - Relação 46/2018, relator Ministro José Múcio Monteiro (peça 6), com o seguinte teor:

*Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, e 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em não conhecer da representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade, **indeferir o pedido formulado pela representante para sua habilitação como parte interessada** e arquivar o processo, dando ciência desta deliberação à BB Tecnologia e Serviços e à representante, com o envio de cópia da respectiva instrução, conforme os pareceres emitidos nos autos:*

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas - Selog, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelo titular da unidade técnica (peças 22 e 23):

### INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pela empresa IMC Assessoria Empresarial S/S Ltda.– ME (peça 18) contra o Acórdão 3039/2018-TCU-Plenário - Relação 46/2018, relator Ministro José Múcio Monteiro (peça 6), transcrito na íntegra abaixo (grifado):

*Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, e 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em não conhecer da*





representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade, indeferir o pedido formulado pela representante para sua habilitação como parte interessada e arquivar o processo, dando ciência desta deliberação à BB Tecnologia e Serviços e à representante, com o envio de cópia da respectiva instrução, conforme os pareceres emitidos nos autos:

#### HISTÓRICO

2. Trata-se de peça intitulada como denúncia, recebida como representação (peça 1), da empresa IMC Assessoria Empresarial S/S Ltda. – ME (IMC), a respeito de supostas irregularidades cometidas pela Cobra Tecnologia S.A. no âmbito da Licitação Eletrônica 58-2018-07-09 (Licitações-e 728842 – edital à peça 1, p. 52-96).

3. O Plenário acolheu a proposta do relator a quo, que considerou as instruções uniformes da unidade técnica (peças 4 e 5), nos termos do acórdão ora embargado (peça 6), transcrito acima.

#### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. O ministro-relator Raimundo Carreiro, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), encaminhou os autos a esta Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) para exame de admissibilidade e instrução dos embargos opostos (peça 20).

5. No tocante à admissibilidade de recursos, verifica-se que o recurso foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no RI/TCU (dez dias): notificação em 18/3/2019 (peça 16) e oposição dos embargos de declaração em 28/3/2019 (peça 18). Logo, tempestivo.

6. Todavia, o recurso não foi interposto por responsável/interessado habilitado nos autos, nos termos dos arts. 144 e 146 do RI/TCU. Ressalta-se que a embargante teve seu pedido para habilitação como parte interessada indeferido pelo Plenário, por meio do acórdão ora embargado. Não tendo sido admitida como parte interessada nos autos, a embargante carece de legitimidade para interposição de recursos.

7. Em conformidade com o art. 287, caput e § 1º, do RI/TCU, os embargos de declaração devem ser utilizados quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal, devendo o recorrente apontar o vício que pretende impugnar no corpo da decisão.

8. No caso em exame, a embargante alega a existência de omissão e de erro material no acórdão combatido. Sustenta ser “plenamente cabível a interposição dos Embargos Declaratórios para corrigir erros decorrentes da divergência na apreciação das provas”.

9. Considerando que o exame de admissibilidade cinge-se ao cabimento do recurso, sem indagar sobre a existência efetiva de omissões, contradições ou obscuridades, verifica-se que o argumento apresentado pela embargante se enquadra, ao menos em tese, no que dispõe o art. 34 da Lei 8.443/1992.

10. Com todas essas considerações preliminares de admissibilidade, propõe-se o não conhecimento dos embargos de declaração opostos pela empresa ICM, por ausência de legitimidade recursal, nos termos do art. 34, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 144 do RI/TCU.

11. Não obstante, conforme despacho do Relator, passa-se ao exame de mérito.

#### EXAME TÉCNICO

12. Constitui objeto do presente recurso definir se há obscuridades, omissões e/ou contradições no Acórdão 3039/2018-TCU-Plenário.

13. A propósito, registra-se que a apreciação do presente recurso está sendo operada à luz da seguinte conceituação de Vicente Greco Filho, in *Direito Processual Civil Brasileiro*, Saraiva, 11ª ed., 2º Volume, p. 259-260, compreendendo as hipóteses dos vícios que rendem ensejo aos embargos de declaração:

- obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.



-contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.

-omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada.

Função jurídico-processual específica dos embargos de declaração

14. A recorrente opõe os presentes embargos, com base nos seguintes argumentos (peça 18, p. 4-7):

a) a arrematação não ocorreu pelo valor de R\$ 42.999,99, mas pelo valor de R\$ 190.400,00, “conforme anexo”. Assim, por erro de interpretação de provas, o acórdão embargadotaria considerado não configurado o requisito de admissibilidade do interesse público, apontando que a diferença de R\$ 99,99 entre o valor do licitante vencedor e o da representante não justificaria a continuidade da representação;

b) o sócio-administrador, advogado nos autos, assinou a peça inicial na frente de funcionários do Tribunal de Contas da União, em Vitória-ES, no ato de interposição. Afirma que exigir cópia autenticada ou reconhecimento de firma só seria possível se houvesse previsão legal ou dúvida fundada – cita o Decreto 9.094/2017, editado em julho e válido para o Executivo Federal, e a Lei 13.726/2018; e

c) o advogado, único sócio e administrador da sociedade empresária, é plenamente capaz de representá-la sem o acostamento de procuração – cita o art. 5º, § 1º, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB): o advogado, afirmando urgência, pode atuar sem procuração (...).

Análise

15. Embargos de declaração não podem ser desviados de sua específica função jurídico-processual para serem utilizados com a indevida finalidade de instaurar nova discussão sobre a matéria em exame.

16. Como pode ser visto no item 14 retro, as alegações da embargante traduzem-se em inconformismo com a deliberação adotada pelo Plenário e em mera tentativa de rediscussão de matéria já apreciada pelo Tribunal.

17. Quanto à suposta omissão alegada, verifica-se que não houve erro de interpretação de provas por parte deste Tribunal. Primeiro, porque a embargante não junta documentação comprobatória de que a arrematação foi pelo valor de R\$ 140.900,00.

18. Segundo, porque, em consulta ao site [www.licitacoes-e.com.br](http://www.licitacoes-e.com.br), a informação obtida pelo auditor responsável pela instrução inicial e incluída nos autos foi no sentido de que a empresa Veritas Assessoria Contábil S/S Ltda. era a arrematante, pelo valor de R\$ 42.999,99 (peça 2). Confirma-se, portanto, a diferença apontada de R\$ 99,99 para a proposta da ora embargante, desclassificada no certame.

19. Por fim, em recente consulta ao mencionado endereço eletrônico, a informação atualizada sobre a licitação em comento é a seguinte: “No dia 08/01/2019, às 11:42:55 horas, a autoridade superior da licitação – ITALO AUGUSTO DIAS DE SOUZA - alterou a situação da licitação para fracassada. O motivo da alteração foi o seguinte: Licitação Fracassada conforme consta no histórico do processo” (Ata da Sessão Pública - peça 21, p. 7).

20. Quanto à representação administrativa da empresa pelo advogado e único sócio-administrador, sem apresentação do contrato social ou de procuração, esclareça-se que este Tribunal é pautado pelo princípio do formalismo moderado. O que não significa dizer que não há requisitos e formalidades a serem cumpridos. Até mesmo porque a pessoa física não se confunde com a pessoa jurídica e a situação emergencial traduz-se em um momento específico, sendo necessária a posterior apresentação de procuração para regularização da atuação como advogado.



21. Em consulta ao Sistema CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil (peça 3), o auditor responsável pela instrução inicial conseguiu verificar que o sócio administrador da entidade era a mesma pessoa que assinou a representação. Todavia, sem nenhuma documentação nos autos que permitisse a conferência de sua assinatura, o auditor apontou a ausência de mais um requisito de admissibilidade.

22. Ao contrário do alegado, em nenhum momento foi exigido da representante apresentação de cópia autenticada ou reconhecimento de firma.

23. Diante de todo o exposto, conclui-se que a suposta omissão alegada pela embargante não procede, traduzindo-se em inconformismo com a deliberação adotada pelo Plenário e em mera tentativa de rediscussão de matéria já apreciada pelo Tribunal.

24. Caso o recurso seja conhecido, a ausência de obscuridade, omissão ou contradição no acórdão embargado enseja a rejeição dos embargos de declaração opostos.

25. Cabe, portanto, negar provimento ao recurso para manter a deliberação recorrida nos seus exatos termos.

#### CONCLUSÃO

26. Diante de todo o exposto, conclui-se:

o recurso não foi interposto por interessado habilitado nos autos, nos termos dos arts. 144 e 146 do RI/TCU; e

a suposta omissão alegada pela embargante não procede, traduzindo-se em inconformismo com a deliberação adotada pelo Plenário e em mera tentativa de rediscussão de matéria já apreciada pelo Tribunal.

27. Ausente requisito de admissibilidade recursal, nos termos do art. 34, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 144 do RI/TCU, o recurso não deve ser conhecido.

28. Caso o recurso seja conhecido, a ausência de obscuridade, omissão ou contradição no acórdão embargado enseja a rejeição dos embargos de declaração opostos.

#### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

29. Não há.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) não conhecer do recurso, por ausência de legitimidade recursal, nos termos do art. 34, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 144 do RI/TCU, ou, alternativamente, conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento, por não haver obscuridades, omissões nem contradições a serem corrigidas no acórdão embargado, nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do RI/TCU; e

b) comunicar à recorrente e à Cobra Tecnologia S.A. a decisão que vier a ser prolatada, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

c) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, I, c/c o art. 169, inciso V, do RI/TCU.

É o Relatório.

#### VOTO

Versam os autos sobre representação, com pedido de medida cautelar, sobre irregularidades na Licitação Eletrônica 58-2018-07-09, cujo objeto foi a contratação de serviços técnicos especializados de apoio na área fiscal tributária no âmbito do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), no âmbito da BB Tecnologia e Serviços (BBTS).



2. Por meio do Acórdão 3039/2018-TCU-Plenário - Relação 46/2018 (peça 6), este Tribunal decidiu, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, e 237, parágrafo único, do Regimento Interno, não conhecer da representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade, indeferir o pedido formulado pela representante para sua habilitação como parte interessada, além de arquivar o processo.

3. Tal decisão levou em conta o teor da instrução da Unidade Técnica (peça 4), onde está consignada proposta de indeferimento do pedido de habilitação da representante e ora embargante (peça 1, p. 51), pois ela não havia demonstrado razão legítima para intervir nos autos, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146 do Regimento Interno c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008.

4. Inconformada, opôs os presentes embargos de declaração com efeitos infringentes, no qual alega a existência de omissão e de erro material no Acórdão 3039/2018-TCU-Plenário, afirmando ser *plenamente cabível a interposição dos Embargos Declaratórios para corrigir erros decorrentes da divergência na apreciação das provas*.

5. Como consignado pela Selog, o inconformismo foi apresentado dentro do prazo de 10 (dez) dias previsto para a oposição de embargos de declaração (peças 16 e 18), com a alegação de existência de erro material e de omissão. Logo, a peça apresentada é tempestiva e a natureza de suas razões se adaptam à modalidade de embargos, nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992.

6. No entanto, como bem salientou a Selog, a inabilitação para atuar nos presentes autos ainda perdura, pois não foi devidamente contestada com a modalidade de recurso apropriada dentro do prazo regimentalmente previsto, permanecendo, assim, o reconhecimento deste Tribunal da ausência de situação jurídica ativa de interessada, nos termos descritos no art. 144, § 2º, do Regimento Interno. Logo, não cabe admitir os presentes embargos por ausência de legitimidade recursal, à luz do art. 34, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 144 do Regimento Interno.

7. Considerando que o acórdão embargado foi proferido em exame de medida cautelar e que a decisão de inabilitação tem clara natureza interlocutória, o recurso de agravo deveria ter sido manejado no prazo de 5 (cinco) dias para que a embargante pudesse lograr a condição essencial de habilitada para atuar nos autos (art. 289, § 3º, do Regimento Interno; Acórdão 277/2008-TCU-Segunda Câmara). Todavia, a recorrente preferiu apresentar embargos de declaração com efeitos infringentes dentro do prazo previsto para essa modalidade, com o claro propósito de rediscutir a matéria já examinada por este Colegiado.

8. Assim, não cabe aplicar ao caso em exame o princípio da fungibilidade recursal, pois não há dúvida objetiva quanto ao cabimento do recurso. Deve ser afastada do caso concreto, portanto, a aplicação da regra interpretativa da primazia da análise de mérito prevista no art. 4º do CPC, subsidiariamente aplicável nos termos do art. 15 do mesmo diploma.

9. Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

## ACÓRDÃO Nº 1273/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.746/2018-6

2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Representação (Embargos de Declaração)

3. Recorrente: IMC Assessoria Empresarial S/S Ltda.– ME (CNPJ 04.863.393/0001-18)

4. Órgão/Entidade: Cobra Tecnologia S.A. (UASG 179013)



5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas - Selog
8. Advogados com procuração nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se apreciam embargos de declaração opostos por IMC Assessoria Empresarial S/S Ltda.– ME, contra o Acórdão 3039/2018-TCU-Plenário - Relação 46/2018, Relator Ministro José Múcio Monteiro, em que este Tribunal, entre outras deliberações, achou por bem não conhecer da representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade, indeferir o pedido formulado pela representante para sua habilitação como parte interessada e arquivar o processo.

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

9.1 nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992, não conhecer dos presentes embargos de declaração;

9.2 comunicar à recorrente e à Cobra Tecnologia S.A. o teor da presente deliberação, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

9.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1273-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.296/2018-5

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidade: Fundação Nacional do Índio – Funai.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. ACOMPANHAMENTO DAS AQUISIÇÕES EFETUADAS PELA FUNAI NO EXERCÍCIO DE 2018, COM O INTUITO DE REDUZIR O RISCO DE FRAUDE E DE COMPRAS ANTIECONÔMICAS PELA FUNDAÇÃO. DEFICIÊNCIA NA POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCO EM AQUISIÇÕES. FRAGILIDADE NO PLANEJAMENTO ANUAL DAS AQUISIÇÕES. NÃO CARACTERIZAÇÃO ADEQUADA DAS DEMANDAS RESULTANDO EM PROBLEMAS NAS AQUISIÇÕES. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.





## RELATÓRIO

Adoto como relatório a Instrução da Secretaria do TCU no estado de Mato Grosso (Sec-MT), a qual contou com a anuência do Diretor Técnico e do titular da unidade técnica:

### **“I. Apresentação**

1. Trata-se de relatório de acompanhamento (Racom) dos processos de aquisição da Fundação Nacional do Índio (Funai) durante o exercício de 2018, a fim de reduzir o risco de fraude e de compras antieconômicas. Esta fiscalização é decorrente de deliberação constante em Despacho de 30/5/2018 da Ministra Ana Arraes no âmbito do TC 015.856/2018-6.

2. Na função de órgão indigenista oficial do Estado brasileiro, a Funai tem por finalidade, dentre outras atribuições, proteger e promover os direitos dos povos indígenas, bem como formular, coordenar, articular, monitorar e garantir o cumprimento da política indigenista.

3. De forma a exercer suas atribuições, a Funai desenvolve macroprocessos finalísticos destinados à formulação e execução de políticas públicas destinadas aos povos indígenas. A intenção deste acompanhamento é verificar os parâmetros para realização das aquisições feitas pela Funai no ano de 2018 no intuito de dar cumprimento à sua missão institucional, qual seja, a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.

### **II. Introdução**

#### **II.1. Deliberação que originou o trabalho**

4. Em cumprimento ao Despacho de 30/5/2018 da Ministra Ana Arraes (TC 015.856/2018-6), realizou-se acompanhamento na Fundação Nacional do Índio (Funai / Fundação), no período compreendido entre 2/7/2018 e 1º/2/2019.

#### **II.2. Visão geral do objeto**

5. Preliminarmente, antes de adentrar numa descrição do panorama geral da instituição e da temática indigenista, cabe registrar que trabalhos pretéritos deste Tribunal e rotinas de controle concomitantes desempenhadas pelas unidades técnicas de controle externo competentes identificaram riscos e falhas em processos licitatórios e no planejamento de aquisições da Funai, tanto da área meio e quanto da área finalística.

6. Sobre a temática indigenista, em seu art. 231, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

7. A coordenação e execução de políticas indigenistas do Estado brasileiro é incumbência da Fundação Nacional do Índio (Funai), entidade atualmente vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH), conforme o Decreto nº 9.673, de 2/1/2019.

8. Criada por meio da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, a Funai exerce seu papel de órgão indigenista oficial de variadas formas. Além promover estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, a Funai também coordena e implementa as políticas de proteção aos povos isolados e recém-contatados.

9. Além disso, a Fundação promove políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável das populações indígenas, tais como ações de etnodesenvolvimento, conservação e a recuperação do meio ambiente nas terras indígenas, assim como atividades de controle e mitigação de possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas em terras indígenas.

10. Conforme estabelecido no Decreto nº 9.010, de 23 de março de 2017 (Estatuto da Funai) c/c na Portaria nº 666/Pres, de 17 de julho de 2017 (Regimento Interno da Funai), a estrutura organizacional da Fundação é composta da seguinte forma:

- a) Órgãos colegiados - Diretoria Colegiada, Comitês Regionais e Conselho Fiscal;
- b) Órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente - Coordenação de gabinete e Ouvidoria;
- c) Órgãos seccionais - Procuradoria Federal Especializada, Auditoria Interna, Corregedoria e Diretoria de Administração e Gestão;
- d) Órgãos específicos singulares - Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável e Diretoria de Proteção Territorial;
- e) Órgãos descentralizados - Coordenações Regionais, Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental e Coordenações Técnicas Locais; e
- f) Órgão científico-cultural - Museu do Índio.

11. De forma a atender seu público-alvo e cumprir com suas obrigações, a Funai executa tanto ações finalísticas, englobando macroprocessos destinados à formulação e execução de políticas públicas destinadas aos povos indígenas; quanto atividades-meio, voltadas para a manutenção da sua estrutura e melhoria de seus processos. O Relatório de Gestão (RG) de 2017 traz a seguinte listagem sobre os macroprocessos finalísticos desenvolvidos pela Fundação:

- a) Gestão ambiental e territorial das terras indígenas;
- b) Promoção e proteção dos direitos sociais, culturais e da cidadania, fortalecendo a autonomia dos povos indígenas;
- c) Proteção territorial e dos povos indígenas isolados;
- d) Demarcação e regularização fundiária de terras indígenas; e
- e) Preservação de bens culturais e documentação de línguas, culturas e acervos indígenas.

12. Segundo o Relatório de Gestão (RG) de 2017 da Funai, os macroprocessos finalísticos são conduzidos pela Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável (DPDS), pela Diretoria de Proteção Territorial (DPT) e pelo Museu do Índio; por sua vez, a Diretoria de Administração e Gestão (Dages) realiza a coordenação das atividades-meio.

13. A DPDS tem como função, dentre outras atividades, planejar, coordenar, propor, promover, implementar e monitorar as políticas para o desenvolvimento sustentável dos povos indígenas, bem como promover políticas de gestão ambiental para a conservação e a recuperação do meio ambiente, além de monitorar e mitigar possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas às terras indígenas, em articulação com os órgãos ambientais.

14. Por sua vez, a DPT planeja, coordena, propõe, promove, implementa e monitora as políticas de proteção territorial, em articulação com os órgãos e as entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, além de elaborar estudos de identificação e delimitação de terras indígenas e realizar a demarcação e a regularização fundiária dessas terras, dentre outros ofícios.

15. O Museu do Índio tem como função primordial a resguarda, sob os aspectos material e científico, das manifestações culturais representativas da história e as tradições das populações étnicas indígenas brasileiras, além de coordenar programas de estudos e pesquisas de campo nas áreas de Etnologia Indígena e Indigenismo e divulgar estudos e investigações sobre as sociedades indígenas.

16. Já a Dages coordena, controla e executa os assuntos relativos à gestão estratégica e a recursos logísticos da Funai, bem como realizar a coordenação das ações relativas ao planejamento estratégico da tecnologia da informação e sua implementação no âmbito da Fundação, nas áreas de desenvolvimento dos sistemas de informação, de manutenção e operação, de infraestrutura, de rede de comunicação de dados e de suporte técnico.

17. Registra-se também que Funai apresenta em sua estrutura uma Diretoria Colegiada, composta pelo Presidente da Fundação e por três diretores. À Diretoria Colegiada compete, dentre outras atribuições, estabelecer diretrizes e estratégias para a Fundação, bem como acompanhar e avaliar a execução de planos e ações, determinando as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento dos objetivos da instituição.

18. O RG de 2017 também afirma que, além da Sede em Brasília-DF e o Museu do Índio-RJ, a força de trabalho da Fundação estava distribuída entre 37 Coordenações Regionais (CR), 240 Coordenações Técnicas Locais (CTL), e 11 Frentes de Proteção Etnoambiental).

19. Esta elevada descentralização garante uma grande capilaridade às atividades da unidade jurisdicionada (UJ), aumentando as chances de que as ações da Funai alcancem os povos indígenas, muitas vezes localizados em locais de difícil acesso. Por outro lado, esta descentralização configura um desafio extra ao controle dos atos e despesas no âmbito da Fundação.

20. Trabalhos anteriores deste Tribunal identificaram não somente falhas em processos licitatórios da Funai, mas também precariedade no planejamento e gerenciamento de aquisições das áreas-meio e finalísticas da Fundação.

21. Ademais, diversos meios de comunicação reportaram que a Fundação seria historicamente influenciada por ingerências políticas, sendo tal influência, por vezes, contrária à missão da Funai, qual seja, proteger e promover os direitos dos povos indígenas.

22. Esses riscos identificados devem ser conjugados com a materialidade das ações envolvidas. Excetuando a fatia orçamentária voltada aos gastos de pessoal e afins, a Lei Orçamentária Anual 2018 contemplou a Funai com um orçamento de dotação inicial de R\$ 156.662.566,00, sendo R\$ 68.469.143,00 para ações de administração das unidades e de aprimoramento de sua infraestrutura e R\$ 88.193.423,00 para as ações



finalísticas (demarcação e fiscalização de terras indígenas; proteção dos povos indígenas isolados; gestão ambiental e etnodesenvolvimento; promoção dos direitos dos povos indígenas de recente contato de direitos sociais e culturais à cidadania; e preservação cultural dos povos indígenas).

23. Desta forma, buscou-se acompanhar de maneira periódica e concomitante a execução de atos de gestão daquela Fundação em relação às suas aquisições, de forma a prevenir a ocorrência de atos danosos ao interesse público, seja por desatenderem os normativos vigentes, seja por não contribuírem os objetivos previstos de maneira econômica, eficiente, eficaz e efetiva.

### II.3. Objetivo e questões de auditoria

24. O presente trabalho teve como objetivo acompanhar as aquisições efetuadas pela Funai no exercício de 2018, com o intuito de reduzir o risco de fraude e de compras antieconômicas pela Fundação. Para fins deste trabalho, entende-se como aquisição toda e qualquer pactuação realizada para o atendimento de ações delimitadas por intermédio de instrumentos de contrato, termo de execução descentralizada e acordos de cooperação, desde que constituam ônus aos cofres da Fundação.

25. Registra-se que esta fiscalização está alinhada ao Plano de Controle Externo e de diretrizes do TCU para o período de abril de 2017 a março de 2019, sendo vinculada ao objetivo estratégico “intensificar a atuação com base em análise de risco”, à diretriz “combate à fraude e corrupção” e à linha de ação “Mapear os riscos consonante a regras de negócio dos jurisdicionados, com ênfase na obtenção e tratamento de dados e realização de fiscalizações contínuas dos gastos públicos e dos atos regulatórios e/ou realizar trabalhos em cooperação”.

26. A fim de sistematizar as informações sobre o objeto fiscalizado, a delimitação do escopo deste acompanhamento foi realizada mediante avaliação de risco, no qual buscou-se identificar as áreas, políticas e programas da Funai que apresentam riscos mais significativos, ou sejam, aqueles riscos que representam eventos potenciais de erro ou fraude que, se materializados, podem levar a distorções relevantes nas informações do objeto. Os trabalhos foram realizados em momentos intermitentes durante o período de 2/7/2018 a 1/3/2019.

27. Esta fiscalização tem como escopo os processos de aquisições com ônus aos cofres da Funai que buscaram atender suas ações finalísticas de 2018 ou que detenham elevado risco e materialidade. Considerando as atividades realizadas na fase de planejamento, as questões de auditoria estabelecidas para a fiscalização foram as seguintes:

a) O processo de aquisição de bens e serviços está formalizado por meio de instrumentos normativos, políticas e procedimentos que estabeleçam competências, atribuições, métodos e responsabilidades das unidades organizacionais envolvidas?

b) A fundação elabora um plano anual de aquisições ou documento equivalente?

c) A fundação dispõe de uma Política de Gestão Riscos detalhada, devidamente formalizada, com mecanismos para identificar e avaliar os riscos decorrentes de fatores externos/internos que possam afetar as aquisições pretendidas?

d) No caso de aquisição de bens, o objeto da licitação foi definido adequadamente, sem caracterizações excessivas?

e) No caso de contratação de serviços, o projeto básico, ou termo de referência, foi elaborado adequadamente, descrevendo, com o grau de detalhe necessário, os serviços que constituem o objeto da licitação?

f) Houve restrições indevidas no que se refere à qualificação técnica dos licitantes?

g) As aquisições de bens e serviços podem ser consideradas bem planejadas, em termos quantitativos?

h) Os preços dos bens e serviços adquiridos estão justificados no processo e são compatíveis com os preços praticados no mercado?

i) As propostas de celebração estão de acordo com as normas legais e são compatíveis com as diretrizes e os objetivos relacionados à utilização do instrumento?

28. A delimitação do escopo em relação às aquisições finalísticas da Funai justifica-se pela relevância daquelas ações, vez que suscitam a execução da política indigenista brasileira, tendo propósito a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas. Não obstante, considerando os critérios de materialidade e risco, este relatório também abordou processos relativos a aquisições da área-meio da Fundação.

### II.4. Metodologia utilizada

29. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) – Portaria TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria TCU 168, de 30 de junho de 2011 – e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de



Acompanhamento (Portaria Segecex nº 27, de 9/12/2016) tendo como exceção a estrutura dos achados que não seguiu rigorosamente a estrutura das questões de auditoria por razões de risco, relevância e abrangência dos achados. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

30. Convém mencionar a exceção ao estrito cumprimento das disposições das Normas de Auditoria do TCU no que tange à seção “Conclusão” não responder a todas as questões de auditoria formuladas. Tal particularidade metodológica se deu em razão do fato de que o planejamento compôs um conjunto de questões e procedimentos em quantidade e abrangência que pudessem ser aplicados conforme o risco percebido durante a execução do acompanhamento e análise dos casos específicos de aquisições. Tal abordagem resultou em aplicação assimétrica de procedimentos e que possibilitou uma compreensão sistêmica do objeto desta fiscalização.

31. O acompanhamento é o instrumento de fiscalização previsto nos artigos 241 e 242 do Regimento Interno do TCU. Realizado de maneira periódica e concomitante à execução dos atos de gestão, o acompanhamento tem como principal objetivo prevenir a ocorrência de atos danosos ao interesse público, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos de forma econômica, eficiente, eficaz, efetiva e equitativa.

32. Nos termos do item 53 do Manual de Acompanhamento deste Tribunal, o acompanhamento realizado como fiscalização permite uma investigação tanto de aspectos de conformidade como de desempenho, de acordo com os objetivos da ação de controle.

33. Sob a perspectiva da conformidade, a ação de controle tem como característica o exame, ao longo de determinado período, da legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição deste Tribunal.

34. Neste sentido, a presente fiscalização tem como objetivo a redução do risco de fraude nas aquisições da Funai. Para tal fim, foram verificados os normativos atinentes às aquisições, bem como os métodos, competências, atribuições e responsabilidades atinentes à unidade jurisdicionada.

35. Por sua vez, sob o viés operacional, o acompanhamento é também o instrumento de fiscalização utilizado para avaliar, durante um período determinado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como os sistemas, programas, projetos e atividades governamentais.

36. Sob esta ótica, buscou-se reduzir o risco de compras antieconômicas efetuadas pela Fundação. Para tal incumbência, verificou-se se a Funai realiza levantamento de suas necessidades, estima seu consumo, bem como efetua aquisições com preços compatíveis com os preços de mercado, dentre outros procedimentos.

37. Registra-se que este trabalho não tem como intuito invadir a seara da conveniência e oportunidade da Funai. O intento desta fiscalização é verificar se a Fundação possui políticas de gerenciamento dos processos de aquisições, bem como os mecanismos para identificar e avaliar os riscos que possam afetar as aquisições pretendidas.

38. Durante a fase de planejamento, a equipe realizou reunião com a alta cúpula da Funai, oportunidade na qual foram apresentadas informações gerais sobre a intenção desta ação de controle. A reunião também permitiu um primeiro contato com as unidades organizacionais envolvidas nos processos de aquisições, o que favoreceu a elaboração da matriz de planejamento deste trabalho.

39. Por sua vez, a execução do acompanhamento foi realizada primordialmente mediante a análise documental referente às informações requisitadas. A Funai também disponibilizou acesso ao seu Sistema Eletrônico de Informações (SEI), de forma que foi possível acompanhar os processos administrativos relacionados às aquisições.

40. Assim, considerando as definições presentes na Portaria-Segecex nº 26/2009 (Padrões de auditoria de conformidade), neste trabalho foram utilizados os seguintes instrumentos de coleta e tratamento de dados: a) requisição de documentos e informações; b) exame documental; e c) entrevistas.

41. Por fim, registra-se que foram identificadas situações que poderiam resultar dano ao erário durante esta ação de controle, o que, por força do art. 246 do Regimento Interno do TCU e do item 71.1 do Manual de Acompanhamento deste Tribunal, motivou a autuação dos processos de representação TC 041.265/2018-1 e TC 043.508/2018-9.

#### II.5. Limitações inerentes à auditoria

42. O presente acompanhamento buscou abranger a totalidade dos processos de aquisições no âmbito das ações finalísticas da Funai em 2018. Para fins deste trabalho, conceitua-se aquisição como toda e qualquer pactuação realizada para o atendimento de ações delimitadas por intermédio de instrumentos de contrato, termo de execução descentralizada e acordos de cooperação, desde que constituam ônus aos cofres da Funai.



43. Desta maneira, buscou-se analisar as políticas e procedimentos adotados pela Funai não apenas em seus processos licitatórios, mas também aqueles no âmbito de termos de execução descentralizada, acordos de cooperação, desde que tais pactos constituam ônus aos cofres da Fundação.

44. Além disso, considerando que a adoção dos procedimentos previstos para esta fiscalização permitiu identificar processos de aquisições com elevado potencial antieconômico realizados pela Funai, mas não relacionados diretamente com as ações finalísticas da instituição, buscou-se também abordar neste relatório processos de aquisições da área-meio da Fundação que conjuntamente apresentavam elevada materialidade e alto risco de fraude ou de compras antieconômicas.

45. Deve-se registrar que elevada descentralização da Funai e o alargado escopo deste acompanhamento impuseram significativas limitações à realização de alguns procedimentos deste trabalho e a conclusões que pudessem ser extrapoladas para a população de elementos testados.

46. Outrossim, é relevante destacar que a equipe de auditoria se resumiu ao coordenador e supervisor da fiscalização, não havendo outros membros adicionais. Ademais, durante a execução dos trabalhos, houve mudança do coordenador e do supervisor desta fiscalização, conforme Portaria de Fiscalização - SECEX-MT nº 1.159, de 10 de outubro de 2018 (peça 9) e Portaria de Fiscalização – Sec-MT nº 147, de 8 de fevereiro de 2019 (peça 12).

47. Para que o presente acompanhamento fosse exequível e ao mesmo tempo abrangente o suficiente para atender ao seu propósito, a equipe se valeu de testes de ampla abrangência, tais como requisição e análise de informações consolidadas e documentos, além de evidências estruturais e normativas da Funai.

48. Uma das principais técnicas de auditoria utilizada neste trabalho foi a análise documental dos processos administrativos relacionados às aquisições da Funai. Como limitação desta técnica, registra-se que as conclusões obtidas estão adstritas apenas à documentação analisada, não podendo ter suas conclusões extrapoladas.

49. Como forma de dirimir essas limitações, a equipe de auditoria buscou direcionar seus procedimentos considerando os critérios de materialidade, risco e relevância. Desta forma, os processos de aquisições da Funai abordados neste trabalho apresentam elevado volume de recursos, alta possibilidade de impacto nas ações da Fundação e envolvam temas sensíveis à missão da Funai.

#### II.6. Volume de recursos fiscalizados

50. Para o cálculo do volume de recursos fiscalizados no âmbito desta ação de controle, considerou-se as dotações previstas na Lei Orçamentária de 2018 para as ações finalísticas, de administração das unidades e aprimoramento da infraestrutura da Funai, cujos valores alcançam a monta de R\$ 156.662.566,00.

#### II.7. Benefícios estimados da fiscalização

51. Os benefícios não financeiros estimados deste trabalho consistem em melhorias no gerenciamento dos processos de aquisições da Funai, especialmente no fortalecimento de políticas corporativas de gestão de riscos daquela Fundação.

52. Ademais, registra-se que em decorrência deste acompanhamento, foi autuado processo de representação TC 041.265/2018-1 em relação a potenciais irregularidades no Pregão Eletrônico 08/2018/Funai, cujo objeto era o registro de preços para execução de serviços técnicos continuados de tratamento de documentos e informações. Após instrução desta Unidade Técnica e concessão de medida cautelar pelo Ministro-Relator, a Funai optou por anular o referido pregão, cuja materialidade alcançava R\$ 18.528.634,00.

### **III. Achados de auditoria**

#### III.1. A política de gestão de riscos da Funai em suas aquisições é deficiente

53. A Funai não possui uma política corporativa de gestão de riscos capaz de estabelecer de maneira efetiva os métodos e as competências das unidades organizacionais envolvidas nos processos de aquisições, impactando especialmente o planejamento das demandas da Fundação.

54. No intuito de entender quais eram os mecanismos de identificação, avaliação e tratamento dos riscos decorrentes de fatores externos e internos que poderiam afetar as aquisições da Funai, requisitou-se um detalhamento da política de gestão de riscos (peça 6, p. 1).

55. Em resposta, a Funai afirmou que não possuía política própria de gestão de riscos para aquisições. Contudo, informou que os procedimentos de identificação, avaliação, tratamento, administração e controle de potenciais eventos ou situações nos processos de contratações são realizados em conformidade com as disposições contidas na Instrução Normativa (IN) nº 5/2017, da Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), de 26/5/2017. A referida IN trata das regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública



federal direta, autárquica e fundacional.

56. A Fundação também informou que foram instituídos Comitês de Governança, Riscos e Controles, bem como de Elaboração e Implementação do Programa de Integridade, conforme Portarias nº 1.059/Pres/Funai e 1.083/Pres/Funai, de 13/8/2018 e 16/8/2018, respectivamente.

57. O art. 2º da Portaria nº 1.059/Pres/Funai estabelece que o Comitê de Governança, Riscos e Controle da Funai é composto pelo Presidente da Fundação e pelos diretores da Dages, DPDS e DPT. Por sua vez, o art. 3º da portaria trouxe as competências do Comitê, das quais se destacam a institucionalização de estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos (inciso II), bem como aprovação e supervisão do método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão (inciso XI).

58. Em relação ao Programa de Integridade, verificou-se que a Portaria 1.083/Pres/Funai foi revogada pela Portaria nº 1.486/Pres/Funai, de 26/11/2018. Esta nova portaria aprovou o Plano de Integridade da Funai. Segundo o documento, o programa de integridade é instrumento de apoio à governança institucional, vez que trata de um conjunto de medidas voltadas para o aprimoramento dos controles existentes, auxiliando a alta administração na tomada de decisões.

59. É relevante destacar que a Portaria nº 1.486/Pres/Funai trouxe tabela que apresentava riscos identificados na Funai, bem como medidas de tratamento e monitoramento. Dos catorze riscos identificados, verifica-se que alguns deles estão relacionados aos processos de aquisições da Funai, abaixo relacionados:

*Figura 1 – Riscos identificados pela Funai*

| Nº  | RISCO                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | PROBABILIDADE | IMPACTO | NÍVEL | TRATAMENTO | MEDIDAS A SEREM ADOTADAS | RESPONSÁVEL | PRAZO | MONITORAMENTO |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------|-------|------------|--------------------------|-------------|-------|---------------|
| R9  | Devido ao processo de aquisições não ser mapeado e não ter fluxos na base de conhecimento do SEI, <b>poderá acontecer</b> afronta aos limites de competência para a prática de atos de contratação e gestão contratual, <b>o que poderá</b> contrariar o princípio da segregação de funções.              | 3             | 3       | Médio | Aceitar    | -                        | -           | -     | -             |
| R10 | Devido a ausência de mecanismo de acompanhamento efetivo dos processos de contratações realizados pelas CRs, <b>poderá acontecer</b> quebra de imparcialidade da equipe de planejamento da contratação em relação as empresas do mercado, <b>o que poderá</b> levar ao direcionamento da licitação.       | 2             | 3       | Médio | Aceitar    | -                        | -           | -     | -             |
| R11 | Devido a ausência de manual ou normativo interno específico para orientar a conduta dos servidores que atuam como pregoeiros, <b>poderá acontecer</b> omissões na instrução de processos, por parte dos diversos atores envolvidos, <b>o que poderá</b> levar à obtenção de contratos de baixa qualidade. | 2             | 2       | Baixo | Aceitar    | -                        | -           | -     | -             |
| R12 | Devido a ausência de priorização das aquisições, <b>poderá acontecer</b> o favorecimento de terceiros nos processos licitatórios, de modo a atender interesses pessoais, <b>o que poderá</b> diminuir a atuação da Funai voltada para o interesse público.                                                | 2             | 4       | Médio | Aceitar    | -                        | -           | -     | -             |

Fonte: Portaria nº 1.486/Pres/Funai.

60. Da análise dessa tabela, constata-se que a Funai reconhece que seus processos de aquisições não estão mapeados, o que poderá favorecer eventos que violem o princípio da segregação de funções (risco 9) e que não há acompanhamento efetivo das contratações nas CR, o que poderá resultar no direcionamento das contratações (risco 10). Apesar da gravidade potencial, a Fundação entende serem aceitáveis os riscos relacionados à violação do princípio da segregação de funções, bem como à possibilidade de eventual direcionamento de licitações.

61. Ainda mais significativa é a conclusão de que a Funai reconhece que a ausência de priorização em seus processos de aquisições poderá levar a favorecimento ilegítimo de terceiros nas contratações (risco 12), mas que tal risco também seria aceitável.

62. A fim de entender se esses riscos identificados pela Funai em seus processos de aquisições são realmente aceitáveis ao ponto de não exigirem tratamento, convém conhecer os instrumentos normativos, políticas e procedimentos que estabeleçam competências, atribuições, métodos e responsabilidades das unidades organizacionais envolvidas nos processos de aquisição daquela Fundação.

63. Neste sentido, foi realizada entrevista durante a fase de planejamento deste acompanhamento com representantes da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGRL), da Dages e da Coordenação de Gabinete da Funai a fim de se obter informações acerca do ambiente interno que permeia o processo de aquisições da Fundação.

64. Segundo os entrevistados, o gerenciamento dos processos de aquisição da Funai é realizado conforme a Portaria nº 682/2017 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), órgão ao qual a Funai era então

vinculada. Os entrevistados também fizeram menção ao Plano Setorial de Aquisições da Funai, tema de outro achado deste relatório de acompanhamento.

65. Sobre a Portaria nº 682/2017/MJSP, constata-se que o normativo estabelece as diretrizes do planejamento conjunto de contratações, da realização de contratações compartilhada de bens e serviços pelas unidades do MJSP. Segundo o art. 2º, inciso IV da mencionada portaria, entende-se como sendo contratação compartilhada aquela que preveja o atendimento do interesse por bens e serviços de mais de uma unidade daquele Ministério.

66. Desta maneira, verifica-se que o foco da Portaria nº 682/2017/MJSP são as contratações realizadas de modo compartilhado pelas unidades do MJSP, vale dizer, aquisições comuns a duas ou mais unidades daquele órgão.

67. Ademais, registra-se que a Funai deixou de ser vinculada aquele Ministério, vez que atualmente se encontra vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH), conforme o Decreto nº 9.673, de 2/1/2019. Assim sendo, não se verifica de que maneira as ações finalísticas da Funai seriam atualmente amparadas pelo normativo.

68. Considerando que a Funai identificou riscos relacionados aos processos de aquisições, mas não demonstrou de que forma está institucionalizada tal política, propõe-se recomendar que a Fundação defina os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições.

69. Já na fase de execução deste acompanhamento, com o objetivo de avaliar os procedimentos e métodos a serem adotados na execução das atividades de gerenciamento da Funai aplicáveis aos processos de aquisição, a equipe de auditoria requisitou informações sobre as normas e políticas internas aplicáveis aos seus processos de aquisição da Fundação.

70. Em resposta, a Funai reportou que era utilizado o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai (anexo da Portaria 889/Dages/Funai, de 14 de setembro de 2015), bem como o Manual de procedimentos para aplicação de sanções contratuais (Portaria nº 10/Dages/Funai, de 31/1/2018).

71. O Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai ressalta que seu único objetivo é orientar a atuação dos fiscais e gestores designados para fiscalizar e acompanhar a execução dos contratos administrativos efetivados pela instituição.

72. Por sua vez, outro documento denominado Manual de procedimentos para aplicação de sanções contratuais afirma que sua existência decorre da necessidade da adoção de um manual destinado à instrumentalização da atuação dos gestores e fiscais de contratos, bem como de todos os envolvidos na criação e gerenciamento de contratos administrativos, nas esferas de suas respectivas competências.

73. Da leitura desses dois manuais elaborados pela Funai, verifica-se que estes documentos não abordam o processo de aquisição em sua plenitude, mas se prestam apenas a auxiliar a fiscalização dos contratos já firmados naquela Fundação.

74. Sobre o tema, o art. 8º da IN nº 4/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) dispõe que as contratações devem seguir três fases, quais sejam: a) o planejamento da contratação; b) a seleção do fornecedor; e c) o gerenciamento do contrato.

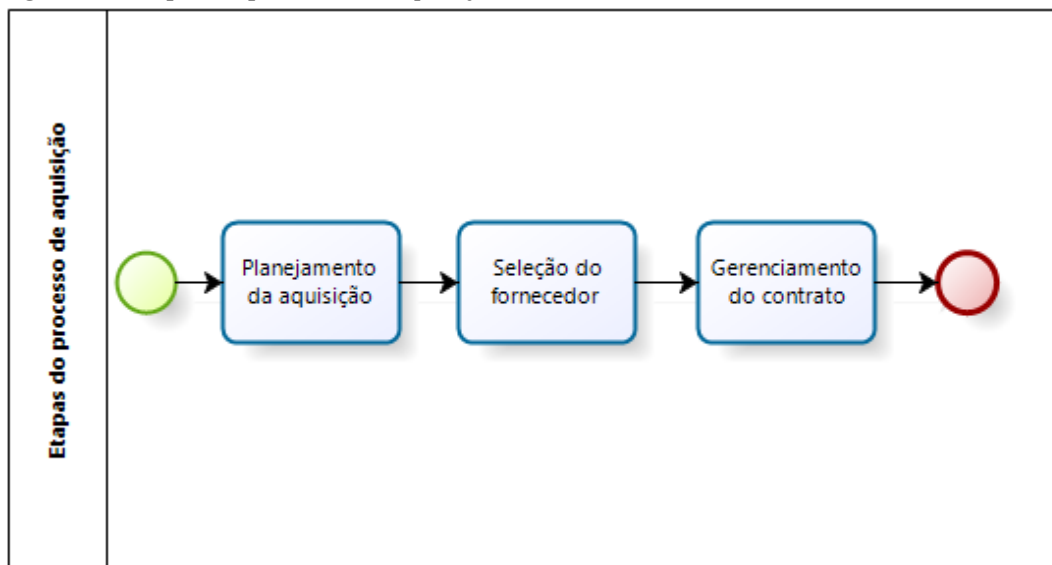
75. Apesar da IN nº 4/2010/SLTI ser voltada para soluções de tecnologia da informação, é razoável afirmar que as demais aquisições públicas também seguem essas etapas. Ademais, a IN nº 5/2017/MPDG, apontada pela Funai como critério em sua política de gestão de riscos, descreve as fases das contratações de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional em seu art. 1º, abaixo reproduzido (grifos inseridos):

*Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:*

***I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;***

76. A figura abaixo expõe de forma resumida quais são as fases presentes nos processos de aquisições. Por óbvio, cada etapa apresenta uma sequência de procedimentos, os quais devem se desdobrar de acordo com o risco do objeto. Assim, a título de exemplo, dentro da fase de planejamento da aquisição são realizados estudos preliminares que justifiquem a realização da demanda, levantamentos das necessidades do órgão, pesquisas dos preços praticados no mercado, dentre outros procedimentos.

Figura 2 – Etapas do processo de aquisição



Fonte: Adaptado do art. 1º, inciso I da IN nº 5/2017/MPDG.

77. A resposta da Funai à requisição da equipe de auditoria aponta que o esforço da Fundação se concentra na terceira etapa do processo de aquisição, o gerenciamento do contrato, não sendo evidenciados os procedimentos que a Funai adota a fim de otimizar as fases de planejamento da aquisição e de seleção do fornecedor.

78. Não se busca aqui diminuir a relevância dos esforços que a Funai envidou para fortalecer a fiscalização de seus contratos administrativos. Neste sentido, é louvável que a Funai tenha elaborado normativos capazes de orientar os fiscais de seus contratos.

79. No entanto, ao ignorar as fases anteriores à gestão contratual, a resposta da Funai à requisição demonstra que a unidade jurisdicionada não possui um adequado gerenciamento em seus processos de aquisições, o que pode levar a uma elevação no risco de fraude nas aquisições, bem como um decréscimo na probabilidade de alocação ótima de seus recursos.

80. Em relação ao risco de fraude, o Referencial de combate à fraude e corrupção elaborado pelo TCU apresentou a chamada “Teoria do triângulo da fraude”. Neste modelo, a fraude é produto de três fatores: pressão, oportunidade e racionalização. A pressão seria a motivação primária da fraude, podendo ter origem pessoal (tais como dificuldades financeiras) ou profissional (por exemplo, o estabelecimento de metas elevadas).

81. Por sua vez, o fator oportunidade está relacionado às fraquezas do sistema, vale dizer, a existência de uma oportunidade para o sistema ser burlado. Por fim, a racionalização refere-se à justificação elaborada pelo indivíduo a fim de que sua transgressão seja enquadrada como algo moralmente aceitável.

Figura 3 – Triângulo da fraude



Fonte: Referencial de combate à fraude e corrupção elaborado pelo Tribunal de Contas da União, p. 17.

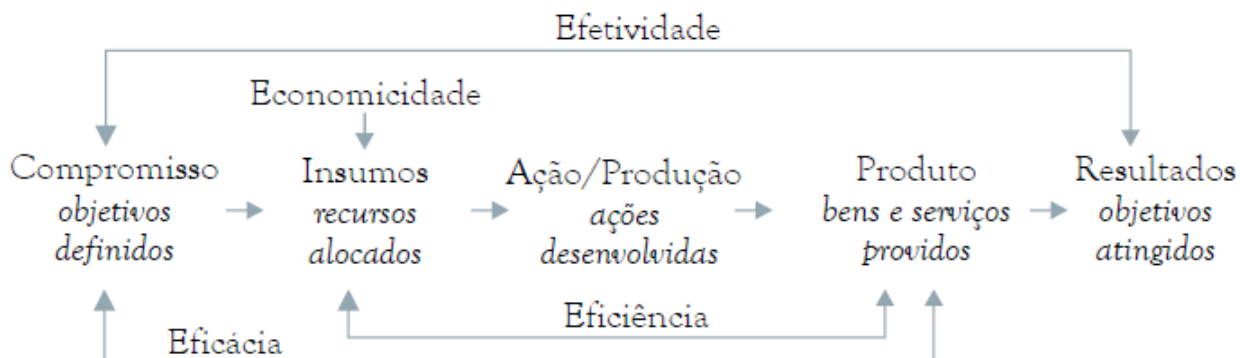
82. Da análise desse modelo denominado triângulo da fraude, verifica-se que a inexistência de controles

eficazes e falhas no modelo de governança dos órgãos propiciam um aumento na percepção da oportunidade. Por consequência, quanto maior a percepção de oportunidade, maior é a probabilidade de que a fraude ocorra.

83. Ademais, a limitação dos recursos disponíveis exige que a entidade direcione suas ações conforme suas prioridades. Para tal mister, deve minimizar os custos dos recursos utilizados, otimizar a utilização dos insumos, ser capaz de cumprir suas metas e alcançar os resultados pretendidos.

84. Em outras palavras, a entidade deve pautar suas ações considerando as quatro dimensões de desempenho, quais sejam, a economicidade, a eficiência, a eficácia e efetividade. Estes conceitos são abordados no diagrama de insumo-produto retratado no Manual de Auditoria Operacional do TCU, abaixo reproduzido:

Figura 4 - Diagrama de insumo-produto



Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU, p. 11.

85. É relevante destacar que o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece em seu art. 4º, inciso VI que uma das diretrizes da governança pública é a implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco, de modo a privilegiar ações estratégias de prevenção antes de processos sancionadores.

86. Conforme reportado anteriormente, as normas e políticas aplicáveis aos processos de aquisição da Funai estão voltadas para a fase de gestão dos contratos, vale dizer, a etapa final dos processos. Desta forma, é razoável concluir que a política de gestão de riscos da Funai em seus processos de aquisições é eminentemente remediadora, vale dizer, pautada em ações a serem realizadas após a pactuação dos contratos, termos e acordos da Fundação.

87. Essa postura focada em controles posteriores em detrimento de controles preventivos é temerária, vez que, enquanto os controles a posteriori empregam atividades típicas de correção, a adoção de práticas preventivas exige uma atitude mais proativa da gestão a fim de coibir a má utilização dos recursos, sendo necessário atuar sobre as causas das fragilidades identificadas na instituição.

88. Assim, considerando as lacunas identificadas, propõe-se recomendar à Funai que dê ênfase a controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos, sob pena de assunção do risco de responsabilização futura de seu dirigente máximo em eventuais processos de controle que possam vir a ser conduzidos por este Tribunal em aquisições, tanto da sede da Funai quanto de suas unidades regionalizadas, nas quais se detecte irregularidades ou omissões graves nas fases de planejamento e seleção de fornecedores.

#### Objeto nos quais o achado foi constatado

- Portaria nº 1.059/Pres/Funai;
- Portaria nº 1.486/Pres/Funai e anexos;
- Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai (anexo da Portaria 889/Dages/Funai, de 14 de setembro de 2015);
- Manual de procedimentos para aplicação de sanções contratuais (Portaria nº 10/Dages/Funai, de 31/1/2018).

#### Critérios de auditoria

- Art. 4º, inciso VI do Decreto 9.203/2017; e
- Art. 1º, inciso I da Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

#### Evidências

- Extrato de entrevista realizada com representantes da Dages, CGRL e Gabinete da Funai (Evidência 1);
- Informação Técnica nº 3/2018/Dages, de 17/9/2018 (Evidência 2);
- Portaria nº 1.059/Pres/Funai (Evidência 3);



- d) Portaria nº 1.486/Pres/Funai (Evidência 4);
- e) Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai (Evidência 5); e
- f) Manual de procedimentos para aplicação de sanções contratuais da Funai (Evidência 6).

Causas da ocorrência do achado

89. A Funai entende que os riscos identificados em seus processos de aquisições são aceitáveis ao ponto de não exigirem tratamento. Ademais, a Funai foca seus esforços em fiscalizar os contratos já firmados, mas negligencia as fases anteriores da contratação, especialmente a etapa de planejamento da contratação.

Efeitos reais e potenciais

90. A precariedade na política corporativa de gestão de riscos da Funai ocasiona uma elevação no risco de fraude nas suas aquisições, bem como um decréscimo na probabilidade de alocação ótima de seus recursos.

Conclusão da equipe

91. Apesar de a Funai argumentar não possuir uma política de gestão de riscos própria para os seus processos de aquisições, verifica-se que a Fundação mapeou uma série de riscos relacionados. No entanto, a instituição não considera tais riscos preocupantes, de forma que não foram estabelecidos procedimentos que estabeleçam as competências a fim de trata-los.

92. Ademais, ao se analisar a política de riscos da Fundação, constatou-se que os controles adotados pela Funai nos processos de aquisição são essencialmente subsequentes, vale dizer, de conteúdo corretivo e sancionador, sendo desta forma negligenciados os controles de caráter preventivo.

Proposta de encaminhamento

93. Propõe-se recomendar à Fundação, sob pena de assunção do risco da ocorrência de eventuais irregularidades e/ou omissões graves em seus processos de aquisições, que podem vir a culminar na responsabilização futura de seu dirigente máximo em futuras ações de controle conduzidas por este Tribunal, que:

- a) defina os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições; e
- b) que dê ênfase a controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos.

III.2. O planejamento anual das aquisições da Funai é frágil, não havendo estimativas das quantidades a serem contratadas nem dos valores destinados às aquisições

94. Apesar de possuir um plano anual de aquisições, o documento elaborado pela Funai não apresenta os elementos mínimos esperados, tais como as quantidades previstas e os preços estimados. Ademais, a Funai não respeita a programação de suas aquisições, dificultando o planejamento orçamentário da instituição.

95. A IN nº 1/2018/MPDG, de 29 de março de 2018, dispôs sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

96. Conforme informação prestada em sede dos comentários dos gestores, a IN nº 1/2018/MPDG foi revogada em janeiro de 2019 pela IN nº 1/2019/MPDG (peça 19, p. 2). No entanto, considerando o escopo deste trabalho, deve-se considerar como critério a IN nº 1/2018/MPDG.

97. Em seu art. 3º, a IN nº 1/2018/MPDG prevê que toda unidade administrativa de serviços gerais (UASG) deverá elaborar anualmente o respectivo plano anual, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente.

98. A fim de saber se a Funai elabora um plano anual de aquisições, foi realizada entrevista durante a fase de planejamento deste acompanhamento com representantes da CGRL, da Dages e da Coordenação de Gabinete da Funai. Segundo os entrevistados, o planejamento anual dos processos de aquisição da Funai era realizado mediante o Plano Setorial de Aquisições (PSA), elaborado nos termos da Portaria nº 682/2017/MJSP.

99. No intuito de obter maiores informações sobre o tema, a equipe de auditoria encaminhou requisição à Funai. Em resposta, a Funai informou que o PSA relacionado ao ano de 2018 estava consignado no Processo Administrativo 08620.020996/2017-31, conforme Informação Técnica nº 3/2018/COGAB-DAGES/DAGES-Funai, de 17/9/2018. Abaixo, excerto do PSA 2018 fornecido pela Funai:



Figura 4 – Trecho do Plano Setorial de Aquisições de 2018 da Funai

## FUNAI - Tarefas

| #    | Tipo                 | Situação                      | Título                                                                                                                                                                                           | Tipo do Objeto    | Processo             | Atribuído para      |
|------|----------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------|---------------------|
| 7909 | Compra               | 2 - Elaboração de TR/PB       | Chaveiros                                                                                                                                                                                        | Geral             | 08620.019528/2017-13 |                     |
| 7901 | Compra               | 11 - Ajustes (pós CONJUR)     | Lavagem de veículos novo                                                                                                                                                                         | Geral             | 08620.002427/2017-11 |                     |
| 5209 | Execução de contrato | 17 - Acompanhamento/Exec      | Contratação de Agente de Integração (Estágio)                                                                                                                                                    | Terceirização     | 08620.007299/2017-94 | Mariúcia Ningeleski |
| 4901 | Compra               | 1 - Definição de Necessidade  | Veículo aéreo não tripulado – Drone                                                                                                                                                              | Segurança Pública | 08011.000085/2017-65 |                     |
| 4899 | Compra TI            | 5 - Estudo Técnico Preliminar | Serviço de telefonia móvel com pacote de dados 4G                                                                                                                                                | TI                | 08620.005354/2017-10 |                     |
| 4897 | Compra TI            | 5 - Estudo Técnico Preliminar | Switch Core - 48 portas 1/10G L3 com fonte redundante                                                                                                                                            | TI                | 08620.011156/2017-87 |                     |
| 4895 | Compra TI            | 5 - Estudo Técnico Preliminar | Switchs de Acesso a Rede Corporativa - 48 Portas PoE Gigabit                                                                                                                                     | TI                | 08620.001466/2017-93 |                     |
| 4893 | Compra TI            | 5 - Estudo Técnico Preliminar | Serviço de Backup para prover disponibilidade e integridade das informações geradas pela Fundação.                                                                                               | TI                | 08620.015952/2017-99 |                     |
| 4891 | Compra TI            | 5 - Estudo Técnico Preliminar | Endpoints de Segurança - Aquisição de licenças para expansão de solução de Segurança da plataforma, para prover segurança e proteção para estações de trabalho (desktops)                        | TI                | 08620.014139/2017-00 |                     |
| 4889 | Compra TI            | 5 - Estudo Técnico Preliminar | Migração de dados do Portal da Funai ( <a href="http://www.funai.gov.br">http://www.funai.gov.br</a> ) para plataforma Zope/Plone de forma a atender a nova Identidade Digital do Governo - IDG. | TI                | 08620.003739/2017-34 |                     |
| 4887 | Compra TI            | 5 - Estudo Técnico Preliminar | Outsourcing de Impressão - Multifuncionais, Scanners e Plotters - Âmbito Nacional                                                                                                                | TI                | 08620.016000/2017-92 |                     |
| 4883 | Compra TI            | 5 - Estudo Técnico Preliminar | Renovação do Parque Computacional e novos computadores (Desktops Mini PC, Notebooks, Periféricos de Informática, Eletrônicos e Aplicativos de Escritório)                                        | TI                | 08620.015998/2017-16 |                     |

Fonte: Plano Setorial de Aquisições de 2018 da Funai.

100. De posse do PSA 2018 encaminhado pela Funai, a equipe de auditoria buscou avaliar se o referido plano atendia minimamente seu propósito, sendo utilizado como parâmetro o art. 5º da IN nº 1/2018/MPDG, abaixo reproduzido, o qual elenca a composição dos itens que constituem o plano (destaques inseridos):

Art. 5º Ao incluir um item no respectivo Plano Anual de Contratações, a UASG deverá informar, conforme o caso:

I – o tipo de item, o respectivo código, a descrição e seu detalhamento, de acordo com os Sistemas de Catalogação de Material ou de Serviços;

II – a unidade de fornecimento do item;

III – a **quantidade total estimada da contratação**;

IV – **o valor unitário e total estimado, utilizando-se, preferencialmente, o Pannel de Preços** disponibilizado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, observados os parâmetros da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014;

V – as informações orçamentárias da contratação, se disponíveis;

VI – **o grau de prioridade da contratação e a data estimada para a necessidade do item**;

VII – se há enquadramento da aquisição como dispensa ou contratação emergencial, na forma dos incisos I, II, IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

VIII – se há pretensão de renovar no exercício subsequente, na forma do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993;

IX – se há necessidade de capacitação dos servidores para atuarem no processo de contratação ou de fiscalização da execução do contrato, identificada nos Estudos preliminares;

X – a unidade administrativa requisitante da contratação;

XI – se há vinculação ou dependência com a contratação de outro item para sua execução, visando determinar a sequência em que os respectivos procedimentos licitatórios serão realizados; e

XII – os Estudos preliminares e o Gerenciamento de riscos da contratação do item.

101. Deve-se ressaltar que o PSA 2018 da Funai decorreu da Portaria nº 682/2017/MJSP, normativo que estabeleceu as diretrizes do planejamento conjunto de contratações, da realização de contratações compartilhada de bens e serviços pelas unidades do MJSP. Portanto, o referido PSA foi elaborado e aprovado ainda em 2017, conforme verificado no âmbito do Processo Administrativo 08620.020996/2017-31, ou seja, em momento anterior à publicação da IN nº 1/2018/MPDG.

102. Não obstante, a requisição da equipe da auditoria e a resposta da Funai ocorreram posteriormente à publicação da IN nº 1/2018/MPDG, e o fato da Funai ter encaminhado somente o PSA 2018 leva a crer que este é o documento utilizado pela Fundação para atender o disposto no art. 3º daquela IN, o qual prevê que toda unidade administrativa de serviços gerais (UASG) deverá elaborar anualmente o respectivo plano anual, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente.

103. Da análise do PSA encaminhado pela Funai, verificou-se que a Fundação informou apenas o número da aquisição, o seu tipo, a situação da demanda, o título, o tipo do objeto e o número do processo relacionado; há também campo denominado “atribuído para”, mas na maioria das vezes não houve registro no referido campo.

104. Desta forma, estão ausentes as quantidades estimadas dos itens a serem contratados, bem como os valores unitários e totais das eventuais aquisições naquele documento elaborado pela Funai que trouxe o planejamento das aquisições a serem realizadas em 2018.

105. A estimativa do total de itens a serem adquiridos pressupõe um levantamento exaustivo das demandas da entidade, de forma que a contratação atendas as reais necessidades da organização. Do contrário, poderão ocorrer situações de subdimensionamentos, sendo necessários aditivos contratuais para suprir as demandas, ou até mesmo ocorrências de superdimensionamentos, com desperdício dos itens adquiridos sem necessidade e dos recursos utilizados para o custeio.

106. Por sua vez, a estimativa de preços no planejamento da contratação tem por finalidade não apenas o estabelecimento de parâmetros para julgamento das ofertas apresentadas, mas serve também para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para a aquisição.

107. Assim, a ausência de estimativa de preços pode levar a situações de sobrepreço e/ou superfaturamento; ademais, a ausência de previsão dos custos das contratações planejadas pode levar ao descompasso orçamentário e financeiro da UJ, inviabilizando os objetivos e metas da instituição.

108. Outro sintoma da falta de planejamento da Funai em relação aos seus processos de aquisições pode ser constatado na existência de processos administrativos relacionados a contratações vultosas cujos objetos não estavam contemplados nos PSA da Funai.

109. Neste sentido, destacam-se os processos administrativos nº 08620.021324/2017-42 e 08620.014857/2018-59, relacionados a pregões eletrônicos cujos valores somados alcançavam a monta de mais de R\$ 29.000.000,00. Registra-se que esses dois processos são tratados com maior profundidade no terceiro achado deste relatório.

110. Cumpre também fazer algumas considerações sobre a definição das metas e objetivos no âmbito do planejamento de contratações. Nos termos do art. 2º, inciso IX da Instrução Normativa Nº 1/2016, elaborada conjuntamente entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União (CGU), a governança é definida como a combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos.

111. Por sua vez, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece em seu art. 4º, inciso I que uma das diretrizes da governança pública é o direcionamento de ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.

112. Especificamente em relação à governança de aquisições, é conveniente destacar que a adequada elaboração de um plano de contratação e o estabelecimento de uma clara política de gerenciamento do processo de aquisição contribuem para a tomada de decisão da alta administração dos órgãos e entidades públicos, bem como facilita a articulação entre o planejamento das contratações e suas respectivas propostas orçamentárias.

113. Registra-se que o art. 5º, inciso VI da IN nº 1/2018/MPDG estabelece a necessidade da UASG registrar o grau de prioridade das aquisições no plano anual de contratações. Sobre o tema, é preocupante constatar que a Funai não estabelece uma priorização em seus processos de aquisições, conforme demonstrado no anexo da tabela presente na Portaria nº 1.486/Pres/Funai. Tal omissão pode acarretar não somente em eventual favorecimento de terceiros, risco apontado pela Funai, mas também em possível desprovimento das necessidades mais urgentes da UJ.

114. Todas essas deficiências identificadas no PSA de 2018 da Funai denotam fragilidades nos estabelecimentos das metas e objetivos da Fundação. Desta maneira, a fim de conduzir suas ações e políticas públicas em atendimento à sua missão institucional, deve a Funai aprimorar seus mecanismos de governança em relação ao planejamento anual de suas aquisições.

115. Por todo o exposto, e considerando o disposto no art. 5º da IN nº 1/2018/MPDG, propõe-se determinar que a Funai adote providências com vistas a inserir em seu planejamento anual de aquisições estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações.

116. Ademais, considerando que a instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles no âmbito da Funai mediante a Portaria nº 1.059/2018/Pres/Funai, propõe-se recomendar que aquele comitê adote rotinas de revisão do Plano Setorial de Aquisições ou outro documento que o substitua.

Objeto nos quais o achado foi constatado

a) Plano Setorial de Aquisições de 2018 da Funai;



b) Processo administrativo nº 08620.020996/2017-31.

Critérios de auditoria:

- a) Art. 2º, inciso IX da Instrução Normativa nº 1/2016/MP/CGU;
- b) Art. 3º da Instrução Normativa nº 1/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
- c) Art. 5º, incisos III, IV e VI da Instrução Normativa nº 1/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e
- d) Art. 4º, inciso I do Decreto nº 9.203/2017.

Evidências:

- a) Plano Setorial de Aquisições de 2018 da Funai (Evidência 7);
- b) Extrato de entrevista realizada com representantes da Dages, CGRL e Gabinete da Funai (Evidência 1);
- c) Informação Técnica nº 3/2018/Dages, de 17/9/2018 (Evidência 2);
- d) Portaria nº 1.486/Pres/Funai (Evidência 4);
- e) Processo administrativo nº 08620.021324/2017-42 (Evidência 8); e
- f) Processo administrativo nº 08620.014857/2018-59 (Evidência 24).

Causas da ocorrência do achado

117. A Funai não percebe que o adequado planejamento de aquisições favorece a sintonia entre o planejamento de suas contratações e a disponibilidade de recursos no âmbito da Fundação. Além disso, a Funai ignora a capacidade de um devido planejamento de aquisições auxiliar no processo de tomada de decisões.

Efeitos reais e potenciais

118. Ao não estimar a quantidade de itens a serem adquiridos, a Funai assume o risco de realizar contratações subdimensionadas, sendo necessários aditivos contratuais para suprir as demandas, ou até mesmo com superdimensionamento, havendo desperdício dos itens adquiridos sem necessidade e dos recursos utilizados para seu custeio.

119. A ausência de estimativa de preços pode levar a situações de sobrepreço e/ou superfaturamento; ademais, a ausência de previsão dos custos das contratações planejadas pode levar ao descompasso orçamentário e financeiro da UJ, inviabilizando os objetivos e metas da instituição.

120. Por sua vez, a ausência de estabelecimento de prioridades das demandas pode levar à negligência de iniciativas mais relevantes em benefício de ações secundárias.

Conclusão da equipe

121. Apesar de possuir um plano anual de aquisições, o documento elaborado pela Funai não contém o mínimo necessário a fim de servir de guia para as contratações, vez que estão ausentes as estimativas de quantidades dos itens a serem exigidos e dos custos a serem desembolsados pela Fundação.

122. Também merece destaque a ausência de registro de graus de prioridades das contratações e das datas estimadas para as necessidades dos itens elencados no PSA 2018 da Funai. Além disso, o referido plano de aquisições ignora contratações relevantes, como às verificadas nos processos administrativos nº 08620.021324/2017-42 e 08620.014857/2018-59, cuja materialidade ultrapassa R\$ 29 milhões. A ausência de estabelecimento de prioridades das demandas pode levar à negligência de iniciativas mais relevantes em detrimento de ações secundárias.

123. Por fim, considera-se conveniente e necessário que a Funai estabeleça rotinas de revisão do seu planejamento anual de aquisições PSA, notadamente em relação aos itens que apresentem maior materialidade e relevância.

Proposta de encaminhamento

a) Propõe-se determinar que a Funai adote, no prazo de noventa dias, providências com vistas a inserir em seu planejamento anual de aquisições estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações, por estar em desacordo com o art. 5º, incisos III, IV e VI da Instrução Normativa nº 1/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e

b) Propõe-se recomendar que o Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai adote rotinas de revisão do Plano Setorial de Aquisições ou outro documento que o substitua.

III.3. A Funai não caracteriza adequadamente suas demandas, resultando numa série de procedimentos de contratações problemáticos

124. A Funai não desenvolveu estudos técnicos preliminares capazes de justificar aquisições de elevada materialidade. Além disso, editais e termos de referências relacionados a contratações vultosas da Fundação apresentaram inconsistências e requisitos demasiadamente restritivos, gerando questionamentos junto a órgãos



externos e eventual paralisação das atividades da Fundação.

125. A equipe de auditoria requisitou à Funai a listagem dos processos de aquisições já finalizados cujas contratações estavam em curso em 2018, ou seja, os processos cujas fases internas e externas estavam encerradas, mas com as contratações ainda em curso naquele ano.

126. Considerando o escopo deste acompanhamento, a Funai deveria indicar não apenas os processos de licitações e contratações diretas, mas também aqueles relacionados a termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres.

127. Esta listagem deveria conter o número do processo administrativo relacionado à aquisição, a modalidade adotada, o objeto contratado, a vigência, a fonte do recurso, a ação orçamentária associada, os valores contratados e eventualmente aditados, bem como as indicações dos respectivos empenhos, liquidações e pagamentos.

128. Para as aquisições programadas para iniciar a partir do dia 30/6/2018, requisitou-se envio de e-mail institucional endereçado ao coordenador da fiscalização contendo a identificação dos números dos processos administrativos e demais informações relacionadas. Foi também requisitado o acesso integral por meio do Serviço Eletrônico de Informações (SEI).

129. A Funai atendeu a requisição mediante a Informação Técnica nº 9/2018/CCOM/CGRL/DAGES-Funai, de 31/8/2018, trazendo lista contendo os dados solicitados, com exceção dos valores relacionados aos empenhos, liquidações e pagamentos. A Funai também encaminhou login e senha do SEI, sistema no qual tramita os processos de aquisições.

130. A listagem encaminhada pela Funai apontou a existência de dezesseis pregões, uma concorrência, quatro dispensas, três inexigibilidades, oito intenções de registros de preços (IRP) e seis processos de adesão à ata de registro de preços (ARP). Por sua vez, o acesso ao sistema informatizado utilizado pela Funai permitiu que a equipe de auditoria verificasse os processos administrativos relacionados às contratações no âmbito da Fundação.

131. Registra-se que os processos de aquisições apresentam na maioria das vezes extensa documentação, o que torna a análise mais dificultosa. Desta maneira, a equipe de auditoria buscou direcionar seus procedimentos considerando os critérios de materialidade (elevado volume de recursos), risco (alta possibilidade de impacto nas ações) e relevância (tratam temas sensíveis à missão da Funai).

*Aquisição e instalação de mobiliário (Pregão nº 07/2017)*

132. Dos processos relacionados aos pregões listados pela Funai, verifica-se que aquele que apresentava a maior materialidade era o de nº 08620.005330/2017-52, relativo ao Pregão nº 7/2017, cujo objeto era “registro de preços, para a aquisição com montagem e/ou instalação de mobiliários para complementação do projeto Sede, e atendimento as demandas das Coordenações Regionais e Coordenação Técnica Local da FUNAI, e do Órgão participante, a UFRR e suas unidades administrativas e acadêmicas”, cujo valor total estimado era de R\$ 15.939.126.126,18.

133. Ao se analisar os documentos que embasaram a demanda, verifica-se que o processo administrativo nº 08620.005330/2017-52 teve como ponto de partida o Memorando nº 13/2017/CGRL/Dages-Funai, de 23/3/2017, que ao informar sobre o procedimento para locação de imóvel comercial objetivando a instalação da sede da Fundação, sugeriu a contratação por registro de preços de mobiliários a fim de atender as necessidades das CR da Funai.

134. No intuito de verificar o quantitativo necessário para suas regionais, a Funai encaminhou e-mail às CR solicitando levantamento das necessidades relacionadas a mobiliário. Posteriormente, as demandas das CR e da Sede foram compiladas em uma planilha, sendo também elaborada uma planilha comparativa com os preços dos itens a serem contratados.

135. Não há no processo análise crítica por parte da Funai sobre as demandas apresentadas pelas suas CR. Assim, ao se analisar a formalização da demanda realizada no âmbito do processo administrativo nº 08620.005330/2017-52, constata-se que as justificativas apresentadas para as aquisições são bastante genéricas e sucintas, não havendo registro de quais seriam os móveis existentes em seu acervo patrimonial que estariam em condições precárias.

136. A Procuradoria Federal Especializada (PFE) da Funai elaborou o Parecer n.0078/2017/COAD, o qual continha recomendações relacionadas ao parcelamento da licitação, sobre a necessidade de a Funai justificar melhor os quantitativos da demanda e sobre possíveis restrições indevidas previstas no TR.

137. Em resposta ao parecer da PFE, a CGRL da Funai argumentou que a adjudicação por preço global seria opção mais razoável e economicamente viável, em virtude da possibilidade do fornecedor projetar uma



única entrega para as unidades da Funai situadas numa mesma localidade, que o quantitativo demandado foi estabelecido de acordo com levantamento realizado nas CR, e que as qualificações exigidas no TR não extrapolavam as orientações do TCU e que eram razoáveis para uma contratação satisfatória.

138. Durante a fase externa da licitação, a Funai recebeu diversos pedidos de impugnação decorrentes de exigências presentes o edital do Pregão 7/2017. Nesse sentido, questionou-se a necessidade de apresentação de certificado denominado FSC/Cerflor, bem como a escolha da Funai em adjudicar os itens pelo preço global do grupo.

139. Ainda sobre os requisitos presentes no TR relacionado ao Pregão nº 7/2017, a Funai foi também questionada sobre a exigência de certificado ISO 140001 e sobre a cobrança de plano de destinação correta de resíduos sólidos industriais emitido por profissional responsável. Por fim, a Funai detectou erro no lançamento dos valores unitários de alguns dos itens do referido pregão e optou por revogar o certame.

140. Sobre o parcelamento do objeto da licitação, nos termos da Súmula TCU 247 e do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração Pública deverão ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. Ao optar pela adjudicação por grupos no âmbito do Pregão nº 7/2017, a Funai utilizou os seguintes argumentos para defender sua escolha:

Como é cediço, a Funai é um órgão peculiar em relação aos demais possuindo unidades regionais espalhadas por todo o país. No caso concreto, a adjudicação por preço global parecer ser [SIC] a opção mais razoável e economicamente viável, em virtude da possibilidade do fornecedor projetar uma única entrega para as unidades da Funai situadas numa mesma localidade. É certo que a entrega do mobiliário faz parte de toda composição de preços a serem apresentados pelas empresas. Ora, se cada empresa entregar o mobiliário correspondente apenas ao item adjudicado, possivelmente haverá a majoração de valores em face da possibilidade de ocorrer a entrega apenas de um específico tipo de mobiliário.

141. Verifica-se que a Funai argumenta que a elevada desconcentração de suas unidades regionais justificaria a escolha pela adjudicação por preço global, vez que, sendo a entrega do mobiliário parte da composição dos preços, haveria ganho de caso se um único fornecedor efetuasse todas as entregas dos itens da licitação.

142. No entanto, a Funai não parece considerar a ideia de que os licitantes podem acabar majorando os preços das ofertas justamente para compensar dificuldades logísticas nas entregas dos produtos em regiões mais afastadas.

143. A Funai também argumentou que a divisão em grupos era justificável não somente pelo reduzido quantitativo de responsável pelo patrimônio da Fundação, mas também com a “finalidade de uniformizar as instalações na sua aquisição, esperando que o grupo possa manter a mesma tonalidade e qualidade, com a interdependência entre os itens”.

144. Não se busca aqui refutar a escassez de pessoal na Fundação. Contudo, a Funai não apresentou argumentos plausíveis sobre a tão necessária interdependência dos itens elencados no Pregão nº 7/2017. Deve-se registrar também que o pregão é a modalidade de licitação destinada exclusivamente à contratação de bens e serviços comuns, sempre pelo menor preço, conforme estabelecido pelo art. 4º, inciso X da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). Entretanto, no âmbito do Pregão nº 7/2017, a Funai teceu as seguintes considerações sobre o tema:

No que se refere aos preços, cabe observar que os preços menores não são os únicos critérios a serem observados no julgamento objetivo das propostas. Além dos preços unitários e globais por grupo de itens do objeto, devem ser considerados os demais requisitos exigidos, a exemplo daqueles referentes à qualidade e à conformidade com as normas aplicáveis indicadas (p. ex., da ABNT).

145. Assim, a Funai argumentou que a utilização do menor preço não deveria ser o único parâmetro a ser observado no julgamento das propostas, devendo este critério ser conjugado com outros requisitos, tais como o atendimento às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e certificações expedidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Inmetro).

146. Em relação ao tema, o TCU já decidiu que é ilegal a exigência de certificação do Inmetro como requisito de habilitação de licitante, contudo não há óbice a adoção de tal certificação como critério de pontuação técnica, conforme enunciado do Acórdão 545/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator José Múcio Monteiro.

147. No entanto, por ser o pregão uma modalidade focada no menor preço, não se deve falar em





pontuação técnica. Este, aliás, foi o entendimento presente no voto do Ministro-Relator José Múcio Monteiro no âmbito do Acórdão 545/2014-TCU-Plenário.

148. Por sua vez, registra-se que o TCU entende que é legítima a exigência de certificação comprovando que o objeto licitado está em conformidade com norma da ABNT, de forma a garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos pela Administração, desde que tal exigência esteja devidamente justificada nos autos do procedimento administrativo (Acórdão 1.225/201-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz).

149. Todavia, é difícil reconhecer que alguns dos requisitos presentes no edital e no TR do Pregão nº 7/2017 pudessem ser classificados como essenciais ao atendimento das necessidades da Funai. Nesse sentido, chama a atenção a quantidade de certificados exigidos pela Funai para fins de habilitação no certame.

150. A título de exemplo, estava previsto no item 9.6.4.7.8 do TR que o licitante deveria apresentar junto com a proposta comercial o certificado de conformidade emitido pela ABNT, ou por laboratório acreditado pelo Inmetro, comprovando que o fabricante tem seu processo de preparação e pintura de superfícies metálicas certificado conforme a PE-289.06, garantindo o atendimento e conformidade às normas ABNT NBR 14951, ABNT NBR 14847, ABNT NBR 5770, ABNT NBR 9209, ABNT NBR 15158, ABNT NBR 8094, ABNT NBR 8095, ABNT NBR 8096, ABNT NBR 10545, ABNT NBR 10443, ABNT NBR 11003.

151. Não foram identificados no processo administrativo nº 08620.005330/2017-52 argumentos plausíveis para tais exigências no âmbito do Pregão nº 7/2017. Em vez disso, a Funai apenas informou que não haveria qualquer prejuízo à competitividade do certame, apresentando justificativas genéricas para a afirmação, conforme consta no item 3.11 do TR do mencionado pregão, abaixo reproduzido:

No que tange a possível interpretação de restritividade e de requisito antieconômico, é importante destacar que a jurisprudência do TCU admite a exigência de adequação dos produtos ofertados às normas técnicas expedidas por laboratórios certificados, com a finalidade de possibilitar que a Administração Pública realize aquisições eficazes e econômicas. Na maioria das vezes, a opção mais barata não se traduz em aquisição eficiente.

*Contratação de serviços técnicos de tratamento de documentos e informações (Pregão 08/2018)*

152. Outro processo administrativo que despertou curiosidade na equipe de auditoria foi o de nº 08620.021324/2017-42, tratava do Pregão Eletrônico 08/2018, cujo objeto era o registro de preços para execução de serviços técnicos continuados de tratamento de documentos e informações, sendo o preço total estimado em R\$ 18.528.634,00.

153. O mencionado pregão seria do tipo menor preço global, conforme previsão do item 3.1.4 do TR. Dentre os requisitos exigidos para habilitação técnica naquele certame, destaca-se a obrigatoriedade de comprovação, ainda na fase de habilitação, de vínculo permanente com ao menos um arquivista formado há pelo menos cinco anos, conforme previsto no item 14.6.a. Por sua vez, o anexo IV do edital apresentou planilha estimativa de preços contendo descrição, quantidades e valores dos serviços a serem contratados.

154. Da análise do TR do Pregão Eletrônico 08/2018, não foram apresentadas justificativas plausíveis a qualificação técnica exigida no âmbito daquele. Sobre o tema, o art. 30 da Lei 8.666/1993 limita a documentação que pode ser exigida dos licitantes, nos termos abaixo transcritos (destaques inseridos):

Art.30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...) §1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do caput deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, **vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos.**

(...) §2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior serão definidas no instrumento convocatório.



(...) §5º **É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.**

155. Por sua vez, apesar de o TCU entender que regra geral é a adjudicação por itens, a Funai optou por adjudicar o objeto do Pregão Eletrônico nº 8/2018 a um único vencedor. Neste sentido, deveria a Funai expor as razões impeditivas e eventuais efeitos indesejados que a adjudicação por item poderia acarretar.

156. Por fim, chamava a atenção a composição dos preços de alguns itens daquela licitação. A título de exemplo, Funai estimou que seriam necessárias 16.000.000 (dezesesseis milhões) de assinaturas digitais ao ano, cada qual ao custo estimado de R\$ 0,11, sendo o valor global R\$ 1.760.000,00. No entanto, pesquisa de preço

157. No entanto, mediante pesquisa de contratações semelhantes em 2018 no Painel de Preços do Governo Federal, identificou-se que a unidade de medida geralmente adotada é a certificação digital por pessoa física, sendo cobrado o preço médio de R\$ 311,59 por usuário, independentemente do número de páginas a serem digitalmente assinadas.

158. Considerando os indícios de irregularidades, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (Secex-MT) autuou processo de representação (TC 041.265/2018-1) com pedido de cautelar a fim de suspender do referido pregão. A proposta de medida cautelar foi acolhida e depois referendada pelo Acórdão nº 51/2019-TCU-Plenário. Posteriormente, a própria Funai optou por anular o Pregão Eletrônico nº 8/2018.

*Contratação de serviços de sistema de eficiência energética, automação elétrica e climatização (Pregão 11/2018)*

159. Por sua vez, o processo administrativo nº 08620.014857/2018-59 tratava do Pregão Eletrônico 11/2018, cujo objeto era a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa de engenharia especializada no ramo para prestação de serviços de implantação de um Sistema de Eficiência Energética com Automação Elétrica e Climatização a ser executado no Centro de Formação em Política Indigenista (CFPI), situado em Sobradinho-DF. O edital previa que a execução dos serviços será realizada sob o regime de empreitada por preço global. O valor global estimado da contratação era de R\$ 10.966.023,94, conforme item 13.1 do TR.

160. Não havia nos autos do processo administrativo nº 08620.014857/2018-59 estudos comparativos entre os gastos incorridos e a previsão de gastos futuros com a implantação do mencionado sistema de eficiência energética. Dessa forma, restava prejudicada a aferição de eventual economia capaz de justificar a contratação

161. Destacava-se também a falta de clareza do objeto a ser contratada. Neste sentido, conforme documento da PFE, apenas em 22/11/2018 houve a informação de que a contratação serviria para suprir demandas do CFPI em Sobradinho-DF. Destaca-se que esta manifestação da PFE-Funai foi o primeiro registro ao CFPI no processo administrativo, não havendo anterior menção ao local.

162. Identificadas fragilidades no planejamento daquele pregão, especialmente na caracterização do objeto e na composição dos custos da licitação, a Secex-MT autuou processo de representação questionando a Funai sobre a aderência da licitação em relação ao planejamento anual de aquisições da Fundação (TC 043.508/2018-9). Tal como ocorrido nos Pregões nº 7/2017 e 8/2018, a Funai revogou o Pregão Eletrônico 11/2018 em 14/2/2019.

*Contratações diretas, termos de parceria e acordos de cooperação*

163. Considerando o escopo deste relatório de acompanhamento, a equipe de auditoria requisitou à Funai informações sobre aquisições que não se submeteram ao processo licitatório, tais como as contratações diretas mediante dispensa ou inexigibilidade, bem como a celebração de termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres.

164. Da listagem encaminhada pela Funai sobre suas aquisições, constata-se que as duas contratações diretas mais onerosas aos cofres da Fundação tratavam de inexigibilidades relativas à contratação da Imprensa Nacional para a prestação de serviços de publicação de matérias de caráter oficial (processo 08620.000466/2018-57, cujo contrato era de R\$ 600.000,00) e à contratação de da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para prestação de serviços postais e telemáticos (processo 08620.007582/2017-16, cujo contrato era de R\$ 450.000,00).

*Termos de execução descentralizada – TED 01/2018*

165. Assim, considerando o escopo e objetivo deste relatório de acompanhamento, torna-se mais relevante analisar os processos relativos a termos de execução descentralizada (TED) e acordos de cooperação firmados pela Funai.

166. Por seu turno, mediante o sistema informatizado da Funai foi possível identificar o processo

administrativo nº 08620.014465/2018-90, que trata do TED nº 1/2018, firmado entre a Funai e a Universidade Federal Fluminense (UFF), cujo objeto era a execução do projeto de fortalecimento institucional da Fundação Nacional do Índio.

167. A parceria foi iniciada mediante o Ofício nº 93/2018/Dages-Funai, de 3/10/2018, no qual o então Presidente da Fundação solicitou ao reitor da UFF apresentação de proposta técnica-orçamentária para o referido projeto.

168. A proposta apresentada pela UFF era dividida em três eixos, quais sejam: a) desenvolvimento humano e funcional; b) gestão, fiscalização e acessibilidade das informações em terras indígenas; e c) desenvolvimento tecnológico orientado a licenciamento, seguridade social e valorização da produção indígena.

169. A proposta também apresentava quais seriam os dezesseis produtos a serem entregues mediante a parceria, bem como os prazos relacionados. Previsto para ser desenvolvido em vinte e quatro meses, o projeto tinha um custo estimado total no valor de R\$ 19.896.638,75.

170. A Funai encaminhou então à UFF o Ofício nº 671/2018/Pres-Funai, de 20/12/2018, no qual solicitava a inclusão de novos itens no escopo da proposta anteriormente apresentada. A UFF elaborou então nova proposta de projeto, o qual ainda seria executado em vinte e quatro meses, mas o qual teve seu valor global reajustado para R\$ 44.841.108,75.

171. Desta forma, foi celebrado em 24/12/2018 o TED nº 1/2018 entre a Funai e a UFF. Tal qual previsto na última proposta enviada pela UFF, o plano de trabalho do TED nº 1/2018 estabelecia uma descentralização de créditos orçamentários da Funai na ordem de R\$ 44.941.108,75 entre 2018 e 2019.

172. Dos produtos a serem entregues mediante o TED nº 1/2018, destacam-se aqueles relacionados aos estudos de viabilidade, desenvolvimento e implantação de plataforma de criptomoeda e tecnologia blockchain.

173. Sobre a elaboração da criptomoeda, o TED dispõe que a proposta seria recriar as “já tradicionais moedas sociais por meio da tecnologia Blockchain, neste caso, especificamente para ser a base da também retomada das transações da Feira Indígena Moitará para incentivar os consumidores a comprar localmente”.

174. Ainda nesse sentido, o TED defende que a adesão a uma criptomoeda comunitária seria o próximo passo na promoção do crescimento econômico regional e da participação cívica local, estimulando a produção sustentável dos povos indígenas (peça 08620.014465/2018-90, p. 107). Sobre a adoção da tecnologia blockchain, o TED trouxe as seguintes considerações (peça 08620.014465/2018-90, p. 107):

Dado o crescente nível de digitalização e demanda por dados e integridade do produto, as comunidades indígenas com sua produção baseada na agrobiodiversidade artesanato sustentável, estão numa posição única para explorar o potencial da tecnologia Blockchain (BCT). A tecnologia pode, por exemplo, contribuir de forma relevante ajudando na agregação de valor junto aos parceiros da cadeia produtiva indígena, na melhoria da transparência e eficiência das transações comerciais, processos e rastreamento dos produtos, funcionando como parte de uma estratégia de gestão de digitalização para melhorar a transparência, eficiência, competitividade e sustentabilidade das comunidades indígenas.

A tecnologia Blockchain não é uma tecnologia única e isolada e é utilizada a partir de uma combinação de tecnologias que têm uma considerável história na ciência da computação com foco em aplicações gerenciais e comerciais. Essas tecnologias se complementam e seus componentes incluem criptografia de chave pública / privada, funções hash criptográficas, tecnologias de banco de dados, especialmente bases de dados distribuídas, algoritmos de consenso e processamento descentralizado.

O propósito fundamental da utilização da tecnologia Blockchain (BCT) é obter consistência e integridade do banco de dados em um contexto de banco de dados distribuído e descentralizado. A tecnologia Blockchain (BCT) fornece transações permanentes imutáveis e acesso a dados distribuídos que têm o potencial de facilitar o intercâmbio de dados e reduzir as oportunidades de fraude ou adulteração acerca dos produtos, por isso, propõe-se a construção de uma plataforma (BCT) que controla diferentes certificados envolvidos na cadeia de fornecimento de produtos indígenas, podendo no futuro, favorecer projetos e políticas de sustentabilidade econômica em diversas comunidades.

175. O TED ainda argumenta que a utilização da tecnologia blockchain poderia levar a uma mudança de paradigma que facilitaria a transparência e a confiança nas cadeias dos produtos indígenas. A fim de viabilizar o referido TED, houve bloqueio de créditos da Funai no valor de R\$ 35.000.000,00, conforme apontado no Despacho-Dages/2018, de 27/12/2018.

176. Seja pela tão anunciada mudança de paradigma a ser obtida, seja pela elevada materialidade envolvida na parceria, seria razoável presumir que o TED nº 1/2018 fosse suportado por robustos estudos capazes de minimamente embasar o projeto, seus objetivos e riscos.



177. Nessa linha de raciocínio, a confecção de qualquer termo de parceria exige a demonstração da compatibilidade do objeto com a missão institucional dos envolvidos, bem como o seu enquadramento no respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos que serão descentralizados, conforme ressaltado pelo o Parecer n. 0010/2018/GAB/PFE/PFE-Funai/PFG/AGU, de 27/12/2018.

178. No entanto, aquele parecer da PFE da Funai apontou a inexistência de manifestações técnicas tanto pelo órgão descentralizador, quanto pelo órgão descentralizado em relação à minuta do TED.

179. O que se observa no caso em tela foi que a demanda parece ter surgido a partir de acordo firmado em uma reunião entre representantes da DPT da Funai e da UFF, conforme se deduz do Ofício nº 93/2018/Dages-Funai.

180. Todavia, há nos autos registro de manifestação contrária da DPT ao TED firmado, vez que o acordo não contemplaria ações prioritárias daquela unidade, conforme Despacho – DPT/2018, de 28/12/2018, nos seguintes termos:

Em que pese as prerrogativas da Presidência da Funai para firmar parcerias, convênios e acordos que julgar convenientes, **entendemos que devem prevalecer como prioridade as ações que tenham impacto direto na ponta**, na direção de minimizar os conflitos entre ocupantes não índios de boa fé e as comunidades indígenas, dentre as quais destacamos o pagamento das indenizações de ocupações de boa fé que dependem única e exclusivamente da Funai, **por isso, esta DPT deixa patente que o TED em questão não atende às reais e urgentes demandas na área de regularização fundiária** (destaques inseridos).

181. Em 2/1/2019 a Ministra do MDH solicitou a imediata suspensão do mencionado TED, conforme Ofício nº 1/2019/SEI/GM/MMFDH. Por fim, houve judicialização do caso, sendo determinado o imediato bloqueio do repasse das verbas do referido TED, conforme decisão proferida em plantão no âmbito do Processo 1004249-82.2018.4.01.3200 da 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do estado do Amazonas.

*Termo de execução descentralizada – TED 04/2017*

182. Registra-se que situação muito similar ao TED nº 1/2018 ocorreu no âmbito do TED nº 4/2017, relacionado ao processo administrativo nº 08620.020698/2017-41. Neste caso, a despeito de questionamentos da área técnica da Funai sobre as consequências relativas ao não cumprimento das ações prioritárias da UJ), fora assinado TED cujo objeto era o estudo metodológico de sistematização de informações e dados primários e secundários que suportem acesso em tempo real por parte da Funai, de entidades governamentais e de usuários.

183. Posteriormente, o TED nº 4/2017 foi cancelado pela Funai. Por fim, cabe registrar que a Secex-MT autuou processo de representação no intuito de verificar possíveis atos irregulares praticados na celebração daquele termo (TC 017.316/2018).

*Análise das situações encontradas*

184. Por todo o exposto, constata-se a falta de cuidado por parte da Funai no planejamento das demandas, notadamente no que se refere à elaboração de estudos técnicos preliminares que definam de maneira quantitativa e qualitativa as aquisições, bem como estabeleçam de maneira segura a necessidade e viabilidade das contratações.

185. Sob o prisma qualitativo, a definição do objeto a ser contratado pressupõe declaração concisa, mas completa, daquilo que a Administração pretende contratar. A imprecisão no estabelecimento do objeto pode levar à contratação que não atenda às necessidades da instituição.

186. Sob a ótica quantitativa, deve a instituição estimar de maneira razoável a quantidade de itens necessários ao atendimento da demanda. Do contrário, a instituição estará desprestigiando os princípios da eficiência e economicidade.

187. Em relação aos processos licitatórios abordados, verificou-se que a Funai não apresentou justificativas devidamente fundamentadas na escolha da não divisão dos objetos a serem adquiridos, o que pode ocasionar uma diminuição na quantidade de fornecedores aptos a entregar os produtos pretendidos, havendo, por consequência, um aumento nos preços e custos para a Fundação. Verificou-se também cobranças de certificações potencialmente restritivas ao caráter competitivo do certame, bem como possíveis falhas na composição dos preços dos itens licitados.

188. Por sua vez, os TED acima mencionados traziam supostas soluções inovadoras aos povos indígenas. No entanto, não restaram configurados naqueles casos de que forma eles atenderiam o interesse público, sendo que os termos foram celebrados a despeito de manifestações contrárias de áreas técnicas da Funai.

189. Desta forma, verifica-se que a Funai por vezes inicia processos de aquisições sem estabelecer de maneira razoavelmente precisa o que se deve adquirir, o quanto se deve adquirir, e notadamente, o porquê se deve adquirir. Neste sentido, infere-se que por vezes a Fundação não está buscando atender uma necessidade



identificada, mas apenas dispender seu orçamento disponível.

190. A fim de corrigir tais distorções, no intuito de identificar quaisquer inconsistências capazes de macular os processos, propõe-se recomendar ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai que adote rotinas de revisão dos processos, ou medidas alternativas que entender cabíveis, relacionados a aquisições de maior materialidade da Fundação, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares, às minutas dos editais e termos de referências, bem como às minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Fundação, sob pena de assunção do risco de eventualmente aquisições ou contratações futuras incorrer em graves irregularidades, as quais podem vir a ser objeto de ações de controle por este Tribunal, podendo resultar em responsabilização dos membros deste comitê.

Objeto nos quais o achado foi constatado

- a) Processo administrativo nº 08620.020698/2017-41;
- b) Processo administrativo nº 08620.005330/2017-52;
- c) Processo administrativo nº 08620.021324/2017-42;
- d) Processo administrativo nº 08620.014857/2018-59; e
- e) Processo administrativo nº 08620.014465/2018-90.

Crítérios de auditoria:

- a) Art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993;
- b) Art. 4º, inciso X da Lei nº 10.520/2002;
- c) Súmula nº 247 do TCU;
- d) Acórdão 545/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator José Múcio Monteiro; e
- e) Acórdão 1.225/201-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz.

Evidências

- a) Processo Administrativo nº 08620.021324/2017-42 (Evidência 8);
- b) Informação Técnica nº 9/2018/CCOM/CGRL/DAGES-Funai (Evidência 9);
- c) Edital e TR do Pregão nº 7/2017 (Evidência 10);
- d) Memorando nº 13/2017/CGRL/Dages-Funai (Evidência 11);
- e) Email verificador de demanda para o Pregão nº 7/2017 (Evidência 12);
- f) Levantamento de preços para o nº Pregão 7/2017 (Evidência 13);
- g) Planilha contendo a demanda das CR para o Pregão nº 7/2017 (Evidência 32);
- h) Parecer nº 78/2017/PFE/Funai (Evidência 14);
- i) Nota Técnica nº 8/2017/Dages/Funai (Evidência 15);
- j) Impugnação nº 1 ao Pregão 7/2017 (Evidência 16);
- k) Impugnação nº 2 ao Pregão 7/2017 (Evidência 17);
- l) Esclarecimento sobre o Pregão 7/2017 (Evidência 18);
- m) Impugnação nº 3 ao Pregão 7/2017 (Evidência 19);
- n) Constatação de erro nos preços do Pregão nº 7/2017 (Evidência 20);
- o) Revogação do Pregão nº 7/2017 (Evidência 21);
- p) Edital e TR do Pregão Eletrônico nº 8/2018 (Evidência 22);
- q) Anulação do Pregão Eletrônico nº 8/2018 (Evidência 23);
- r) Pesquisa de preços no âmbito do Pregão Eletrônico nº 8/2018 (Evidência 33);
- s) Processo administrativo nº 08620.014857/2018-59 (Evidência 24);
- t) Edital e TR do Pregão Eletrônico nº 11/2018 (Evidência 25);
- u) Revogação do Pregão Eletrônico nº 11/2018 (Evidência 26);
- v) Memorando nº 15/2018/DPDS/Funai Evidência 27);
- w) Plano de trabalho - Acordo de Cooperação Técnica entre a Funai e a Secretaria de Agricultura de Rondônia (Evidência 28);
- x) Processo administrativo nº 08620.014465/2018-90 (Evidência 29); e
- y) Processo administrativo nº 08620.020698/2017-41 (Evidência 30).

Causas da ocorrência do achado

191. Deficiência estrutural decorrente de ausência de compreensão (por conveniência ou por falta de diligência) pela alta gestão da Funai em normatizar e exigir que as aquisições a serem feitas pela instituição decorram previamente de análises ou estudos capazes de atestar minimamente a necessidade e viabilidade dos bens, serviços e soluções a serem adquiridos.

192. Por conseguinte, não existe uma compreensão adequada por parte do setor logístico da Funai em





relação às demandas dos setores da instituição. Além disso, verificou-se que por vezes a Funai apresenta descrições incompletas das aquisições a serem contratadas.

193. Finalmente, identificou-se ainda que a Funai não apresentou justificativas plausíveis sobre a escolha da não divisão dos objetos a serem adquiridos ou dos certificados a serem exigidos dos fornecedores.

Efeitos reais e potenciais:

194. A ausência de estudos preliminares pode levar a contratações que não atendam às necessidades da instituição. Por sua vez, a imprecisão no estabelecimento do objeto pode levar a contratações menos vantajosas.

195. Ademais, a diminuição na quantidade de fornecedores aptos a entregar os produtos pretendidos pode gerar aumento nos preços pagos pela Funai pelos bens e serviços adquiridos. Por fim, as dúvidas quanto a exigências contidas nos editais e termos elaborados pela Funai podem gerar questionamentos internos e externos, paralisando as atividades da instituição e atrapalhando o planejamento da Fundação.

Conclusão da equipe

196. Constata-se que a Funai apresenta fragilidades na percepção de suas necessidades, situação evidenciada pela precariedade ou até mesmo ausência de estudos técnicos preliminares que definam de maneira quantitativa e qualitativa as aquisições a serem realizadas.

197. Esta avaliação precária de suas demandas caracteriza omissão especialmente grave naquelas aquisições de elevada materialidade, tal qual observado não apenas em processos licitatórios da Funai, mas também em termos de parceria assinados pela Fundação.

198. Neste sentido, recomenda-se que Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai revise os processos relacionados a aquisições de maior materialidade da Fundação, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares utilizados para fundamentar as contratações, às minutas dos editais e termos de referências, bem como às minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Fundação.

Proposta de encaminhamento:

199. Propõe-se recomendar ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai que adote rotinas de revisão dos processos, ou medidas alternativas que entender cabíveis, relacionados a aquisições de maior materialidade da Fundação, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares, às minutas dos editais e termos de referências, bem como às minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Fundação, sob pena de assunção do risco de eventualmente aquisições ou contratações futuras incorrer em graves irregularidades, as quais podem vir a ser objeto de ações de controle por este Tribunal, podendo resultar em responsabilização dos membros deste comitê.

**IV. Análise dos comentários dos gestores**

200. Nos termos das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), item 144, “um dos modos mais efetivos para assegurar que um relatório seja imparcial, objetivo e completo é submeter o relatório preliminar para obtenção de comentários por parte dos dirigentes da entidade auditada”. Nas auditorias operacionais, é regra a submissão do relatório preliminar aos comentários dos gestores. Nas demais modalidades, esse encaminhamento “é obrigatório se houver achados de alta complexidade ou de grande impacto, e opcional nas demais situações, a critério do dirigente da unidade técnica” (item 145, revisado pela Portaria-TCU 168/2011).

201. Com objetivo de dar cumprimento à referida norma, o relatório preliminar para manifestações dos gestores foi encaminhado à Funai por intermédio do Ofício 216/2019-TCU/Sec-MT, de 12/3/2019 (peça 14), recepcionado pela Funai em 19/3/2019, conforme aviso de recebimento acostado à peça 17.

202. Em resposta, a Funai encaminhou o Ofício nº 307/2019/Pres-Funai, de 2/4/2019, acompanhado pela Nota Técnica nº 5/2019/CGRL/DAGES-Funai, de 1º/4/2019 (peça 19). A nota técnica enviada pela Funai apresentou algumas ponderações sobre os achados de auditoria.

203. Todos os apontamentos relevantes que tiveram implicações no teor dos achados relatados foram mencionados nos respectivos tópicos. As demais colocações que apenas informaram providências incipientes que a gestão está tomando ou justificativas com as quais a equipe de auditoria não concorda serão apresentadas no presente capítulo, com o intuito de demonstrar o posicionamento dos gestores frente aos achados tratados no presente relatório de auditoria e garantir maior transparência ao trabalho realizado.

204. Em relação ao achado III.1. **“A política de gestão de riscos da Funai em suas aquisições é deficiente”**, a Funai reportou que no exercício de 2018 fora realizado levantamento de riscos durante a elaboração do Programa de Integridade, sendo que antiga gestão do Comitê de Governança, Riscos e Controle da Funai definiu que seriam tratados os riscos considerados extremos e altos, não sendo tratados na primeira



versão do programa os riscos relacionados aos processos de aquisições da Fundação, vez que eram considerados riscos médios (peça 19, p. 5).

205. Ainda sobre o primeiro achado, a Funai relatou ter realizado projeto piloto cujo objetivo era a aplicação de metodologia de Política de Gestão de Riscos na Fundação, encontrando-se o projeto em fase final, de forma que seria proposto à nova gestão do Comitê de Governança, Riscos e Controle a reavaliação da classificação dos riscos provenientes aos processos de aquisições (peça 19, p. 5). A Funai também reportou que normativo interno será elaborado a fim de definir os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições (peça 19, p. 5).

206. Acerca do achado III.2. **“O planejamento anual das aquisições da Funai é frágil, não havendo estimativas das quantidades a serem contratadas nem dos valores destinados às aquisições”**, a Funai reportou concordância com a necessidade de aprimoramento do planejamento anual das aquisições da Fundação (peça 19, p. 6).

207. A Funai também considerou exíguo o prazo de noventa dias proposto no relatório preliminar para que a Fundação adotasse providências com vistas a inserir em seu planejamento anual de aquisições as estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações (peça 19, p. 6).

208. Para suportar tal argumento relacionado ao prazo, a Funai reportou que a IN nº 1/2018/MPDG foi revogada em janeiro de 2019 pela IN nº 1/2019/MPDG, e que a recente vinculação ao MDH ministerial acarretou na inaplicabilidade da Portaria nº 682/2017/MJSP, de forma que a Fundação deveria elaborar um normativo específico contendo os fluxos, procedimentos e competências da Funai em seus processos de aquisições (peça 19, p. 6).

209. Ocorre que a revogação da IN nº 1/2018/MPDG pela IN nº 1/2019/MPDG não trouxe dificuldades adicionais para a elaboração de planejamento anual de aquisições por parte da Funai, vez que as duas instruções normativas praticamente se repetem em seus termos.

210. Ademais, a recente vinculação da Funai ao MDH e a inaplicabilidade da Portaria nº 682/2017/MJSP não servem de argumento para extensão do prazo, vez que a elaboração do plano anual de contratações é de competência da UJ, independente da sua vinculação. Assim, considera-se razoável o prazo de noventa dias para que a Funai adote as providências listadas na determinação proposta no segundo achado deste relatório.

211. Por fim, em relação ao achado III.3. **“A Funai não caracteriza adequadamente suas demandas, resultando numa série de procedimentos de contratações problemáticos”**, a Funai entendeu cabíveis os apontamentos deste relatório, e informou que implementará em 2019 normativo capaz de auxiliar as áreas administrativas e realizará capacitações de seus agentes quanto aos requisitos a serem observados nos normativos atinentes aos processos de aquisições.

## V. Conclusão

212. A gestão de riscos das aquisições e contratações da Funai é deficiente, o planejamento das aquisições também é falho na medida em que não prevê ou estima sequer quantidades e valores a serem adquiridos, o que se consubstanciou em uma série de procedimentos de contratações e aquisições problemáticos.

213. O presente relatório de acompanhamento permitiu identificar o perfil adotado pela Funai na gestão de seus processos de aquisições. Neste sentido, identificou-se que apesar de a Fundação argumentar não possuir uma política de gestão de riscos própria para os seus processos de aquisições, verifica-se que a Fundação mapeou uma série de riscos relacionados a tais processos.

214. No entanto, a instituição não considera esses riscos preocupantes, de forma que não foram estabelecidos procedimentos ou competências a fim de tratá-los. Ademais, ao se analisar a política de riscos da Fundação, constatou-se que os controles adotados pela Funai nos processos de aquisição são essencialmente subsequentes, vale dizer, de conteúdo corretivo e sancionador, sendo desta forma negligenciados os controles de caráter preventivo.

215. A equipe de auditoria também constatou que plano anual da Funai não contém o mínimo necessário a fim de servir de guia para as contratações, vez que estão ausentes as estimativas de quantidades dos itens a serem exigidos e dos custos a serem desembolsados pela Fundação.

216. Também merece destaque a ausência de registro de graus de prioridades das contratações e das datas estimadas para as necessidades dos itens elencados no PSA, o planejamento de aquisições 2018 da Funai. A ausência de estabelecimento de prioridades das demandas pode levar à negligência de iniciativas mais relevantes em detrimento de ações secundárias.

217. Por sua vez, ao se analisar alguns dos processos de aquisições de materialidade mais elevada,



detectou-se que Funai apresenta deficiências na identificação de suas demandas, situação evidenciada pela falta de robustez de estudos técnicos preliminares capazes de justificar as contratações e celebrações de acordos firmados pela Fundação.

218. No intuito de corrigir as distorções identificadas, propôs-se determinar que a Funai elabore seu planejamento anual de aquisições contendo estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações.

219. Este relatório de acompanhamento também recomendou que a Funai defina os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições, bem como enfatize os controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos.

220. Por fim, considerando-se conveniente que a Fundação avalie periodicamente seu planejamento anual de aquisições e seus potenciais gastos mais vultosos, foram propostas recomendações para que o Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai revise o PSA da Fundação, bem como examine os estudos técnicos preliminares, minutas dos editais, termos de referências, bem como minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Funai cujos dispêndios sejam mais significativos para a instituição.

#### **VI. Proposta de encaminhamento**

221. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

221.1 Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Fundação Nacional do Índio que adote, no prazo de noventa dias, providências com vistas a inserir em seu planejamento anual de aquisições estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações, por estar em desacordo com o art. 5º, incisos III, IV e VI da Instrução Normativa nº 1/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (item 0);

221.2 Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Fundação Nacional do Índio, sob pena de assunção do risco da ocorrência de eventuais irregularidades e/ou omissões graves em seus processos de aquisições, tanto da sede da Funai quanto de suas unidades regionalizadas, o que pode vir a resultar em responsabilização de seu dirigente máximo em futuras ações de controle conduzidas por este Tribunal, que:

221.2.1 defina, em atenção ao art. 1º, inciso I da Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições (item 0);

221.2.2 enfatize, em atenção ao art. 4º, inciso VI do Decreto 9.203/2017, seus controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos nos processos de aquisições (item 0);

221.3 Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Fundação Nacional do Índio que, em atenção ao art. 2º, inciso IX da Instrução Normativa Nº 1/2016 elaborada conjuntamente entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União c/c o art. 4º, inciso I do Decreto 9.203/2017, revise periodicamente o Plano Setorial de Aquisições ou outro documento que substitua o planejamento anual da Fundação Nacional do Índio (item 0);

221.4 Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Fundação Nacional do Índio que, em atenção ao art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. Art. 4º, inciso X da Lei nº 10.520/2002 e a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, adote rotinas de revisão dos processos, ou medidas alternativas que entender cabíveis, relacionadas a aquisições de maior materialidade da Fundação, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares, às minutas dos editais e termos de referências, bem como às minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Fundação sob pena de assunção do risco de eventualmente aquisições ou contratações futuras incorrer em graves irregularidades, as quais podem vir a ser objeto de ações de controle por este Tribunal, podendo resultar em responsabilização dos membros Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai (item 0); e

221.5 Arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do RITCU.”

É o Relatório.



## VOTO

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento dos processos de aquisição da Fundação Nacional do Índio (Funai) durante o exercício de 2018, com a finalidade de reduzir o risco de fraude e de compras antieconômicas.

2. Inicialmente, é importante salientar que o foco da atuação do controle externo nas contratações públicas não se limita mais a verificar a mera obediência às normas legais. Vai muito além. Busca-se verificar o resultado da contratação em termos de atendimento às necessidades da administração pública.

3. Desde alguns anos, por iniciativa do eminente Ministro Augusto Nardes, a Corte tem realizado auditorias e levantamentos na governança das aquisições públicas, conceito assim expresso no voto-condutor do Acórdão 2.622/2015 – Plenário:

“Governança das aquisições pode ser entendida como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que objetivam assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas. Não deve, portanto, ser confundida com gestão das aquisições, que representa uma função da governança e traduz a maneira pela qual se executa o direcionamento estratégico estabelecido.

Os principais objetivos desse tipo de governança são alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar os riscos nas aquisições; e assegurar a utilização eficiente de recursos.”

4. Destacam-se, nesta linha, a análise de práticas de governança e de gestão de aquisições públicas por organizações militares (Acórdão 1.049/2019 – Plenário), no Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (Acórdão 2.373/2016 – Plenário), em Universidades e Institutos Federais (Acórdãos 2.681/2018 – Plenário, 2.078/2018 – Plenário, 1.851/2018 – Plenário, 1.225/2018 – Plenário, e 1.224/2018 – Plenário), e o Levantamento na Governança e Gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Acórdão 2.622/2015 – Plenário).

5. A presente fiscalização se insere neste contexto. A despeito de se tratar de uma fiscalização na modalidade acompanhamento, voltada a examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão durante um período predeterminado, a equipe se debruçou sobre as políticas, planos e processos da Fundação relativos às aquisições destinadas a sua importante missão institucional: a coordenação e execução das políticas indigenistas.

## I

6. A primeira constatação apontada pela equipe de fiscalização diz respeito à deficiência da política de gestão de riscos da Funai. Aponta-se que a entidade não possui uma política corporativa de gestão de riscos capaz de estabelecer de maneira efetiva os métodos e as competências das unidades organizacionais envolvidas nos processos de aquisições, impactando especialmente o planejamento das demandas da Fundação.

7. A Funai, por meio da Portaria 1.486/Pres/Funai, identificou os seguintes riscos relacionados a suas aquisições, **sem, entretanto, propor um tratamento ao risco, ou seja, aceitando o risco:**

a) devido ao processo de aquisições não ser mapeado e não ter fluxos na base de conhecimento do SEI, poderá acontecer afronta aos limites de competência para a prática de atos de contratação e gestão contratual, o que poderá contrariar o princípio da segregação de funções (R9);

b) devido a ausência de mecanismo de acompanhamento efetivo dos processos de contratações realizados pelas CRs, poderá acontecer quebra de imparcialidade da equipe de planejamento da contratação em relação as empresas do mercado, o que poderá levar ao direcionamento da licitação (R10);



c) devido a ausência de manual ou normativo interno específico para orientar a conduta dos servidores que atuam como pregoeiros, poderá acontecer omissões na instrução de processos, por parte dos diversos atores envolvidos, o que poderá levar à obtenção de contratos de baixa qualidade (R11);

d) devido a ausência de priorização das aquisições, poderá acontecer o favorecimento de terceiros nos processos licitatórios, de modo a atender interesses pessoais, o que poderá diminuir a atuação da Funai voltada para o interesse público (R12).

8. Salienta-se, entretanto, que a Fundação instituiu Comitês de Governança, Riscos e Controles, bem como elaborou e implementou Programa de Integridade.

9. Ademais, verificou-se que a Funai editou dois manuais atinentes aos processos de aquisição da Fundação. Trata-se do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, cuja função é orientar a atuação dos fiscais e gestores designados para fiscalizar e acompanhar a execução dos contratos administrativos efetivados pela instituição, e do Manual de procedimentos para aplicação de sanções contratuais.

10. A equipe salienta que, embora seja louvável a edição dos manuais, o esforço da Fundação se concentra na terceira etapa do processo de aquisição: o gerenciamento do contrato.

11. Por fim, conclui que a política de gestão de riscos da Funai, em seus processos de aquisição, está focada nos aspectos corretivo e sancionador, sendo negligenciados os controles de caráter preventivo.

12. Diante disso, propõe recomendações para que a entidade defina os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições e que dê ênfase a controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos.

## II

13. A segunda constatação da equipe de fiscalização diz respeito à fragilidade no planejamento anual das aquisições da Fundação.

14. Observou-se que o Plano Setorial de Aquisição (PSA) da Funai, elaborado nos termos da Portaria 682/2017/MJSP e que faz as vezes de plano anual de contratações, não contempla os elementos mínimos previstos no art. 5º da Instrução Normativa 1/2018/MPDG, de 29 de março de 2018, *verbis*:

“Art. 5º Ao incluir um item no respectivo Plano Anual de Contratações, a UASG deverá informar, conforme o caso:

I – o tipo de item, o respectivo código, a descrição e seu detalhamento, de acordo com os Sistemas de Catalogação de Material ou de Serviços;

II – a unidade de fornecimento do item;

III – a quantidade total estimada da contratação;

IV – o valor unitário e total estimado, utilizando-se, preferencialmente, o Pannel de Preços disponibilizado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, observados os parâmetros da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014;

V – as informações orçamentárias da contratação, se disponíveis;

VI – o grau de prioridade da contratação e a data estimada para a necessidade do item;

VII – se há enquadramento da aquisição como dispensa ou contratação emergencial, na forma dos incisos I, II, IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

VIII – se há pretensão de renovar no exercício subsequente, na forma do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993;

IX – se há necessidade de capacitação dos servidores para atuarem no processo de contratação ou de fiscalização da execução do contrato, identificada nos Estudos preliminares;

X – a unidade administrativa requisitante da contratação;

XI – se há vinculação ou dependência com a contratação de outro item para sua execução, visando determinar a sequência em que os respectivos procedimentos licitatórios serão realizados; e

XII – os Estudos preliminares e o Gerenciamento de riscos da contratação do item.”





15. A referida Instrução Normativa dispunha sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

16. Tal normativo foi revogado pela Instrução Normativa 1, de 10 de janeiro de 2019, do Ministério da Economia, mas manteve, grosso modo, os mesmos requisitos para a elaboração do Plano Anual de Contratações. Destaco, a propósito, o art. 5º, da IN em vigor:

**“Da elaboração do Plano Anual de Contratações  
Setor Requisitante**

Art. 5º O setor requisitante, ao incluir um item no respectivo PAC, deverá informar:

I - o tipo de item, o respectivo código, de acordo com os Sistemas de Catalogação de Material ou de Serviços;

II - a unidade de fornecimento do item;

III - quantidade a ser adquirida ou contratada;

IV - descrição sucinta do objeto;

V - justificativa para a aquisição ou contratação;

VI - estimativa preliminar do valor;

VII - o grau de prioridade da compra ou contratação;

VIII - a data desejada para a compra ou contratação; e

IX - se há vinculação ou dependência com a contratação de outro item para sua execução, visando a determinar a sequência em que os respectivos procedimentos licitatórios serão realizados.”

17. No PSA da Funai, a equipe de fiscalização observou que estão ausentes as quantidades estimadas dos itens a serem contratados, bem como os valores unitários e totais das eventuais aquisições (preços estimados).

18. O plano também carece de registro dos graus de prioridade das contratações e das datas estimadas para as necessidades dos itens elencados. Ademais, contratações relevantes, tais como as relativas aos Processos Administrativos 08620.021324/2017-42 e 08620.014857/2018-59, cuja materialidade ultrapassa os 29 milhões de reais, foram negligenciadas na formulação do plano.

19. Pois bem. Ao não estimar as quantidades de itens a serem adquiridos, assume-se o risco de realizar contratações subdimensionadas ou superdimensionadas. Na primeira hipótese, exigir-se-ia a celebração de aditivos para suprir as demandas. Na segunda, haveria desperdício de recursos públicos.

20. Por outro lado, a estimativa de preços é fundamental para evitar situações de sobrepreço ou superfaturamento, bem como para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para a aquisição.

21. Por fim, a ausência de estabelecimento de prioridades nas demandas poderá relevar a segundo plano contratações mais importantes em benefício de aquisições de caráter secundário.

22. Neste contexto, a equipe propõe determinar à Fundação que, no prazo de 90 dias, adote providências para inserir essas informações no Planejamento Anual de Contratações, bem como, recomendar ao recém-instaurado Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai que adote rotinas de revisão do Plano Setorial de Aquisições ou outro documento que o substitua.

23. Nos seus comentários, a Funai considerou exíguo o prazo de 90 dias considerando as alterações na vinculação ministerial.

### III

24. A terceira constatação apontada diz respeito à fase interna das contratações pela Funai. Segundo a equipe, a entidade não caracteriza adequadamente suas demandas, resultando numa série de procedimentos de contratação problemáticos.

25. De fato, a Funai não desenvolveu estudos técnicos preliminares capazes de justificar aquisições de elevada materialidade. Ademais, editais e termos de referência apresentaram inconsistências e requisitos demasiadamente restritivos gerando questionamentos junto a órgãos externos e eventual paralisação das atividades da Fundação.



26. Examinou-se, com detalhes, processos administrativos de aquisição selecionados, licitações e contratações diretas, que resultaram problemáticos, sendo, no mais das vezes, suspensos pela Funai ou por esta Corte de Contas.

27. Por exemplo, no Pregão 8/2018, destinado à contratação de serviços técnicos de tratamento de documentos e informações, adotou-se a adjudicação por preço global, sem que a Fundação tenha apresentado as razões impeditivas e eventuais efeitos indesejados que a adjudicação por item poderia acarretar.

28. Ademais, na fase de habilitação exigiu-se o vínculo permanente de pelo menos um arquivista, formado há pelo menos cinco anos, como requisito de qualificação técnica, sem encontrar respaldo legal no art. 30 da Lei 8.666/1993.

29. Outrossim, também foram encontrados indícios de irregularidades nas estimativas de preços. A Funai avaliou que seriam necessárias 16 milhões de assinaturas digitais ao ano, ao custo estimado de R\$ 0,11 cada. No entanto, em contratações semelhantes no Governo Federal, identificou-se que o preço cobrado é de R\$ 311,59 por usuário, independentemente de páginas a serem digitalmente assinadas.

30. Ante os indícios de irregularidades, o Pregão 8/2018 foi suspenso cautelarmente pelo TCU e a própria Funai resolveu anulá-lo.

31. Diante das deficiências na fase interna dos processos de aquisição, a equipe propôs recomendar ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai que revise os processos relacionados às aquisições de maior materialidade, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares e às minutas de edital e termos de referência.

#### IV

32. Feitas estas considerações, impõe-se reconhecer como meritórias as iniciativas da Funai no sentido de mapear os riscos relacionados aos processos de aquisições; de instituir o Comitê de Governança, Riscos e Controle; e de elaborar um Plano de Integridade, conforme foi evidenciado no relatório de auditoria. Digno de nota, ainda, o reconhecimento pela Funai de vários problemas detectados durante a fiscalização.

33. Nada obstante, as deficiências reveladas pela auditoria nas políticas, planos e processos da Funai relativamente às aquisições são suficientes para que o Tribunal promova a determinação e as recomendações propostas pela unidade técnica.

34. No tocante à determinação, não acato a objeção da Funai quanto ao prazo para a elaboração do Plano Anual de Aquisições. De fato, a Instrução Normativa que estabeleceu os requisitos deste Plano encontra-se em vigor desde março de 2018 e a Instrução 1/2019, do Ministério da Economia, pouco inovou nessa matéria. Ademais, desde a execução da auditoria, os gestores da Fundação tiveram ciência da necessidade de cumprir o normativo de aplicação mandatória para os entes da administração federal indireta.

35. No tocante às recomendações, faço ajustes à redação proposta para excluir a ameaça de responsabilização dos dirigentes da Fundação em futuras ações de controle, por falta de amparo legal. Apesar de reconhecer que o não atendimento das recomendações do Tribunal poderá ser considerado na avaliação da culpabilidade do gestor, a implementação dessas recomendações, por sua natureza, é matéria afeta à conveniência e oportunidade da administração pública.

36. Outro pontual ajuste diz respeito à recomendação proposta ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai, que acolho, direcionando-a, porém, à própria Fundação.

Nesses termos, voto por que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à deliberação.



1. Processo TC 020.296/2018-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessada: Secretaria do TCU no Estado do Mato Grosso.
4. Unidade: Fundação Nacional do Índio - Funai.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria do TCU no Estado de Mato Grosso (Sec-MT).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento realizado pela Secretaria do TCU no estado do Mato Grosso nos processos de aquisição da Fundação Nacional do Índio (Funai), durante o exercício financeiro de 2018, a fim de reduzir o risco de fraude e de compras antieconômicas.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. determinar à Fundação Nacional do Índio (Funai) que adote, no prazo de 90 (noventa) dias, providências com vistas a inserir, em seu planejamento anual de aquisições, estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações, em atendimento ao art. 5º, incisos III, VI e VII, da Instrução Normativa 1/2019, de 10 de janeiro de 2019, do Secretário de Gestão do Ministério da Economia;

9.2. recomendar à Fundação Nacional do Índio (Funai) que:

9.2.1. defina, em atenção ao art. 1º, inciso I, da Instrução Normativa 5/2017, do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições;

9.2.2. enfatize, em atenção ao art. 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017, seus controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos nos processos de aquisições;

9.2.3. revise periodicamente o Plano Setorial de Aquisições ou outro documento que substitua o planejamento anual da Fundação Nacional do Índio, em atenção ao art. 2º, inciso IX, da Instrução Normativa 1/2016, elaborada conjuntamente entre o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União, c/c o art. 4º, inciso I, do Decreto 9.203/2017;

9.2.4. adote rotinas de revisão dos processos, ou medidas alternativas que entender cabíveis, relacionadas a aquisições de maior materialidade da Fundação, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares, às minutas dos editais e termos de referência, bem como às minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Fundação, em atenção ao art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 4º, inciso X, da Lei 10.520/2002 e a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União;

9.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1274-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

**GRUPO II – CLASSE IV – Plenário**

TC 021.056/2010-2.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro.

Responsáveis: Kelly Dark Araujo da Lyra (CPF 075.142.837-06); Michelle Barros (CPF 081.052.157-13); Miquela Giancristofaro de Carvalho (CPF 081.716.927-02); Raquel Maria Valença de Barros (CPF 074.313.597-05); Sandro Augusto Sardinha de Barros (CPF 073.066.457-06).

Representação legal: Andréa de Souza Marins (OAB/RJ 166.669) e outra, e Armando Augusto Guedes Junior (Defensor Público), representando Kelly Dark Araújo da Lyra.

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO ILEGAL DE PENSÃO CIVIL EM FACE DE FRAUDE DOCUMENTAL. CITAÇÃO. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DE TRÊS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARRESTO DE BENS.**

**RELATÓRIO**

A instrução da Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip (peça 136), acolhida pelo diretor (peça 137) e pelo secretário (peça 138), foi no seguinte sentido:

**“INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial convertida de processo no qual foi revisto de ofício o subitem 9.3 do Acórdão 2.578/2011-TCU-2ª Câmara (Relator: Ministro Aroldo Cedraz, peça 1, p. 79-83), para considerar ilegal a pensão civil concedida a Sandro Augusto Sardinha de Barros, em face da fraude documental perpetrada com o objetivo de obter o referido benefício previdenciário, conforme demonstrado no Acórdão 1.525/2016-TCU-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes, peças 65-67).

**HISTÓRICO**

2. Os seguintes trechos do voto que embasou o Acórdão 1.525/2016-TCU-Plenário resumem os motivos que ensejaram a conversão dos autos em TCE:

2. Denúncia apresentada ao órgão estadual do Ministério da Saúde noticiou que a pensão concedida a Sandro Barros era irregular por ele ter contraído matrimônio com Raquel Maria Valença Meireles, filha da instituidora da pensão [Tereza Cristina Valença Ivo], em 18/06/2002, data anterior ao óbito da instituidora (18/01/2006).

3. O Núcleo Estadual abriu processo administrativo com: (i) certidão de casamento do beneficiado; (ii) termo de designação da ex-servidora para solicitar inclusão de Sandro como companheiro para fins de pensão civil; (iii) escritura declaratória de comunhão estável; (iv) declaração de dependência econômica; (v) requerimento de habilitação de pensão; (vi) declaração de três testemunhas de que viviam maritalmente; e (vi) contas de luz e bancária em nome de Sandro Barros com o mesmo endereço da ex-servidora.

4. Durante a tramitação do processo, foi aberto prazo para contraditório. O beneficiário alegou que teve relacionamento com a filha da ex-servidora e casou-se com ela em um ímpeto, mas depois voltou a relacionar-se com a instituidora. A defesa não foi acolhida por não ter sido capaz de fazer contraprova à certidão de casamento anexada aos autos – que demonstrava que ele não poderia ser considerado como companheiro da instituidora porque já era casado com sua filha – e por haver declaração falsa do beneficiário de que era solteiro em escritura declaratória lavrada após seu casamento com Raquel Meireles, o que acarretou suspensão administrativa de sua pensão. Apesar de recurso do pensionista, foi mantida a decisão e encaminhada a



documentação para este Tribunal, com vistas à revisão da apreciação de seu ato de pensão, que havia sido considerado legal anteriormente.

5. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip efetivou oitiva do interessado, que alegou que: (i) a denúncia contra ele foi motivada por vingança e rixa pessoal; (ii) atendeu a todos os requisitos para obtenção do benefício, inclusive com testemunhas que atestaram a verdade dos fatos; (ii) não pode ser suspensa sua pensão, por comprometer seu direito a subsistência e necessidades básicas.

6. A unidade técnica, ao examinar tais alegações, ressaltou a farta documentação apresentada pelo Ministério da Saúde, dentre a qual destacou: (i) certidão de casamento, de 18/6/2002, entre Sandro Barros e Raquel Valença Meireles, filha da instituidora; (ii) termo de designação junto ao Ministério da Saúde, assinado por Tereza Cristina Valença Ivo e datado de 31/8/2005, para solicitar inscrição de Sandro como companheiro para fins de pensão; (iii) escritura declaratória de convívio marital por mais de cinco anos entre Sandro Barros e Tereza Cristina, datada de 8/7/2005; (iv) certidão de óbito de Tereza Cristina, datada de 18/1/2006; (v) extrato do Siae, emitido em 8/3/2006, em que consta Raquel Meireles como dependente (filha) de Tereza Cristina.

7. Destacou a unidade técnica que: (i) os documentos acima mencionados não deixam dúvida de que Raquel Meireles é filha de Tereza Cristina Ivo; (ii) o termo de designação e a escritura declaratória que embasaram a concessão da pensão foram emitidos meses antes do falecimento da instituidora; (iii) as declarações das três testemunhas não são aptas a atestar o relacionamento conjugal entre o beneficiário e a instituidora, posto que foram firmadas poucos dias após o falecimento desta última e que não existiria o alegado convívio marital nos cinco anos anteriores a janeiro de 2006, pois o beneficiário casou-se com a filha da instituidora em junho de 2002.

8. Além disso, ressaltou a Sefip que a defesa do beneficiário não foi acolhida no âmbito do Ministério da Saúde por não ter acrescentado elementos capazes de esclarecer o principal problema suscitado pela denúncia, na qual se observa que Sandro Barros protocolou requerimento de pensão na condição de companheiro da ex-servidora e anexou escritura declaratória, datada de 8/7/2005, na qual é qualificado como SOLTEIRO, embora a certidão de casamento demonstre que contraiu matrimônio em 18/6/2002.

9. Sublinhou a instrução também despacho do Ministério da Saúde em que: (i) foi registrado que Sandro Barros não juntou aos autos elementos capazes de esclarecer a dúvida quanto a seu estado civil à época da concessão do benefício e não juntou documento comprobatório de sua atual situação; e (ii) afirma-se que o caso apresenta aparente situação em que a Administração foi induzida a erro; (iii) foram propostas suspensão imediata do pagamento do benefício e elaboração de planilha de valores recebidos indevidamente pelo denunciado.

10. Lembrou a Sefip, ainda, que despacho de 3/12/2015 da Divisão de Normas e Orientações da Coordenação de Legislação de Pessoal do Ministério da Saúde afirmou que (parágrafo 5, alínea “v” – peça 29, p. 371):

“6. Todo o conjunto probatório dos autos leva a crer que o interessado e a instituidora da pensão agiram em conluio para fraudar informações e levar a Administração Pública a erro, declarando informações falsas acerca da existência da união estável. Esse fato é corroborado pelo fato do servidor ser casado com a filha da servidora e a escritura de união estável (8/7/2005) ter sido feita meses antes da morte da instituidora (18/1/2006), levando a crer que agiram no intuito de garantir a percepção da remuneração da servidora após o seu falecimento, haja vista o fato da mesma não possuir dependentes aptos a percebê-la.”

11. Por fim, a unidade técnica apontou a ausência de boa-fé e a necessidade de ressarcimento dos valores percebidos, nos termos já preconizados pelo Ministério da Saúde. Assim, propôs, com apoio do MPTCU, a revisão de ofício do ato e sua apreciação pela ilegalidade, determinação para cessação dos respectivos pagamentos, apuração dos valores indevidamente percebidos, cobrança administrativa dos débitos e remessa da documentação ao Ministério Público Federal, à Advocacia-Geral da União e ao Departamento da Polícia Federal.

3. Ademais, em reforço, é conveniente transcrever o que foi consignado na instrução anterior em relação à vasta documentação carreada aos autos para dar supedâneo à comprovação da mencionada fraude e à citação dos responsáveis (peça 92):

3. (...)

a) denúncia em que se alega que Sandro Augusto Sardinha de Barros recebe irregularmente pensão vitalícia instituída por Tereza Cristina Valença Ivo, que seria sua sogra (peça 29, p. 4-5 e p. 10);

b) certidão de casamento, celebrado em 18/6/2002, entre Sandro Augusto Sardinha de Barros e Raquel Maria Valença Meireles, qualificada como filha de Tereza Cristina Valença Meireles (peça 29, p. 6);





c) extratos do Siape em que Sandro Augusto Sardinha de Barros consta como dependente (companheiro designado) de Tereza Cristina Valença Ivo (peça 29, p. 12-14 e p. 81-83);

d) certidão de ocorrência lavrada junto ao Departamento de Polícia Federal denunciando o recebimento fraudulento de pensão por Sandro Augusto Sardinha de Barros (peça 29, p. 20);

e) termo de designação e declaração de dependência econômica, assinados por Tereza Cristina Valença Ivo em 31/8/2005, solicitando a inscrição de Sandro Augusto Sardinha de Barros como seu companheiro, para fins de percepção de pensão vitalícia (peça 29, p. 23 e 35);

f) escritura declaratória, datada de 8/7/2005, de convívio marital por mais de cinco anos entre Sandro Augusto Sardinha de Barros e Tereza Cristina Valença Ivo (peça 29, p. 25-26 e p. 79-80);

g) despacho de deferimento do pedido de inscrição de Sandro Augusto Sardinha de Barros como companheiro da servidora para fins de percepção futura de pensão (peça 29, p. 37);

h) requerimento de habilitação de pensão e declaração de não acumulação de pensão, assinada por Sandro Augusto Sardinha de Barros em 3/2/2006 (peça 29, p. 43);

i) certidão de óbito de Tereza Cristina Valença Ivo, ocorrido em 18/1/2006, na qual consta como declarante Raquel Maria Valença Meireles (peça 29, p. 53);

j) declarações de três testemunhas e de Sandro Augusto Sardinha de Barros de convivência marital, por mais de cinco anos, deste com Tereza Cristina Valença Ivo (peça 29, p. 65-77 e p. 103);

l) extrato do Siape emitido em 8/3/2006 em que consta Raquel Maria Valença Meireles como dependente (filha) de Tereza Cristina Valença Ivo (peça 29, p. 87);

m) expedientes administrativos de concessão de pensão a Sandro Augusto Sardinha de Barros como companheiro de Tereza Cristina Valença Ivo, fundamentada nos seguintes documentos: auto declaração e declaração de terceiros de convívio marital, provas de mesmo domicílio, designação e escritura declaratória (peça 29, p. 113-129);

n) pareceres exarados pelo Ministério da Saúde que concluem pela necessidade de instauração de procedimento administrativo para apurar os fatos levantados na denúncia (peça 29, p. 147-158);

o) manifestação de Sandro Augusto Sardinha de Barros, datada de 28/9/2015, no âmbito de processo administrativo do Ministério da Saúde, em que declara: “comecei um relacionamento com a Tereza por volta do ano 2000 e fiquei com ela até seu falecimento” e “tive um relacionamento com a Raquel no final de 2001 após brigar com a Tereza e, em poucos meses, numa atitude imatura e impensada, nos precipitamos e casamos escondido de todos [sic]” (peça 29, p. 306);

p) parecer da Divisão de Gestão Administrativa do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, datado de 2/10/2015, propondo a suspensão imediata do pagamento do benefício e elaboração de planilha dos valores recebidos indevidamente pelo pensionista, providências então adotadas (peça 29, p. 312-345);

q) nova manifestação de Sandro Augusto Sardinha de Barros, datada de 9/11/2015, em que alega que a denúncia foi feita “por motivo de rixa e perseguição pessoal e este digno órgão está sendo levado a erro e causando grave injustiça, visto que para obtenção do benefício preencheu todos os requisitos, inclusive com testemunhas” (peça 29, p. 352-362);

r) novo parecer da Divisão de Gestão Administrativa do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, datado de 20/11/2015, opinando pela manutenção da suspensão do benefício e encaminhamento do caso a este TCU para que “analise a possibilidade de rever seu julgamento” (peça 29, p. 368-369); e

s) parecer da Coordenação de Gestão de Pessoas do Ministério da Saúde, de 3/12/2015, deliberando pela manutenção da suspensão do benefício pensional, cobrança dos valores pagos indevidamente e encaminhamento dos autos ao Ministério Público “para apurar crime contra a Administração Pública cometido pelo interessado, pela filha da instituidora, Raquel Maria Valença Ivo, e pelas três testemunhas que apresentaram declaração no processo que concedeu a pensão” (peça 29, p. 370-372).

(...).

9. Segundo os elementos acostados aos autos, tal fraude contou ainda com a participação da Sra. Raquel Maria Valença Meireles, cônjuge do então beneficiário da pensão, e das Sras. Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancrisofaro de Carvalho, que supostamente declararam fato inverídico (peça 29, p. 65-75), razão pela qual o supracitado decisum determinou a citação solidária de todos os envolvidos (subitem 9.3).

(...)



11. No tocante ao prejuízo apurado, verifica-se que o Ministério da Saúde já quantificou os valores pagos mês a mês ao responsável Sandro Augusto Sardinha de Barros (peça 29, p. 338-340). Todavia, o somatório dos valores históricos constantes da planilha acostada aos autos não corresponde a R\$ 243.909,69, e sim a R\$ 242.655,17.

#### EXAME TÉCNICO

4. As citações foram regularmente realizadas aos responsáveis Sandro Augusto Sardinha de Barros, Raquel Maria Valença Meireles, Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho.

5. Em relação aos responsáveis **Sandro Augusto Sardinha de Barros, Raquel Maria Valença Meireles e Miquela Giancristofaro de Carvalho**, citados, respectivamente, com base nos documentos de peças 95 e 106; 96 e 105 e 99 e 131, observa-se que nenhum deles apresentou defesa.

6. Já **Kelly Dark Araújo da Lyra e Michelle Barros**, citadas com base nos documentos de peças 97-98 e 107-108, apresentaram arrazoados de peças 122 e 125, respectivamente.

7. Não obstante os ofícios citatórios terem sido entregues nos endereços dos responsáveis, com exceção de Miquela Giancristofaro de Carvalho, citada por edital, apenas Kelly Dark Araújo e Michelle Barros responderam às citações do Tribunal.

8. De qualquer forma, transcorridos os prazos regimentais, tais responsáveis permaneceram silentes, e uma vez caracterizada a revelia, deve-se dar prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 8º do art. 202 do RI/TCU.

9. No caso de **Sandro Augusto Sardinha de Barros** (beneficiário da pensão) e de **Raquel Maria Valença Meireles** (filha da instituidora da pensão), considerados revéis, a participação na fraude já foi exaustivamente examinada nestes autos, conforme transcrições feitas nos parágrafos 2 e 3, acima. Verificou-se que o Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro considerou que a defesa do beneficiário – apresentada no âmbito do processo administrativo para apurar a fraude – não poderia ser acolhida, tendo em vista que ela não foi capaz de fazer contraprova à certidão de casamento anexada aos autos, que demonstrava que ele não poderia ser considerado companheiro da instituidora, porquanto já era casado com sua filha. A fraude estava evidenciada, pois, ademais, havia declaração falsa do beneficiário de que era solteiro. Tal asserção tinha sido lavrada em escritura declaratória, posterior ao seu casamento com Raquel Meireles. Esse conjunto probatório de evidente fraude ocasionou a suspensão administrativa de sua pensão. O beneficiário recorreu, mas a decisão foi mantida, tendo o órgão encaminhado a documentação para este Tribunal, para a revisão da apreciação de seu ato de pensão, que, inicialmente, havia sido considerado legal.

10. O ponto fulcral para que se tenha constatado a fraude de autoria de Sandro Augusto Sardinha de Barros e de Raquel Maria Valença Meireles é o requerimento por este de pensão na condição de companheiro da ex-servidora, com escritura declaratória com data de 08/07/2005, na qual é qualificado como solteiro, em flagrante contradição com uma certidão de casamento datada de 18/06/2002.

11. Nessa situação, entende-se que as contas desses responsáveis devem ser julgadas irregulares, com fulcro no art. 202, § 6º, do RI/TCU, com imputação do débito apurado de forma solidária. Além disso, entende-se que o Tribunal deve aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

12. Quanto à responsabilização, nesta tomada de contas especial, de **Miquela Giancristofaro de Carvalho, Michelle Barros e Kelly Dark Araújo da Lyra**, note-se que elas foram citadas solidariamente por terem participado da fraude, uma vez que firmaram declaração, em tese falsa, de que Sandro Augusto Sardinha de Barros vivia em regime de união estável com Tereza Cristina Valença Ivo.

13. A responsável Michelle Barros, por meio da Defensoria Pública da União em Niterói/RJ (cf. Ofício 018/2017 - DPU/Niterói/RJ - 5º Ofício - peça 122) apresentou sua defesa se limitando a alegar que “não fora juntada a declaração supostamente firmada pela petionária de que o Sr. SANDRO AUGUSTO e a Sra. TEREZA CRITINA viviam em união estável, o que, por si só, inviabiliza o exercício constitucional da ampla defesa” (peça 122, p. 2). A responsável solicita, então, “que seja juntado aos autos a declaração em comento, com posterior vista a DPU; e caso não acatado o pedido acima, que seja reconsiderada a decisão que condenou a petionária solidariamente pelo débito apurado no processo em questão” (peça 122, p. 9).

14. Inicialmente, deve ser esclarecido que, por meio do Ofício 0064/2017-TCU/Sefip, foi encaminhado à DPU/RJ CD contendo cópia digital do TC-021.056/2010-2 (peças 113-116).

15. Portanto, obviamente, não assiste razão à defendente, pois, ademais, como já verificado na instrução da peça 92, há nos autos declarações das três testemunhas da convivência marital, por mais de cinco anos, de Sandro Augusto Sardinha de Barros com Tereza Cristina Valença Ivo (peça 29, p. 65-77 e 103)”.



Especificamente, a declaração de Michelle Barros consta dos autos (peça 29, p. 69), tendo sido, inclusive, reconhecida em cartório com anexo de cópia de sua carteira de identidade (peça 29, p. 71).

16. No entanto, conforme considerações feitas de forma integral e principalmente em relação ao exame da defesa de Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros bem como Miquela Giancristofaro de Carvalho poderão, excepcionalmente, ser isentadas da devolução dos valores apurados, conforme análise realizada a seguir.

17. Preliminarmente, deve-se sopesar que o fato de ter havido declaração de três testemunhas de que os fraudadores viviam maritalmente é apenas um dos elementos considerados pelo Núcleo Estadual do Ministério da Saúde para apurar o ilícito, não se podendo asserir que ele tenha sido um dos principais. Ou seja, foram muitos os elementos que levaram o órgão a erro, conforme já transcrito no parágrafo 2, acima, bem como nos parágrafos 9 e 10, a exemplo desse (grifado):

O Núcleo Estadual abriu processo administrativo com: (i) certidão de casamento do beneficiado; (ii) termo de designação da ex-servidora para solicitar inclusão de Sandro como companheiro para fins de pensão civil; (iii) escritura declaratória de comunhão estável; (iv) declaração de dependência econômica; (v) requerimento de habilitação de pensão; (vi) declaração de três testemunhas de que viviam maritalmente; e (vii) contas de luz e bancária em nome de Sandro Barros com o mesmo endereço da ex-servidora.”;

18. Em sua defesa, subscrita por advogada, Kelly Dark Araújo da Lyra alega, em síntese, o seguinte (peça 125, p. 3 a 7):

(...) figura no processo como corresponsável, pelo simples fato de ter sido arrolada como testemunha do Sr. Sandro e a da Senhora Tereza para lavratura de escritura de união estável entre estes. Todavia, a defendente não tem qualquer responsabilidade pelos atos praticados pelos Sr. Sandro, Sra. Tereza e a Senhora Raquel.

Jamais obteve qualquer vantagem pela declaração que prestou por ocasião da referida escritura de união estável, nem mesmo após o falecimento da senhora Tereza.

Nunca houve qualquer relação de amizade entre a Sra. Tereza e a defendente ou mesmo entre a defendente e a senhora Raquel, elas eram apenas colegas de trabalho, mas, a defendente tinha conhecimento de que a Sra. Tereza era mãe da Sra. Raquel.

A defendente nunca soube que a Senhora Raquel era casada com o senhor Sandro. Esse fato jamais foi dito à defendente, nem pela senhora Raquel, nem por qualquer outra pessoa.

A senhora Raquel sempre se comportava como sendo solteira. Tanto isso é verdade que no registro de empregados da senhora Raquel é esse o seu estado civil.

A senhora Tereza e o senhor Sandro sempre iam juntos à loja e se comportavam como casal. Tanto que a senhora Raquel declarou mais de uma vez sendo essa a relação dos dois.

A defendente também foi induzida a erro e ficou imensamente surpresa com a notícia de que o senhor Sandro e a senhora Raquel eram, na verdade, casados, pois nunca se comportaram como tal perante qualquer pessoa do trabalho.

O que a senhora Kelly sabia era somente o que via, quando o senhor Sandro e a senhora Tereza aparentavam quando estavam na loja, que se tratava de um casal, devido à apreciação do tratamento carinhoso dispensado por ambos.

A senhora Kelly não era amiga íntima de nenhum dos três, não frequentava suas residências, mas sabia que a senhora Raquel se dizia solteira e se comportava como tal.

Impulsionada pelo sentimento de perda que todos vivenciavam, foi que a defendente aceitou servir de testemunha para a senhora Tereza e o senhor Sandro, para que eles pudessem regularizar sua condição conjugal.

A defendente não tinha conhecimento de que o senhor Sandro era casado com a senhora Raquel.

Portanto, o testemunho da defendente se baseou naquilo que ela tinha conhecimento, ou seja, que o senhor Sandro e a senhora Tereza se apresentavam como casal que viviam juntos e, sempre estavam juntos quando iam à loja. Andavam de mãos dadas como se casados fossem.

É fato ainda que quando aceitou servir de testemunha para os dois, não tinha conhecimento que a intenção deles era fazer prova de união estável perante nenhum órgão público, até porque, a defendente não tinha conhecimento da profissão de nenhum dos dois. A defendente acreditou naquele momento que os dois tinham apenas a intenção de formalizar uma situação fática que já era de conhecimento de todos, ou seja, que viviam como se casados fossem.

A defendente não cometeu nenhum crime quando testemunhou em cartório que conhecia como casal o senhor Sandro e a senhora Tereza porque sua declaração foi baseada naquilo que a senhora Kelly via na loja, ou seja, que os dois estavam sempre juntos como se casados fossem.



Esse fato é verdade, e baseado nisso, foi o seu testemunho. A defendente não tinha conhecimento da motivação ou da finalidade de tal escritura, portanto, ela não pode ser responsabilizada pela conduta do senhor Sandro, da senhora Tereza, ou mesmo da senhora Raquel que omitiu que era casada.

O seu único bem é um apartamento financiado. Não possui uma evolução patrimonial que possa justificar contra si um procedimento de indisponibilidade de bens, pois jamais obteve qualquer proveito econômico da declaração que fez perante o cartório.

(...).

19. É possível considerar que a defesa de Kelly Dark Araújo da Lyra não apresenta pontos de desconexão ou incongruência para que se possa descartar como crível sua afirmação de que “a defendente também foi induzida a erro”, ou seja, que seu testemunho foi baseado “naquilo que ela tinha conhecimento, ou seja, que o senhor Sandro e a senhora Tereza se apresentavam como casados”.

20. Igualmente, não se pode afirmar, inexoravelmente, que ela foi beneficiada financeiramente pela fraude perpetrada precipuamente por Sandro Augusto Sardinha de Barros. Ora da mesma forma que “o caso apresenta aparente situação em que a Administração foi induzida a erro”, também não se pode descartar que as testemunhas que apresentaram declaração em cartório igualmente foram induzidas a erro pelo fraudador, que se valeu de tênues relações de companheirismo entre colegas, que não necessariamente tinham o discernimento da profundidade da fraude que se estava a praticar contra a Administração. Nesse ponto, convém repisar mais um detalhe que foi assinalado no parágrafo 2, no sentido de que “todo o conjunto probatório dos autos leva a crer que o interessado e a instituidora da pensão agiram em conluio para fraudar informações e levar a Administração Pública a erro, declarando informações falsas acerca da existência da união estável”.

21. Ora, é razoável admitir que Sandro Augusto Sardinha de Barros e Tereza Cristina Valença Ivo, com a conivência de Raquel Maria Valença Meireles, não somente levaram a Administração a erro, mas também terceiros, no caso os que testemunharam o matrimônio fraudulento.

22. Por outro lado, a fraude de autoria de Sandro Augusto Sardinha de Barros, com a participação de Raquel Maria Valença Meireles, está bem configurada, ao teor do seguinte depoimento desse responsável: “Comecei um relacionamento com a Tereza por volta do ano 2000 e fiquei com ela até seu falecimento” e “tive um relacionamento com a Raquel no final de 2001 após brigar com a Tereza e, em poucos meses, numa atitude imatura e impensada, nos precipitamos e casamos escondido de todos” (peça 29, p. 306).

23. Não é razoável supor que tal alegada atitude “imatura e impensada” não tenha visado a fraude perante a Administração Pública e, igualmente, induzido terceiros ao mesmo erro.

24. Não obstante, entende-se que o Tribunal pode acatar as alegações de defesa de Kelly Dark Araújo da Lyra e, nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU, aproveitá-las às demais responsáveis que fizeram as declarações em cartório, afastando, assim, o débito que lhes está sendo imputado nesta tomada de contas especial, sem prejuízo de que respondam pela fraude perpetrada nas esferas civis e penais, se for o caso. Nesse sentido, as devidas providências já foram tomadas nos subitens 9.8 do Acórdão 1.525/2016-TCU-Plenário, que determinou o envio do inteiro teor desse *decisum* à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à Advocacia-Geral da União e ao Departamento de Polícia Federal, podendo tal medida ser renovada para que tais órgãos tomem as medidas devidas, face ao deslinde do mérito destes autos.

### CONCLUSÃO

25. Esta tomada de contas especial foi convertida de processo no qual foi revisto de ofício o subitem 9.3 do Acórdão 2.578/2011-TCU-2ª Câmara, para considerar ilegal a pensão civil concedida a Sandro Augusto Sardinha de Barros, em face da fraude documental perpetrada com o objetivo de obter o referido benefício previdenciário, contrariando o disposto nos arts. 215 e 217, inciso I, alínea “c”, da Lei 8.112/1990 (em sua redação original), conforme demonstrado na instrução da peça 92 e no Acórdão 1.525/2016-TCU-Plenário, o qual autorizou as citações.

26. Na instrução anterior (peça 92) ficaram caracterizados os fatos que ensejaram a irregularidade da pensão de que resultou em pagamentos efetuados a Sandro Augusto Sardinha de Barros com a evidencição do nexo de causalidade entre as condutas ilegais e o dano causado ao erário, tendo sido o débito quantificado no montante de R\$ 242.655,17, em valores históricos, correspondente ao somatório dos pagamentos efetuados ao referido responsável no período de março/2006 a setembro/2015.

27. Nesta oportunidade, examinou-se a citação solidária de Sandro Augusto Sardinha de Barros (revel), Raquel Maria Valença Meireles (revel), Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancrisofaro de Carvalho (revel).

28. Conforme análise procedida, constatou-se a que a defesa de Kelly Dark Araújo da Lyra pode ser aproveitada às responsáveis Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho, conforme faculta o art. 161 do RI/TCU. Para o acatamento foi sopesado o fato de que elas não se beneficiaram financeiramente da fraude, conquanto tenham feito declarações, ao que tudo indica, induzidas a erro sobre a forjada união estável entre Sandro Augusto Sardinha de Barros e a ex-servidora do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, Tereza Cristina Valença Ivo, para garantir o recebimento da pensão civil indevida decorrente de seu passamento. Assim, excepcionalmente, considera-se que as contas dessas responsáveis podem ser julgadas regulares.

29. Por outro lado, ficou evidenciado que a responsabilidade quanto aos débitos apurados deve ser tão somente de Sandro Augusto Sardinha de Barros e Raquel Maria Valença Meireles (ambos revéis), pois, as evidências nos autos mostram que eles se beneficiaram da mencionada fraude, devendo suas contas serem julgadas irregulares, com condenação à devolução dos valores e pagamento de multa proporcional ao montante apurado. No caso da estipulação do valor da multa, deve-se desconsiderar os débitos do interregno entre 05 de março e 05 de setembro de 2006, em razão da operação da prescrição da pretensão punitiva, pois os ofícios de citação a esses responsáveis foram emitidos em 14/09/2016.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) acatar as alegações de defesa apresentadas por Kelly Dark Araújo da Lyra (CPF 075.142.837-06), aproveitando-as a Michelle Barros (CPF 081.052.157-13) e a Miquela Giancristofaro de Carvalho (CPF 081.716.927-02), com fundamento no art. 161 do Regimento Interno do TCU;

b) julgar regulares as contas de Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho, dando-se quitação plena às responsáveis, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207, par. único, do Regimento Interno do TCU, dando-lhes quitação;

c) julgar irregulares as contas de Sandro Augusto Sardinha de Barros (CPF 073.066.457-06) e Raquel Maria Valença Meireles (CPF 074.313.597-05), com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU; e condene-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados das datas especificadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos:

| VALOR ORIGINAL R\$ | DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL R\$ | DATA DA OCORRÊNCIA |
|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1.615,19           | 05/03/2006         | 1.865,45           | 05/12/2010         |
| 1.615,19           | 05/04/2006         | 1.985,02           | 05/01/2011         |
| 1.615,19           | 05/05/2006         | 1.985,02           | 05/02/2011         |
| 1.615,19           | 05/06/2006         | 1.985,02           | 05/03/2011         |
| 1.657,26           | 05/07/2006         | 1.985,02           | 05/04/2011         |
| 1.657,26           | 05/08/2006         | 1.985,02           | 05/05/2011         |
| 1.657,26           | 05/09/2006         | 1.985,02           | 05/06/2011         |
| 1.657,26           | 05/10/2006         | 1.985,02           | 05/07/2011         |
| 1.657,26           | 05/11/2006         | 1.993,98           | 05/08/2011         |
| 1.657,26           | 05/12/2006         | 1.986,14           | 05/09/2011         |
| 1.657,26           | 05/12/2006         | 1.986,14           | 05/10/2011         |
| 1.657,26           | 05/01/2007         | 1.986,14           | 05/11/2011         |
| 1.657,26           | 05/02/2007         | 1.986,14           | 05/12/2011         |
| 1.657,26           | 05/03/2007         | 1.986,14           | 05/12/2011         |
| 1.650,99           | 05/04/2007         | 2.106,89           | 05/01/2012         |
| 1.650,99           | 05/05/2007         | 2.106,89           | 05/02/2012         |




**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

|          |            |          |            |
|----------|------------|----------|------------|
| 1.650,99 | 05/06/2007 | 2.106,89 | 05/03/2012 |
| 1.650,99 | 05/07/2007 | 2.106,89 | 05/04/2012 |
| 1.650,99 | 05/08/2007 | 2.106,89 | 05/05/2012 |
| 1.650,99 | 05/09/2007 | 2.106,89 | 05/06/2012 |
| 1.650,99 | 05/10/2007 | 2.106,89 | 05/07/2012 |
| 1.615,59 | 05/11/2007 | 2.106,89 | 05/08/2012 |
| 1.615,59 | 05/12/2007 | 2.106,89 | 05/09/2012 |
| 1.615,59 | 05/12/2007 | 2.106,89 | 05/10/2012 |
| 1.615,59 | 05/01/2008 | 2.106,89 | 05/11/2012 |
| 1.615,59 | 05/02/2008 | 2.106,89 | 05/12/2012 |
| 1.615,59 | 05/03/2008 | 2.106,89 | 05/12/2012 |
| 1.615,59 | 05/04/2008 | 2.237,51 | 05/01/2013 |
| 1.615,59 | 05/05/2008 | 2.237,51 | 05/02/2013 |
| 1.634,97 | 05/06/2008 | 2.237,51 | 05/03/2013 |
| 1.634,97 | 05/07/2008 | 2.237,51 | 05/04/2013 |
| 1.634,97 | 05/08/2008 | 2.237,51 | 05/05/2013 |
| 1.634,97 | 05/09/2008 | 2.237,51 | 05/06/2013 |
| 1.634,97 | 05/10/2008 | 2.237,51 | 05/07/2013 |
| 1.634,97 | 05/11/2008 | 2.237,51 | 05/08/2013 |
| 1.634,97 | 05/12/2008 | 2.237,51 | 05/09/2013 |
| 1.634,97 | 05/12/2008 | 2.237,51 | 05/10/2013 |
| 1.634,97 | 05/01/2009 | 2.237,51 | 05/11/2013 |
| 1.634,97 | 05/02/2009 | 2.237,51 | 05/12/2013 |
| 1.828,55 | 05/03/2009 | 2.237,51 | 05/12/2013 |
| 1.731,76 | 05/04/2009 | 2.361,91 | 05/01/2014 |
| 1.731,76 | 05/05/2009 | 2.361,91 | 05/02/2014 |
| 1.731,76 | 05/06/2009 | 2.361,91 | 05/03/2014 |
| 1.731,76 | 05/07/2009 | 2.361,91 | 05/04/2014 |
| 1.731,76 | 05/08/2009 | 2.361,91 | 05/05/2014 |
| 1.731,76 | 05/09/2009 | 2.361,91 | 05/06/2014 |
| 1.731,76 | 05/10/2009 | 2.361,91 | 05/07/2014 |
| 1.731,76 | 05/11/2009 | 2.361,91 | 05/08/2014 |
| 1.731,76 | 05/12/2009 | 2.361,91 | 05/09/2014 |
| 1.731,76 | 05/12/2009 | 2.361,91 | 05/10/2014 |
| 1.838,09 | 05/01/2010 | 2.361,91 | 05/11/2014 |
| 1.838,09 | 05/02/2010 | 2.361,91 | 05/12/2014 |
| 1.838,09 | 05/03/2010 | 2.361,91 | 05/12/2014 |
| 1.838,09 | 05/04/2010 | 2.509,05 | 05/01/2015 |
| 1.838,09 | 05/05/2010 | 2.509,05 | 05/02/2015 |
| 1.838,09 | 05/06/2010 | 2.509,05 | 05/03/2015 |
| 1.838,09 | 05/07/2010 | 2.509,05 | 05/04/2015 |
| 1.867,13 | 05/08/2010 | 2.509,05 | 05/05/2015 |
| 1.865,45 | 05/09/2010 | 2.509,05 | 05/06/2015 |
| 1.865,45 | 05/10/2010 | 2.509,05 | 05/07/2015 |
| 1.865,45 | 05/11/2010 | 2.509,05 | 05/08/2015 |
| 1.865,45 | 05/12/2010 | 2.509,05 | 05/09/2015 |

Valor histórico do débito: R\$ 242.655,17

Valor atualizado do débito até 31/10/2018: R\$ 494.528,48 (peça 132)

d) aplicar, individualmente, a Sandro Augusto Sardinha de Barros e a Raquel Maria Valença Meireles, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das



dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

f) enviar cópia do inteiro teor desta deliberação ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e à Advocacia-Geral da União para adoção das medidas que entender cabíveis.”

2. O parecer do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 139), acolheu parcialmente a proposta da unidade técnica, nos seguintes termos:

“Trata-se da tomada de contas especial, decorrente da revisão de ofício do item 9.3. do Acórdão 2.578/2011-2ª Câmara, referente ao ato de concessão da pensão civil instituída por Tereza Cristina Valença Ivo, ex-servidora do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, em benefício de Sandro Augusto Sardinha de Barros, na condição de companheiro.

Expediente encaminhado ao Tribunal pela Divisão de Gestão Administrativa do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, datado de 17/12/2015 (peça 29, p. 1-2), noticiou que o sr. Sandro Augusto Sardinha de Barros havia contraído matrimônio com Raquel Maria Valença Meireles, filha da instituidora da pensão, em data anterior ao falecimento desta última.

Em virtude desse fato, a Sefip solicitou autorização para realização de novo exame da pensão civil instituída por Tereza Cristina Valença Ivo em benefício de Sandro Augusto Sardinha de Barros, habilitado como seu companheiro, para verificação dos elementos que pudessem fundamentar a revisão de ofício, com fulcro no art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU, do Acórdão 2.578/2011-TCU-2ª Câmara, que considerou legal o referido ato.

Tendo a Ministra Ana Arraes autorizado a realização de novo exame, foi promovido o saneamento dos autos, o qual consistiu na celebração de diligências ao núcleo estadual do Ministério da Saúde e na oitiva do Sr. Sandro Augusto. Naquela oportunidade a Sefip conclui o seguinte:

#### “CONCLUSÃO

32. Constatada irregularidade na concessão de pensão civil a Sandro Augusto Sardinha de Barros, habilitado como companheiro de Tereza Cristina Valença Ivo, por ter o beneficiário contraído matrimônio com Raquel Maria Valença Meireles, filha da instituidora de pensão, em momento anterior ao falecimento desta, deve ser revisto de ofício o Acórdão 2.578/2011-TCU-2ª Câmara, para considerar ilegal o referido ato de pensão, com fulcro no art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

33. Realizada a oitiva do interessado, não restou caracterizada a boa-fé, e portanto não há fundamento para aplicar o Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU e dispensar o ressarcimento ao erário. Cabe, assim, determinar ao órgão a adoção de providências com vistas ao ressarcimento, com fundamento no art. 8º, caput, e § 1º, da Lei 8.443/1992, e 262, § 1º, do Regimento Interno do TCU, combinados com a regulamentação disposta no arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012.

34. Por fim, propõe-se o envio das informações levantadas nestes autos e da deliberação a ser proferida por este TCU para o Ministério Público Federal, Advocacia-Geral da União e Departamento de Polícia Federal, para apuração dos fatos que possam resultar nas sanções administrativas e penais cabíveis.”

O Tribunal, acompanhando voto exarado pela relatora do feito, proferiu, nos seguintes termos, o Acórdão 1525/2016-Plenário:

VISTA, relatada e discutida esta revisão de ofício, em razão de fraude documental, do acórdão 2.578/2011-2ª Câmara, referente ao ato de concessão da pensão civil instituída por Tereza Cristina Valença Ivo, ex-servidora do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, em benefício de Sandro Augusto Sardinha de Barros, na condição de companheiro.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal; c/c os arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, 44 e 47 da Lei 8.443/1992; c/c 260, §§ 1º e 2º, 273 e 274 do Regimento Interno, em:

9.1. rever de ofício, parcialmente, o item 9.3 do acórdão 2.578/2011-2ª Câmara, considerar ilegal o ato de concessão de pensão civil em favor de Sandro Augusto Sardinha de Barros e cancelar o registro do ato número de controle 10802690-005-2006-000233-3;

9.2. determinar ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro que:

9.2.1. mantenha suspensos quaisquer pagamentos decorrentes do ato ora impugnado;



9.2.2. informe ao interessado o teor deste acórdão e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, comprovante da data de sua ciência, nos termos do art. 4º, §3º, da Resolução TCU 170/2004;

9.3. converter este processo em tomada de contas especial, autorizar a citação solidária de Sandro Augusto Sardinha de Barros, Raquel Maria Valença Meireles, Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho pelos valores e datas constantes às páginas 338/340 da peça 29 e fixar-lhes prazo de 15 (quinze) dias para recolhimento das quantias devidas ao Tesouro Nacional;

9.4. cautelarmente, decretar a indisponibilidade, por 1 (um) ano, dos bens de todos os responsáveis arrolados no subitem anterior até o valor suficiente para garantir ressarcimento dos prejuízos apontados;

9.5. considerar como termo inicial para contagem do prazo fixado no subitem anterior deste acórdão a data da averbação da medida cautelar nos respectivos órgãos de registro dos bens;

9.6. determinar à Segecex que adote providências para efetivação das medidas cautelares de indisponibilidade de bens acima determinadas;

9.7. apor a chancela de sigilo à peça 29, a ser replicada com resguardo da identidade do denunciante no processo da tomada de contas especial; e

9.8. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à Advocacia-Geral da União e ao Departamento de Polícia Federal.

Promovida a citação solidária dos responsáveis e recebidas, parcialmente, alegações de defesa, o auditor lotado na Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal (Sefip) promoveu a derradeira análise dos autos (peça 136), por meio da qual conclui o seguinte:

“25. Esta tomada de contas especial foi convertida de processo no qual foi revisto de ofício o subitem 9.3 do Acórdão 2.578/2011-TCU-2ª Câmara, para considerar ilegal a pensão civil concedida a Sandro Augusto Sardinha de Barros, em face da fraude documental perpetrada com o objetivo de obter o referido benefício previdenciário, contrariando o disposto nos arts. 215 e 217, inciso I, alínea “c”, da Lei 8.112/1990 (em sua redação original), conforme demonstrado na instrução da peça 92 e no Acórdão 1.525/2016-TCU-Plenário, o qual autorizou as citações.

26. Na instrução anterior (peça 92) ficaram caracterizados os fatos que ensejaram a irregularidade da pensão de que resultou em pagamentos efetuados a Sandro Augusto Sardinha de Barros com a evidenciação do nexo de causalidade entre as condutas ilegais e o dano causado ao erário, tendo sido o débito quantificado no montante de R\$ 242.655,17, em valores históricos, correspondente ao somatório dos pagamentos efetuados ao referido responsável no período de março/2006 a setembro/2015.

27. Nesta oportunidade, examinou-se a citação solidária de Sandro Augusto Sardinha de Barros (revel), Raquel Maria Valença Meireles (revel), Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho (revel).

28. Conforme análise procedida, constatou-se a que a defesa de Kelly Dark Araújo da Lyra pode ser aproveitada às responsáveis Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho, conforme faculta o art. 161 do RI/TCU. Para o acatamento foi sopesado o fato de que elas não se beneficiaram financeiramente da fraude, conquanto tenham feito declarações, ao que tudo indica, induzidas a erro sobre a forjada união estável entre Sandro Augusto Sardinha de Barros e a ex-servidora do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, Tereza Cristina Valença Ivo, para garantir o recebimento da pensão civil indevida decorrente de seu passamento. Assim, excepcionalmente, considera-se que as contas dessas responsáveis podem ser julgadas regulares.

29. Por outro lado, ficou evidenciado que a responsabilidade quanto aos débitos apurados deve ser tão somente de Sandro Augusto Sardinha de Barros e Raquel Maria Valença Meireles (ambos revéis), pois, as evidências nos autos mostram que eles se beneficiaram da mencionada fraude, devendo suas contas serem julgadas irregulares, com condenação à devolução dos valores e pagamento de multa proporcional ao montante apurado. No caso da estipulação do valor da multa, deve-se desconsiderar os débitos do interregno entre 05 de março e 05 de setembro de 2006, em razão da operação da prescrição da pretensão punitiva, pois os ofícios de citação a esses responsáveis foram emitidos em 14/09/2016.”

Foi proposto, então, com a anuência do corpo diretivo da Sefip (peças 137/8), o seguinte:

“30. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) acatar as alegações de defesa apresentadas por Kelly Dark Araújo da Lyra (CPF 075.142.837-06), aproveitando-as a Michelle Barros (CPF 081.052.157-13) e a Miquela Giancristofaro de Carvalho (CPF 081.716.927-02), com fundamento no art. 161 do Regimento Interno do TCU;



b) julgar regulares as contas de Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho, dando-se quitação plena às responsáveis, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207, par. único, do Regimento Interno do TCU, dando-lhes quitação;

c) julgar irregulares as contas de Sandro Augusto Sardinha de Barros (CPF 073.066.457-06) e Raquel Maria Valença Meireles (CPF 074.313.597-05), com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU; e condene-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados das datas especificadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos:

| VALOR ORIGINAL R\$ | DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL R\$ | DATA DA OCORRÊNCIA |
|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1.615,19           | 05/03/2006         | 1.865,45           | 05/12/2010         |
| 1.615,19           | 05/04/2006         | 1.985,02           | 05/01/2011         |
| 1.615,19           | 05/05/2006         | 1.985,02           | 05/02/2011         |
| 1.615,19           | 05/06/2006         | 1.985,02           | 05/03/2011         |
| 1.657,26           | 05/07/2006         | 1.985,02           | 05/04/2011         |
| 1.657,26           | 05/08/2006         | 1.985,02           | 05/05/2011         |
| 1.657,26           | 05/09/2006         | 1.985,02           | 05/06/2011         |
| 1.657,26           | 05/10/2006         | 1.985,02           | 05/07/2011         |
| 1.657,26           | 05/11/2006         | 1.993,98           | 05/08/2011         |
| 1.657,26           | 05/12/2006         | 1.986,14           | 05/09/2011         |
| 1.657,26           | 05/12/2006         | 1.986,14           | 05/10/2011         |
| 1.657,26           | 05/01/2007         | 1.986,14           | 05/11/2011         |
| 1.657,26           | 05/02/2007         | 1.986,14           | 05/12/2011         |
| 1.657,26           | 05/03/2007         | 1.986,14           | 05/12/2011         |
| 1.650,99           | 05/04/2007         | 2.106,89           | 05/01/2012         |
| 1.650,99           | 05/05/2007         | 2.106,89           | 05/02/2012         |
| 1.650,99           | 05/06/2007         | 2.106,89           | 05/03/2012         |
| 1.650,99           | 05/07/2007         | 2.106,89           | 05/04/2012         |
| 1.650,99           | 05/08/2007         | 2.106,89           | 05/05/2012         |
| 1.650,99           | 05/09/2007         | 2.106,89           | 05/06/2012         |
| 1.650,99           | 05/10/2007         | 2.106,89           | 05/07/2012         |
| 1.615,59           | 05/11/2007         | 2.106,89           | 05/08/2012         |
| 1.615,59           | 05/12/2007         | 2.106,89           | 05/09/2012         |
| 1.615,59           | 05/12/2007         | 2.106,89           | 05/10/2012         |
| 1.615,59           | 05/01/2008         | 2.106,89           | 05/11/2012         |
| 1.615,59           | 05/02/2008         | 2.106,89           | 05/12/2012         |
| 1.615,59           | 05/03/2008         | 2.106,89           | 05/12/2012         |
| 1.615,59           | 05/04/2008         | 2.237,51           | 05/01/2013         |
| 1.615,59           | 05/05/2008         | 2.237,51           | 05/02/2013         |
| 1.634,97           | 05/06/2008         | 2.237,51           | 05/03/2013         |
| 1.634,97           | 05/07/2008         | 2.237,51           | 05/04/2013         |
| 1.634,97           | 05/08/2008         | 2.237,51           | 05/05/2013         |
| 1.634,97           | 05/09/2008         | 2.237,51           | 05/06/2013         |
| 1.634,97           | 05/10/2008         | 2.237,51           | 05/07/2013         |
| 1.634,97           | 05/11/2008         | 2.237,51           | 05/08/2013         |
| 1.634,97           | 05/12/2008         | 2.237,51           | 05/09/2013         |
| 1.634,97           | 05/12/2008         | 2.237,51           | 05/10/2013         |

|          |            |          |            |
|----------|------------|----------|------------|
| 1.634,97 | 05/01/2009 | 2.237,51 | 05/11/2013 |
| 1.634,97 | 05/02/2009 | 2.237,51 | 05/12/2013 |
| 1.828,55 | 05/03/2009 | 2.237,51 | 05/12/2013 |
| 1.731,76 | 05/04/2009 | 2.361,91 | 05/01/2014 |
| 1.731,76 | 05/05/2009 | 2.361,91 | 05/02/2014 |
| 1.731,76 | 05/06/2009 | 2.361,91 | 05/03/2014 |
| 1.731,76 | 05/07/2009 | 2.361,91 | 05/04/2014 |
| 1.731,76 | 05/08/2009 | 2.361,91 | 05/05/2014 |
| 1.731,76 | 05/09/2009 | 2.361,91 | 05/06/2014 |
| 1.731,76 | 05/10/2009 | 2.361,91 | 05/07/2014 |
| 1.731,76 | 05/11/2009 | 2.361,91 | 05/08/2014 |
| 1.731,76 | 05/12/2009 | 2.361,91 | 05/09/2014 |
| 1.731,76 | 05/12/2009 | 2.361,91 | 05/10/2014 |
| 1.838,09 | 05/01/2010 | 2.361,91 | 05/11/2014 |
| 1.838,09 | 05/02/2010 | 2.361,91 | 05/12/2014 |
| 1.838,09 | 05/03/2010 | 2.361,91 | 05/12/2014 |
| 1.838,09 | 05/04/2010 | 2.509,05 | 05/01/2015 |
| 1.838,09 | 05/05/2010 | 2.509,05 | 05/02/2015 |
| 1.838,09 | 05/06/2010 | 2.509,05 | 05/03/2015 |
| 1.838,09 | 05/07/2010 | 2.509,05 | 05/04/2015 |
| 1.867,13 | 05/08/2010 | 2.509,05 | 05/05/2015 |
| 1.865,45 | 05/09/2010 | 2.509,05 | 05/06/2015 |
| 1.865,45 | 05/10/2010 | 2.509,05 | 05/07/2015 |
| 1.865,45 | 05/11/2010 | 2.509,05 | 05/08/2015 |
| 1.865,45 | 05/12/2010 | 2.509,05 | 05/09/2015 |

Valor histórico do débito: R\$ 242.655,17

Valor atualizado do débito até 31/10/2018: R\$ 494.528,48 (peça 132)

d) aplicar, individualmente, a Sandro Augusto Sardinha de Barros e a Raquel Maria Valença Meireles, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

f) enviar cópia do inteiro teor desta deliberação ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e à Advocacia-Geral da União para adoção das medidas que entender cabíveis.”

## II

O Ministério Público de Contas, pelos motivos a seguir expostos, discorda, em parte, da proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutiva.

Nesse sentido, observa-se que a Sefip adequadamente concluiu que as contas de Sandro Augusto Sardinha de Barros e de Raquel Maria Valença Meireles deveriam ser julgadas irregulares, com condenação em débito e aplicação de sanção de natureza pecuniária.

Não obstante, entendeu a Sefip que as demais responsáveis chamadas a se manifestar – sras. Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho – deveriam ter suas contas julgadas regulares.

Para tanto, ponderou a unidade instrutiva que não existiam indícios de que as responsáveis teriam se beneficiado financeiramente, bem como que há indicativos de que teriam sido “induzidas a erro sobre a forjada união estável entre Sandro Augusto Sardinha de Barros e a ex-servidora do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, Tereza Cristina Valença Ivo, para garantir o recebimento da pensão civil indevida decorrente de seu passamento”.





Sobre esse particular, entende o MP de Contas que não há sinais de que as citadas responsáveis tenham sido enganadas acerca da suposta união estável existente entre o sr. Sandro Augusto Sardinha de Barros e Tereza Cristina Valença Ivo e, dessa maneira, tenham sido levadas a erro ao testemunhar sobre a convivência marital, superior a 5 anos, de Sandro e Tereza.

Ao contrário, a leitura das declarações emitidas pelas responsáveis para fazer prova junto ao Ministério da Saúde – todas de igual teor, reconhecidas pelo mesmo cartório de notas nos dias 25 e 26 de janeiro de 2006 – denotam a efetiva participação das responsáveis no dano ao erário ora identificado, pois elas taxativamente declararam que conheciam a instituidora do benefício, a qual vivia maritalmente com o sr. Sandro há mais de 5 (cinco) anos. Veja-se, a título ilustrativo, a declaração emitida por Michelle Barros, *in verbis* (peça 29, p. 69):

EU, MICHELLE BARROS, brasileira, solteira, maior, consultora de vendas, portadora da carteira de identidade nº09336795-1, expedida pelo IFP, em 05.11.97, inscrita no CPF nº081.052.157-13, residente e domiciliada na Travessa Capela, nº590, Santa Catarina, São Gonçalo/RJ, VEM DECLARAR que não induzida ou coagida, de livre e espontânea vontade e para fins de FAZER PROVA PERANTE O MINISTÉRIO DA SAÚDE, sob as penas da lei Declara que: CONHECEU A PESSOA DE TEREZA CRISTINA VALENÇA IVO, brasileira, viúva, empresária, portadora da carteira de identidade nº2263732, expedida pelo IFP, emitida em 26.02.73, inscrita no CPF nº261.149.927-68, residente e domiciliada na Rua M, s/nº, Lote 21,22, Quadra 39, Alto do Jacu, Sambaetiba, Itaboraí/RJ, ora de passagem por esta cidade, falecida nesta cidade em 18.01.2006; e que tem conhecimento de que a mesma conviveu maritalmente há mais de 05(CINCO) anos com: SANDRO AUGUSTO SARDINHA DE BARROS, brasileiro, solteiro, maior, técnico de informática, portador da carteira de identidade nº 103315057, expedida pelo IFP, inscrito no CPF nº073.066.457-06, residente e domiciliado no mesmo endereço supra citado. A presente declaração é válida onde for apresentada. Por ser a expressão da verdade, firma a presente declaração, sob as penas da lei, respondendo civil e criminalmente por tal declaração. (grifou-se)

Ora, ao emitirem tais declarações, as responsáveis atestaram a situação falsa e, desse modo, integraram a cadeia causal que culminou com a concessão do benefício que deu ensejo ao dano ao erário identificado nesses autos de Tomada de Contas Especial. Assumiram com suas declarações posição relevante e fundamental para a concessão do benefício, sendo-lhes defeso, agora, arguir que não possuíam ciência da situação efetivamente vivenciada pela instituidora da pensão.

Passando-se ao exame das alegações de defesa apresentadas pela Sra. Kelly, observa o MP de Contas que vão em sentido diametralmente oposto ao teor da declaração firmada pela defendente (peça 29, p. 65), pois enquanto naquele documento a responsável taxativamente afirma que Sandro e Tereza conviviam maritalmente a mais de 5 (cinco) anos, agora, em sede de alegações de defesa, suscita que sequer os conhecia, mas que os via passeando como um casal na loja de colchoes onde trabalhava juntamente com Sra. Raquel – filha de Tereza e esposa de Sandro.

Segundo entende este *parquet*, se verdadeiras as alegações de defesa apresentadas ao Tribunal, fica claro que a responsável não possuía condições de declarar aquilo que consta no documento acostado à peça 26, p. 65, tendo contribuído para a consumação da fraude que ensejou a revisão do benefício instituído pela sra. Tereza. Assumiu, assim, o risco jurídico de apresentar declarações falsas.

Desse modo, o MP de Contas entende que a Sra. Kelly deve ser responsabilizada, em caráter solidário, pelo dano ao erário vislumbrado nesses autos, uma vez que sua declaração, que não retratou a verdade, foi determinante para a concessão do benefício revisto por esse Tribunal. De igual modo, também devem ser responsabilizadas as sras. Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho, as quais emitiram declarações de igual teor.

### III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se por que:

a) sejam julgadas irregulares as contas de Sandro Augusto Sardinha de Barros (CPF 073.066.457-06), Raquel Maria Valença Meireles (CPF 074.313.597-05), Kelly Dark Araújo da Lyra (CPF 075.142.837-06), Michelle Barros (CPF 081.052.157-13) e Miquela Giancristofaro de Carvalho (CPF 081.716.927-02), com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU; condenando-os, em caráter solidário, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo



de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados das datas especificadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos:

| VALOR<br>ORIGINAL R\$ | DATA DA<br>OCORRÊNCIA | VALOR<br>ORIGINAL R\$ | DATA DA<br>OCORRÊNCIA |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1.615,19              | 05/03/2006            | 1.865,45              | 05/12/2010            |
| 1.615,19              | 05/04/2006            | 1.985,02              | 05/01/2011            |
| 1.615,19              | 05/05/2006            | 1.985,02              | 05/02/2011            |
| 1.615,19              | 05/06/2006            | 1.985,02              | 05/03/2011            |
| 1.657,26              | 05/07/2006            | 1.985,02              | 05/04/2011            |
| 1.657,26              | 05/08/2006            | 1.985,02              | 05/05/2011            |
| 1.657,26              | 05/09/2006            | 1.985,02              | 05/06/2011            |
| 1.657,26              | 05/10/2006            | 1.985,02              | 05/07/2011            |
| 1.657,26              | 05/11/2006            | 1.993,98              | 05/08/2011            |
| 1.657,26              | 05/12/2006            | 1.986,14              | 05/09/2011            |
| 1.657,26              | 05/12/2006            | 1.986,14              | 05/10/2011            |
| 1.657,26              | 05/01/2007            | 1.986,14              | 05/11/2011            |
| 1.657,26              | 05/02/2007            | 1.986,14              | 05/12/2011            |
| 1.657,26              | 05/03/2007            | 1.986,14              | 05/12/2011            |
| 1.650,99              | 05/04/2007            | 2.106,89              | 05/01/2012            |
| 1.650,99              | 05/05/2007            | 2.106,89              | 05/02/2012            |
| 1.650,99              | 05/06/2007            | 2.106,89              | 05/03/2012            |
| 1.650,99              | 05/07/2007            | 2.106,89              | 05/04/2012            |
| 1.650,99              | 05/08/2007            | 2.106,89              | 05/05/2012            |
| 1.650,99              | 05/09/2007            | 2.106,89              | 05/06/2012            |
| 1.650,99              | 05/10/2007            | 2.106,89              | 05/07/2012            |
| 1.615,59              | 05/11/2007            | 2.106,89              | 05/08/2012            |
| 1.615,59              | 05/12/2007            | 2.106,89              | 05/09/2012            |
| 1.615,59              | 05/12/2007            | 2.106,89              | 05/10/2012            |
| 1.615,59              | 05/01/2008            | 2.106,89              | 05/11/2012            |
| 1.615,59              | 05/02/2008            | 2.106,89              | 05/12/2012            |
| 1.615,59              | 05/03/2008            | 2.106,89              | 05/12/2012            |
| 1.615,59              | 05/04/2008            | 2.237,51              | 05/01/2013            |
| 1.615,59              | 05/05/2008            | 2.237,51              | 05/02/2013            |
| 1.634,97              | 05/06/2008            | 2.237,51              | 05/03/2013            |
| 1.634,97              | 05/07/2008            | 2.237,51              | 05/04/2013            |
| 1.634,97              | 05/08/2008            | 2.237,51              | 05/05/2013            |
| 1.634,97              | 05/09/2008            | 2.237,51              | 05/06/2013            |
| 1.634,97              | 05/10/2008            | 2.237,51              | 05/07/2013            |
| 1.634,97              | 05/11/2008            | 2.237,51              | 05/08/2013            |
| 1.634,97              | 05/12/2008            | 2.237,51              | 05/09/2013            |
| 1.634,97              | 05/12/2008            | 2.237,51              | 05/10/2013            |
| 1.634,97              | 05/01/2009            | 2.237,51              | 05/11/2013            |
| 1.634,97              | 05/02/2009            | 2.237,51              | 05/12/2013            |
| 1.828,55              | 05/03/2009            | 2.237,51              | 05/12/2013            |
| 1.731,76              | 05/04/2009            | 2.361,91              | 05/01/2014            |
| 1.731,76              | 05/05/2009            | 2.361,91              | 05/02/2014            |
| 1.731,76              | 05/06/2009            | 2.361,91              | 05/03/2014            |
| 1.731,76              | 05/07/2009            | 2.361,91              | 05/04/2014            |
| 1.731,76              | 05/08/2009            | 2.361,91              | 05/05/2014            |



|          |            |          |            |
|----------|------------|----------|------------|
| 1.731,76 | 05/09/2009 | 2.361,91 | 05/06/2014 |
| 1.731,76 | 05/10/2009 | 2.361,91 | 05/07/2014 |
| 1.731,76 | 05/11/2009 | 2.361,91 | 05/08/2014 |
| 1.731,76 | 05/12/2009 | 2.361,91 | 05/09/2014 |
| 1.731,76 | 05/12/2009 | 2.361,91 | 05/10/2014 |
| 1.838,09 | 05/01/2010 | 2.361,91 | 05/11/2014 |
| 1.838,09 | 05/02/2010 | 2.361,91 | 05/12/2014 |
| 1.838,09 | 05/03/2010 | 2.361,91 | 05/12/2014 |
| 1.838,09 | 05/04/2010 | 2.509,05 | 05/01/2015 |
| 1.838,09 | 05/05/2010 | 2.509,05 | 05/02/2015 |
| 1.838,09 | 05/06/2010 | 2.509,05 | 05/03/2015 |
| 1.838,09 | 05/07/2010 | 2.509,05 | 05/04/2015 |
| 1.867,13 | 05/08/2010 | 2.509,05 | 05/05/2015 |
| 1.865,45 | 05/09/2010 | 2.509,05 | 05/06/2015 |
| 1.865,45 | 05/10/2010 | 2.509,05 | 05/07/2015 |
| 1.865,45 | 05/11/2010 | 2.509,05 | 05/08/2015 |
| 1.865,45 | 05/12/2010 | 2.509,05 | 05/09/2015 |

Valor histórico do débito: R\$ 242.655,17

Valor atualizado do débito até 31/10/2018: R\$ 494.528,48 (peça 132)

b) aplicar, individualmente, a Sandro Augusto Sardinha de Barros, a Raquel Maria Valença Meireles, a Kelly Dark Araújo da Lyra, a Michelle Barros (CPF 081.052.157-13) e a Miquela Giancristofaro de Carvalho, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro e aos responsáveis, informando-os que seu inteiro teor estará disponível para consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

e) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando-o que seu inteiro teor estará disponível para consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).”

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial convertida de processo no qual foi revisto de ofício o subitem 9.3 do Acórdão 2.578/2011-2ª Câmara, relatado pelo ministro Aroldo Cedraz, para considerar ilegal a pensão civil concedida a Sandro Augusto Sardinha de Barros, em face de fraude documental perpetrada com o objetivo de obter o referido benefício previdenciário, conforme demonstrado no Acórdão 1.525/2016-Plenário, de minha relatoria.

2. Denúncia apresentada ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro/RJ noticiou que a pensão concedida a Sandro Augusto Sardinha de Barros era irregular por ele ter contraído matrimônio com Raquel Maria Valença Meireles, filha da instituidora da pensão [Tereza Cristina Valença Ivo], em 18/06/2002, data anterior ao óbito da instituidora (18/01/2006).

3. Relembro que o citado núcleo abriu processo administrativo contendo os seguintes documentos: (i) certidão de casamento do beneficiado; (ii) termo de designação da ex-servidora Tereza Cristina Valença Ivo para solicitar inclusão de Sandro Augusto como companheiro para fins de pensão civil; (iii) escritura declaratória de comunhão estável; (iv) declaração de dependência econômica; (v) requerimento de habilitação de pensão; (vi) declaração de três testemunhas de que viviam



maritalmente; e (vii) contas de luz e bancária em nome de Sandro Augusto com o mesmo endereço da ex-servidora.

4. O seguinte trecho de meu voto condutor do Acórdão 1.525/2016-Plenário, descreveu as práticas irregulares cometidas para a concessão irregular do benefício, *in verbis*:

“(…)

6. A unidade técnica, ao examinar tais alegações, ressaltou a farta documentação apresentada pelo Ministério da Saúde, dentre a qual destacou: (i) certidão de casamento, de 18/6/2002, entre Sandro Barros e Raquel Valença Meireles, filha da instituidora; (ii) termo de designação junto ao Ministério da Saúde, assinado por Tereza Cristina Valença Ivo e datado de 31/8/2005, para solicitar inscrição de Sandro como companheiro para fins de pensão; (iii) escritura declaratória de convívio marital por mais de cinco anos entre Sandro Barros e Tereza Cristina, datada de 8/7/2005; (iv) certidão de óbito de Tereza Cristina, datada de 18/1/2006; (v) extrato do SIAPE, emitido em 8/3/2006, em que consta Raquel Meireles como dependente (filha) de Tereza Cristina.

7. Destacou a unidade técnica que: (i) os documentos acima mencionados não deixam dúvida de que Raquel Meireles é filha de Tereza Cristina Ivo; (ii) o termo de designação e a escritura declaratória que embasaram a concessão da pensão foram emitidos meses antes do falecimento da instituidora; (iii) as declarações das três testemunhas não são aptas a atestar o relacionamento conjugal entre o beneficiário e a instituidora, posto que foram firmadas poucos dias após o falecimento desta última e que não existiria o alegado convívio marital nos cinco anos anteriores a janeiro de 2006, pois o beneficiário casou-se com a filha da instituidora em junho de 2002.

8. Além disso, ressaltou a Sefip que a defesa do beneficiário não foi acolhida no âmbito do Ministério da Saúde por não ter acrescentado elementos capazes de esclarecer o principal problema suscitado pela denúncia, na qual se observa que Sandro Barros protocolou requerimento de pensão na condição de companheiro da ex-servidora e anexou escritura declaratória, datada de 8/7/2005, na qual é qualificado como SOLTEIRO, embora a certidão de casamento demonstre que contraiu matrimônio em 18/6/2002”.

5. Em cumprimento ao subitem 9.3. do Acórdão 1.525/2016-Plenário foram citados, solidariamente, Sandro Augusto Sardinha de Barros, Raquel Maria Valença Meireles, Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho, essas três últimas responsáveis foram testemunhas que apresentaram declaração de convivência marital por mais de cinco anos entre Sandro Augusto e Tereza Cristina Valença Ivo.

6. Os responsáveis Sandro Augusto Sardinha de Barros, Raquel Maria Valença Meireles e Miquela Giancristofaro de Carvalho devidamente citados, não apresentaram alegações de defesa, o que, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992, caracterizou revelia.

7. A proposta uniforme da Sefip foi no sentido de:

7.1. acatar as alegações de defesa de Kelly Dark Araújo da Lyra, aproveitando-as a Michelle Barros e a Miquela Giancristofaro de Carvalho e julgar as contas das três responsáveis regulares com quitação plena;

7.2. julgar irregulares as contas de Sandro Augusto Sardinha de Barros e Raquel Maria Valença Meireles, condenando-os, solidariamente, ao pagamento de débito e imputando-lhes multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. O posicionamento do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU divergiu no tocante ao desfecho sobre as contas de Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho, defendendo igual proposta em relação às contas de Sandro Augusto e Raquel Maria.

## II

9. Inicialmente, acompanho os posicionamentos uniformes da Sefip e do MPTCU no tocante à proposta sobre as contas de Sandro Augusto Sardinha de Barros e Raquel Maria Valença Meireles.

10. Esses dois responsáveis praticaram fraude tendente a permitir que Sandro Augusto fosse beneficiário da pensão na condição de companheiro da ex-servidora do Ministério da Saúde, Tereza Cristina Valença Ivo, com escritura declaratória com data de 08/07/2005, na qual é qualificado como solteiro, em flagrante contradição com uma certidão de casamento datada de 18/06/2002, matrimônio esse contraído com Raquel Maria, filha da instituidora Tereza Cristina.



11. A Sefip oportunamente lembrou despacho de 3/12/2015, da Divisão de Normas e Orientações da Coordenação de Legislação de Pessoal do Ministério da Saúde, no seguinte sentido:

“6. Todo o conjunto probatório dos autos leva a crer que o interessado e a instituidora da pensão agiram em conluio para fraudar informações e levar a Administração Pública a erro, declarando informações falsas acerca da existência da união estável. Esse fato é corroborado pelo fato do servidor ser casado com a filha da servidora e a escritura de união estável (8/7/2005) ter sido feita meses antes da morte da instituidora (18/1/2006), levando a crer que agiram no intuito de garantir a percepção da remuneração da servidora após o seu falecimento, haja vista o fato da mesma não possuir dependentes aptos a percebê-la.”

12. Ante a gravidade da conduta desses responsáveis, caracterizada por fraude premeditada com o intuito de obter benefício previdenciário, aduzo que a multa capitulada no art. 57 deva ser aplicada em seu maior patamar, de 100% do valor atualizado do dano.

13. Além disso, defendo que os citados responsáveis fiquem inabilitados, por um período de 8 (oito) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, bem como que seja determinado o arresto de seus bens.

### III

14. As responsáveis Kelly Dark Araújo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho estão arroladas nestes autos por terem contribuído com a falada fraude, ao apresentarem declaração, em tese falsa, de convivência marital por mais de cinco anos entre Sandro Augusto e Tereza Cristina Valença Ivo.

15. Miquela Giancristofaro de Carvalho não apresentou alegações de defesa.

16. A responsável Michelle Barros, por meio da Defensoria Pública da União em Niterói/RJ, apresentou sua defesa se limitando a alegar que “não fora juntada a declaração supostamente firmada pela petionária de que o Sr. SANDRO AUGUSTO e a Sra. TEREZA CRISTINA viviam em união estável, o que, por si só, inviabiliza o exercício constitucional da ampla defesa”. A responsável solicitou, então, “que seja juntado aos autos a declaração em comento, com posterior vista a DPU; e caso não acatado o pedido acima, que seja reconsiderada a decisão que condenou a petionária solidariamente pelo débito apurado no processo em questão”.

17. Não há como acolher tais alegações.

18. A Sefip encaminhou à Defensoria Pública CD contendo cópia integral destes autos.

19. Nela constou à peça 29, p. 69, declaração de Michelle Barros de que Tereza Cristina Valença Ivo conviveu maritalmente há mais de 5 (cinco) anos com Sandro Augusto Sardinha de Barros.

20. Kelly Dark Araújo da Lyra apresentou, em suma, as seguintes alegações de defesa:

a) não tem qualquer responsabilidade pelos atos praticados por Sandro Augusto e Tereza Cristina;

b) jamais obteve qualquer vantagem pela declaração que prestou por ocasião da lavratura da escritura de união estável entre Sandro Augusto e Tereza Cristina;

c) nunca soube que Sandro Augusto era casado com Raquel Maria, até porque essa última se comportava como solteira, inclusive era esse o seu estado civil constante do registro de empregados;

d) foi induzida a erro, porque Raquel era sua colega de trabalho e nunca comentou que fosse casada com Sandro Augusto;

e) não cometeu nenhum crime quando testemunhou em cartório que conhecia como casal o senhor Sandro e a senhora Tereza porque sua declaração foi baseada naquilo que via na loja, ou seja, que os dois estavam sempre juntos como se casados fossem.

21. Em um primeiro plano, poderia se aventar a hipótese defendida pela Sefip de que Kelly Dark Araújo da Lyra, assim como Miquela Giancristofaro de Carvalho e Michelle Barros, foram induzidas a erro acerca da união estável entre Sandro Augusto Sardinha de Barros e a ex-servidora do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, Tereza Cristina Valença Ivo, para garantir o recebimento da pensão civil indevida decorrente de seu falecimento.

22. Todavia, como bem relembrou o *Parquet* especializado, as mencionadas responsáveis assinaram declarações, de igual teor, para fazer prova junto ao Ministério da Saúde, reconhecidas pelo



mesmo cartório de notas nos dias 25 e 26 de janeiro de 2006, documento em que taxativamente declararam que conheciam a instituidora do benefício, a qual vivia maritalmente com Sandro Augusto há mais de 5 (cinco) anos.

23. Em tais declarações, as responsáveis afirmaram ainda que não foram coagidas ou induzidas, mas prestaram declaração de livre e espontânea vontade.

24. Dessa forma, não há como acatar a proposta da Sefip no sentido de acolhimento das alegações de defesa e julgamento das contas das responsáveis regulares com quitação plena.

25. Por outro lado, com as vênias de estilo, julgo que condená-las ao recolhimento solidário de débitos e aplicar-lhes multa proporcional ao dano, como defende o MPTCU, seja medida desproporcional às condutas verificadas nestes autos.

26. É fato que declararam situação que, ou não tinham completamente certeza ou falsamente afirmaram situação inexistente.

27. Todavia, os atores principais de toda a situação irregular posta nestes autos foram Sandro Augusto, Tereza Cristina e Raquel Maria.

28. Aduzo a seguinte ponderação apresentada na instrução da Sefip: “Por outro lado, a fraude de autoria de Sandro Augusto Sardinha de Barros, com a participação de Raquel Maria Valença Meireles, está bem configurada, ao teor do seguinte depoimento desse responsável: “Comecei um relacionamento com a Tereza por volta do ano 2000 e fiquei com ela até seu falecimento” e “tive um relacionamento com a Raquel no final de 2001 após brigar com a Tereza e, em poucos meses, numa atitude imatura e impensada, nos precipitamos e casamos escondido de todos (peça 29, p. 306)”.

29. Repiso que o conjunto probatório a comprovar a fraude perpetrada, está composto do seguinte: (i) certidão de casamento de Sandro Augusto e Raquel Maria; (ii) termo de designação da ex-servidora Tereza Cristina, mãe de Raquel Maria, para solicitar inclusão de Sandro Augusto como companheiro para fins de pensão civil; (iii) escritura declaratória de comunhão estável; (iv) declaração de dependência econômica; (v) requerimento de habilitação de pensão; (vi) **declaração de três testemunhas de que viviam maritalmente**; e (vii) contas de luz e bancária em nome de Sandro Barros com o mesmo endereço da ex-servidora.

30. Assim sendo, vejo que a declaração das três responsáveis foi somente um dos elementos de prova e foi firmada poucos dias após o falecimento de Tereza Cristina, não possuindo força suficiente para se contrapor à escritura de união estável lavrada em 8/7/2005.

31. Pelos elementos constantes dos autos, não considero tais declarações como provas importantes ou decisivas para a perpetração da fraude. Até porque, se fizemos um exercício mental de sua exclusão do mundo, com toda certeza a fraude permaneceria, haja vista o desiderato dos atores e a força probatória dos demais elementos.

32. Fundamentada em tais razões, julgo que deva ser excluída a responsabilidade de Kelly Dark Araújo da Lyra, Miquela Giancristofaro de Carvalho e Michelle Barros.

33. Destaco, finalmente, que a responsabilidade dessas agentes não ficou sem a devida apuração. Quando da prolação do Acórdão 1.525/2016 - Plenário, foi enviado o inteiro teor do *decisum* à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à Advocacia-Geral da União e ao Departamento de Polícia Federal.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que submeto a sua consideração.

#### ACÓRDÃO Nº 1275/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.056/2010-2.

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

3. Responsáveis: Kelly Dark Araújo da Lyra (CPF 075.142.837-06); Michelle Barros (CPF 081.052.157-13); Miquela Giancristofaro de Carvalho (CPF 081.716.927-02); Raquel Maria Valença



de Barros (CPF 074.313.597-05); Sandro Augusto Sardinha de Barros (CPF 073.066.457-06).

4. Unidade: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip.

8. Representação legal: Andréa de Souza Marins (OAB/RJ 166.669) e outra, e Armando Augusto Guedes Junior (Defensor Público), representando Kelly Dark Araújo da Lyra.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada em razão da concessão ilegal de pensão civil em face de fraude documental ocorrida no Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e §2º, 19, 23, inciso III, alínea “a”, 26, 28, inciso II, 57, 60 e 61 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 202, § 6º, 214, inciso III, alínea “a”, 217, 270 e 275 do Regimento Interno, em:

9.1. excluir a responsabilidade de Kelly Dark Araujo da Lyra, Michelle Barros e Miquela Giancristofaro de Carvalho;

9.2. julgar irregulares as contas de Sandro Augusto Sardinha de Barros e Raquel Maria Valenca de Barros;

9.3. condenar, solidariamente, Sandro Augusto Sardinha de Barros e Raquel Maria Valenca de Barros ao recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional das quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir de cada uma das respectivas datas até a data do pagamento:

| VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| 1.615,19             | 05/03/2006         | 1.865,45             | 05/12/2010         |
| 1.615,19             | 05/04/2006         | 1.985,02             | 05/01/2011         |
| 1.615,19             | 05/05/2006         | 1.985,02             | 05/02/2011         |
| 1.615,19             | 05/06/2006         | 1.985,02             | 05/03/2011         |
| 1.657,26             | 05/07/2006         | 1.985,02             | 05/04/2011         |
| 1.657,26             | 05/08/2006         | 1.985,02             | 05/05/2011         |
| 1.657,26             | 05/09/2006         | 1.985,02             | 05/06/2011         |
| 1.657,26             | 05/10/2006         | 1.985,02             | 05/07/2011         |
| 1.657,26             | 05/11/2006         | 1.993,98             | 05/08/2011         |
| 1.657,26             | 05/12/2006         | 1.986,14             | 05/09/2011         |
| 1.657,26             | 05/12/2006         | 1.986,14             | 05/10/2011         |
| 1.657,26             | 05/01/2007         | 1.986,14             | 05/11/2011         |
| 1.657,26             | 05/02/2007         | 1.986,14             | 05/12/2011         |
| 1.657,26             | 05/03/2007         | 1.986,14             | 05/12/2011         |
| 1.650,99             | 05/04/2007         | 2.106,89             | 05/01/2012         |
| 1.650,99             | 05/05/2007         | 2.106,89             | 05/02/2012         |
| 1.650,99             | 05/06/2007         | 2.106,89             | 05/03/2012         |
| 1.650,99             | 05/07/2007         | 2.106,89             | 05/04/2012         |
| 1.650,99             | 05/08/2007         | 2.106,89             | 05/05/2012         |
| 1.650,99             | 05/09/2007         | 2.106,89             | 05/06/2012         |
| 1.650,99             | 05/10/2007         | 2.106,89             | 05/07/2012         |
| 1.615,59             | 05/11/2007         | 2.106,89             | 05/08/2012         |
| 1.615,59             | 05/12/2007         | 2.106,89             | 05/09/2012         |
| 1.615,59             | 05/12/2007         | 2.106,89             | 05/10/2012         |
| 1.615,59             | 05/01/2008         | 2.106,89             | 05/11/2012         |

|          |            |          |            |
|----------|------------|----------|------------|
| 1.615,59 | 05/02/2008 | 2.106,89 | 05/12/2012 |
| 1.615,59 | 05/03/2008 | 2.106,89 | 05/12/2012 |
| 1.615,59 | 05/04/2008 | 2.237,51 | 05/01/2013 |
| 1.615,59 | 05/05/2008 | 2.237,51 | 05/02/2013 |
| 1.634,97 | 05/06/2008 | 2.237,51 | 05/03/2013 |
| 1.634,97 | 05/07/2008 | 2.237,51 | 05/04/2013 |
| 1.634,97 | 05/08/2008 | 2.237,51 | 05/05/2013 |
| 1.634,97 | 05/09/2008 | 2.237,51 | 05/06/2013 |
| 1.634,97 | 05/10/2008 | 2.237,51 | 05/07/2013 |
| 1.634,97 | 05/11/2008 | 2.237,51 | 05/08/2013 |
| 1.634,97 | 05/12/2008 | 2.237,51 | 05/09/2013 |
| 1.634,97 | 05/12/2008 | 2.237,51 | 05/10/2013 |
| 1.634,97 | 05/01/2009 | 2.237,51 | 05/11/2013 |
| 1.634,97 | 05/02/2009 | 2.237,51 | 05/12/2013 |
| 1.828,55 | 05/03/2009 | 2.237,51 | 05/12/2013 |
| 1.731,76 | 05/04/2009 | 2.361,91 | 05/01/2014 |
| 1.731,76 | 05/05/2009 | 2.361,91 | 05/02/2014 |
| 1.731,76 | 05/06/2009 | 2.361,91 | 05/03/2014 |
| 1.731,76 | 05/07/2009 | 2.361,91 | 05/04/2014 |
| 1.731,76 | 05/08/2009 | 2.361,91 | 05/05/2014 |
| 1.731,76 | 05/09/2009 | 2.361,91 | 05/06/2014 |
| 1.731,76 | 05/10/2009 | 2.361,91 | 05/07/2014 |
| 1.731,76 | 05/11/2009 | 2.361,91 | 05/08/2014 |
| 1.731,76 | 05/12/2009 | 2.361,91 | 05/09/2014 |
| 1.731,76 | 05/12/2009 | 2.361,91 | 05/10/2014 |
| 1.838,09 | 05/01/2010 | 2.361,91 | 05/11/2014 |
| 1.838,09 | 05/02/2010 | 2.361,91 | 05/12/2014 |
| 1.838,09 | 05/03/2010 | 2.361,91 | 05/12/2014 |
| 1.838,09 | 05/04/2010 | 2.509,05 | 05/01/2015 |
| 1.838,09 | 05/05/2010 | 2.509,05 | 05/02/2015 |
| 1.838,09 | 05/06/2010 | 2.509,05 | 05/03/2015 |
| 1.838,09 | 05/07/2010 | 2.509,05 | 05/04/2015 |
| 1.867,13 | 05/08/2010 | 2.509,05 | 05/05/2015 |
| 1.865,45 | 05/09/2010 | 2.509,05 | 05/06/2015 |
| 1.865,45 | 05/10/2010 | 2.509,05 | 05/07/2015 |
| 1.865,45 | 05/11/2010 | 2.509,05 | 05/08/2015 |
| 1.865,45 | 05/12/2010 | 2.509,05 | 05/09/2015 |

9.4. aplicar a Sandro Augusto Sardinha de Barros e a Raquel Maria Valenca de Barros multas individuais no valor de R\$ 260.000,00 (duzentos e sessenta mil reais), a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo a seguir estipulado;

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

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

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

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

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



9.10. considerar grave a infração cometida por Sandro Augusto Sardinha de Barros e por Raquel Maria Valenca de Barros e inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de 8 (oito) anos;

9.11. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Sandro Augusto Sardinha de Barros e de Raquel Maria Valenca de Barros;

9.12. remeter cópia deste acórdão ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, à Advocacia-Geral da União e ao Departamento de Polícia Federal.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1275-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 004.097/2013-0

Natureza: Embargos de declaração (Monitoramento).

Órgão: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE)

Embargante: Alessandro Luciani Bonzano Comper (082.558.257-11);

Representação legal: Altamiro Thadeu Frontino Sobreiro (15786/OAB-ES) e outros, representando Alessandro Luciani Bonzano Comper.

**SUMÁRIO: MONITORAMENTO. NÃO CUMPRIMENTO DE ACÓRDÃO. MULTA. PEDIDOS DE REEXAME. MANUTENÇÃO DE PENALIDADE APLICADA A DOIS RECORRENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. IDENTIFICADA OMISSÃO NO JULGADO. ACOLHIMENTO DOS EMBARGOS SEM EFEITOS INFRINGENTES.**

1. Consoante os arts. 5º, inciso LV, e 93, inciso IX, da Constituição Federal c/c art. 489, § 1º, inciso IV, do Código de Processo Civil, o julgador está obrigado a enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo, com a exceção daqueles que, nem em tese, infirmem a conclusão acolhida na decisão.

2. Nos processos do Tribunal de Contas da União, está fundamentada a decisão, nos termos do art. 489, § 1º, inciso IV, do Código de Processo Civil, se as questões suscitadas foram enfrentadas em algum dos elementos que a compõem (instrução, parecer do Ministério Público ou voto do relator, consoante o disposto no art. 1º, § 3º, da LOTCU).

3. No âmbito dos embargos de declaração, eventual omissão é sanada com a apreciação dos argumentos anteriormente desconsiderados, situação na qual acolhem-se os embargos para sanar a omissão.

4. Haverá efeitos infringentes se os argumentos apreciados forem capazes de reformar a parte dispositiva da decisão embargada.

**RELATÓRIO**



Trata-se de embargos de declaração opostos por Alessandro Luciani Bonzano Comper (peça 163) em face do Acórdão 444/2019-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou pedidos de reexame interpostos pelo embargante e por Giovanni Correa Queiroz, ex-Secretários de Políticas Públicas de Emprego do então Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), contra as multas a eles impostas pelo Acórdão 1.319/2016-TCU-Plenário.

2. Este processo de monitoramento originou-se do subitem 9.1 do Acórdão 3.384/2012-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte determinou à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego que, no prazo de 120 (cento e vinte dias) dias, concluísse a análise das prestações de contas do Projovem Trabalhador executado pela Prefeitura Municipal de Curitiba/PR, nos exercícios de 2010 e 2011, e dos convênios 752258 e 726138, considerando, inclusive, as irregularidades identificadas em auditoria realizada por este Tribunal, instaurando, se fosse o caso, as devidas tomadas de contas especiais.

3. O relatório de monitoramento identificou que a determinação não fora cumprida. Por conseguinte, foram promovidas audiências de todos os Secretários de Políticas Públicas de Emprego do MTE, que ocuparam a função desde a prolação, em 5/12/2012, do Acórdão 3.384/2012-TCU-Plenário até então (maio de 2015).

4. Por meio do Acórdão 1.319/2016-TCU-Plenário, o TCU acolheu as defesas apresentadas pelos ex-Secretários, Gleide Santos Costa, Antônio Sérgio Alves Vidigal e Sinara Neves Ferreira, e rejeitou as razões de justificativas de Alessandro Luciani Bonzano Comper, Silvani Alves Pereira e Giovanni Correa Queiroz.

5. Foram, então, aplicadas multas, com fundamento no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 6.000,00 para Alessandro Luciani Bonzano Comper e Giovanni Correa Queiroz e de R\$ 4.000,00 para Silvani Alves Pereira.

6. Irresignados, esses responsáveis interpuuseram pedidos de reexame que foram apreciados pelo Acórdão 444/2019-TCU-Plenário. Esse acórdão foi lavrado nos seguintes termos:

*9.1. conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Alessandro Luciani Bonzano Comper, Silvani Alves Pereira e Giovanni Correa Queiroz, por atenderem aos requisitos de admissibilidade constantes do art. 48 da Lei 8.443/1992;*

*9.1.1. negar provimento aos recursos de Alessandro Luciani Bonzano Comper e Silvani Alves Pereira, mantendo-lhes a multa aplicada pelo item 9.4 do Acórdão 1.319/2016-TCU-Plenário;*

*9.1.2. dar provimento ao recurso de Giovanni Correa Queiroz, de forma a tornar insubsistente a multa a ele aplicada pelo item 9.4 do Acórdão 1.319/2016-TCU-Plenário; e*

*9.2. dar ciência desta decisão aos recorrentes.*

7. A notificação de Alessandro Luciani Bonzano Comper foi realizada por meio do Ofício 632/2019-TCU/Sec-PR, de 29/3/2019 (peça 158). Não há, ainda, nos autos, o aviso de recebimento desse ofício. Já os presentes embargos foram recebidos no TCU em 22/4/2019 (peça 163).

8. Em sua peça, o recorrente afirma que há omissão na apreciação da matéria, considerando que não teria sido analisado o argumento de que a Nota Técnica 188/2012 da SPPE havia se comprometido a zerar o estoque de prestações de contas até 31/12/2012. No entanto, tais metas traçadas não teriam sido atendidas, tendo remanescido considerável estoque de prestações de contas para as gestões subsequentes, notadamente para a gestão do embargante, constituindo em obstáculo para o cumprimento da determinação objeto do Acórdão 3.384/2012-TCU-Plenário, o que deveria ser considerado como atenuante.

9. Em adição, alega ter havido omissão por não ter sido levado em consideração para julgamento do recurso o argumento de que não poderia ser considerado responsável pelo descumprimento da Nota Informativa 193/2014/CGCC/SPPE/MTE, firmada pela SPPE já na gestão de Silvani Alves Pereira. Quanto a esse ponto, afirma que há, também, contradição no julgado, uma vez que a manutenção da multa em relação ao embargante seria de rigor desproporcional, não estendido tal parâmetro de julgamento ao recorrente Silvani Alves Pereira, que teve nova oportunidade de cumprir os termos do





Acórdão 3.384/2012-TCU-Plenário por meio de novo compromisso firmado na Nota Informativa 193/2014/CGCC/SPPE/MTE.

10. O embargante ressalta, ainda, que o julgado teria desconsiderado – o que seria, em sua opinião, uma notória disparidade de tratamentos e, portanto, contradição –, que o embargante teria passado quase a totalidade do seu período de gestão dedicado a reorganizar e treinar as equipes responsáveis pela análise das prestações de contas, bem como a adequação do espaço físico da SPPE. O objetivo de tal prática seria que gestores futuros pudessem analisar as prestações de contas em atraso com mais agilidade.

11. Por fim, pede o provimento dos embargos de declaração para sanar as omissões e a contradições apontadas.

É o Relatório.

## VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Alessandro Luciani Bonzano Comper (peça 163) em face do Acórdão 444/2019-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou pedidos de reexame interpostos pelo ora embargante, por Silvani Alves Pereira e por Giovanni Correa Queiroz, ex-Secretários de Políticas Públicas de Emprego do então Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), contra as multas a eles impostas pelo Acórdão 1.319/2016-TCU-Plenário.

2. Os presentes embargos devem ser conhecidos, por preencherem os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, notadamente os dispostos no art. 34, §1º, da Lei Orgânica, c/c o art. 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

3. O embargante alega que haveria omissão e contradição na apreciação da matéria. Afirmar que não foi considerado o argumento de que a Nota Técnica 188/2012 da SPPE se comprometeu a zerar o estoque de prestações de contas até 31/12/2012. No entanto, tais metas traçadas não teriam sido atendidas, tendo remanescido considerável estoque de prestações de contas para as gestões subsequentes, notadamente para a gestão do embargante, constituindo em obstáculo para o cumprimento da determinação objeto do Acórdão 3.384/2012-TCU-Plenário, o que deveria ser sopesado na análise de sua defesa.

4. Não obstante reconhecer que a matéria não tenha sido particularmente analisada, configurando a omissão, esse argumento não deve ser acolhido. A Nota Técnica 188/2012/SPPE, de 30/1/2012, documento anterior a sua gestão, não tem relação alguma com a não adoção de medidas de sua parte para dar cumprimento ao Acórdão 3.384/2012-TCU-Plenário.

5. A apenas apresentava uma nova proposta de Plano de Ação, com a definição de metas para a redução do estoque de prestações de contas não analisadas pela SPPE/MTE em cumprimento à determinação do Acórdão 2.773/2011-TCU-Plenário.

6. Não há como admitir que o não cumprimento de metas dispostas nesse documento tivesse o condão de eximir os gestores subsequentes de dar cumprimento a determinações posteriores deste Tribunal, como a que gerou a apenação do responsável.

7. A mera alegação de que teria herdado um estoque considerável de prestações de contas, por si só, não pode servir como fundamento para desobrigá-lo quanto ao cumprimento de determinações desta Corte. Afinal, trata-se da realidade de quase todas as repartições públicas. Cabe ao gestor se organizar e priorizar as demandas que lhe são apresentadas.

8. Na hipótese de inviabilidade de cumprimento da determinação do TCU, cabe ao gestor comprová-la, apresentando documentos probatórios que devem ser trazidos aos autos tempestivamente e por meio das vias recursais adequadas. No presente caso, não foi apresentado recurso quanto ao Acórdão 3.384/2012-TCU-Plenário, e não há indícios concretos de que as outras pendências sob



responsabilidade do ora embargante tenham inviabilizado, de fato, o cumprimento das referidas determinações.

9. O embargante alega, também, ter havido omissão por não ter sido levado em consideração para o julgamento do recurso o argumento de que não poderia ser considerado responsável pelo descumprimento da Nota Informativa 193/2014/CGCC/SPPE/MTE, firmada pela SPPE já na gestão de Silvani Alves Pereira. Quanto a esse ponto, afirma que há também contradição no julgado, uma vez que a manutenção da multa em relação ao embargante seria com rigor desproporcional, não estendido tal parâmetro de julgamento ao recorrente Silvani Alves Pereira, que teve nova oportunidade de cumprir os termos do Acórdão 3.384/2012-TCU-Plenário por meio de novo compromisso firmado na Nota Informativa 193/2014/CGCC/SPPE/MTE.

10. Mais uma vez não assiste razão ao embargante. Em nenhum momento destes autos, este Tribunal imputou a ele o descumprimento da Nota Informativa 193/2014/CGCC/SPPE/MTE. Assim, não há omissão quanto ao ponto.

11. Na mesma linha, não há contradição na análise, pois se ele não foi responsabilizado quanto à Nota Informativa 193/2014, não houve, por consequência, reflexo do teor desse documento na sua condenação.

12. Também não há contradição na dosimetria de aplicação das penas. A Relatora *a quo* deixou assente que ela estaria aplicando a mesma pena para Alessandro Luciani Bonzano Comper e Silvani Alves Pereira, multa individual no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), por considerar suas condutas as mais graves.

13. Para elucidar, transcrevo excerto do voto no qual a relatora se manifesta sobre a gradação da pena, considerando as condutas mais graves: “...o que permaneceu na secretaria até o término do prazo inicialmente concedido pelo TCU, sem adotar qualquer providência (Alessandro Luciani Bonzano Comper) e aquele que permaneceu mais de um ano à frente da secretaria, período em que deveria ter se inteirado da pendência e deveria ter efetivamente finalizado as apurações para cumprir a determinação do TCU (Silvani Alves Pereira)”.

14. Mesmo o argumento do embargante de que teria passado quase a totalidade do seu período de gestão dedicado a reorganizar e treinar as equipes responsáveis pela análise das prestações de contas, bem como a adequação do espaço físico da SPPE, com o intuito de viabilizar maior agilidade nas análises prestações de contas por gestores futuros, não o socorre.

15. Novamente, essas alegações não elidem a irregularidade de não cumprir a determinação do TCU. Como dito no voto condutor do pedido de reexame e reforçado neste voto, Alessandro Luciani Bonzano Comper não produziu qualquer documento à época (ou mesmo neste momento processual) que demonstrasse a inviabilidade fática de adimplir a determinação. Não houve medida efetiva de sua parte para dar cumprimento do Acórdão 3.384/2012-TCU-Plenário.

16. Reforço que a análise das prestações de contas, que deveria ter ocorrido logo em 2013, aconteceu apenas em meados de 2015, dificultando ainda mais a recomposição ao erário dos valores impugnados.

17. Assim, não há contradição quanto à gradação de sua pena em relação a dos demais responsáveis, especialmente à de Silvani Alves Pereira.

18. Embora reconheça que o Acórdão 444/2019-TCU-Plenário foi omissivo na análise de alguns argumentos trazidos pelo responsável, o seu exame, empreendido nesta oportunidade, não é suficiente para modificar o mérito do julgado anterior.

19. Desse modo, acolho os embargos declaratórios opostos por Alessandro Luciani Bonzano Comper, a fim de sanar as alegadas omissões incorridas no Acórdão 444/2019-TCU-Plenário, sem efeitos infringentes.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



## ACÓRDÃO Nº 1276/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.097/2013-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Monitoramento)
3. Recorrente: Alessandro Luciani Bonzano Comper (082.558.257-11).
4. Órgão: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.
5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).
8. Representação legal: Altamiro Thadeu Frontino Sobreiro (15786/OAB-ES) e outros, representando Alessandro Luciani Bonzano Comper.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam embargos de declaração opostos por Alessandro Luciani Bonzano Comper em face do Acórdão 444/2019-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou pedidos de reexame interpostos pelo ora embargante e por outros recorrentes, ex-Secretários de Políticas Públicas de Emprego do então Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), contra as multas a eles impostas pelo Acórdão 1.319/2016-TCU-Plenário,

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher os presentes embargos para sanar omissão apontada, integrando a deliberação recorrida, nos termos do voto que fundamenta este acórdão, mantendo-se inalterado o Acórdão 444/2019-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência deste acórdão ao embargante.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1276-19/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.
  - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

## GRUPO II – CLASSE II – Plenário

TC 019.558/2018-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE (CFFC) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. SOLICITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO NA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES EM RAZÃO DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO CONTRATO DE



CONCESSÃO RELATIVO À RODOVIA BR-040/DF/GO/MG, TRECHO BRASÍLIA/DF - JUIZ DE FORA/MG. PEDIDO DE AVALIAÇÃO DE ASPECTOS ATINENTES À FORMULAÇÃO DOS CONTRATOS DA TERCEIRA ETAPA DE CONCESSÕES DO PROCROFE. CONHECIMENTO. IDENTIFICAÇÃO DE FISCALIZAÇÕES ANTERIORES DO TCU QUE ATENDEM PARCIALMENTE O ESCOPO REQUISITADO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA INTEGRAL DE PROCESSOS E DE INTEIRO TEOR DE DELIBERAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DO DESFECHO DO PROCEDIMENTO DE RELICITAÇÃO DA CONCESSÃO POR FORÇA DO ACÓRDÃO 2.218/2018-TCU-PLENÁRIO. SOLICITAÇÃO PARCIALMENTE ATENDIDA.

## RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 6), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 7-8):

### “INTRODUÇÃO

Trata-se do Ofício 82/2018/CFFC-P, de 6/6/2018 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Roberto de Lucena, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados (CD) encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 136, de 2017 (peça 1, p. 2-7), a qual contou com a aprovação da CFFC (peça 1, p. 8-14).

2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Federal Padre João, requer do TCU a realização de fiscalização na ANTT para examinar possíveis irregularidades no contrato de concessão firmado entre a União e a Concessionária BR-040 S.A. (Via 040), além de avaliar aspectos atinentes à formulação dos contratos da terceira etapa de concessões, os quais teriam contribuído para o insucesso da avença em comento.

### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso III do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao presidente de comissão parlamentar, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

### HISTÓRICO

5. Em 12/9/2017, o Deputado Federal Padre João encaminhou ao Tribunal de Contas da União (TCU) expediente no qual relatava que a Via040 não estava cumprindo suas obrigações contratuais e solicitou desta Corte de Contas a realização de fiscalização para apuração dos indícios de irregularidade (TC 028.344/2017-0).

6. Em 30/11/2017, a CFFC encaminhou solicitação de fiscalização ao TCU (TC 034.459/2017-0), com base em requerimento do Deputado Federal Padre João de teor similar ao que constara do TC 028.344/2017-0, razão pela qual este último processo foi apensado ao primeiro, consoante Acórdão 1.256/2018-TCU-1ª Câmara.

7. No âmbito do TC 034.459/2017-0, o Tribunal determinou a realização de fiscalização na ANTT, na forma de acompanhamento, com objetivo de ‘avaliar os principais descumprimentos contratuais no contrato de concessão da BR-040/DF/GO/MG e medidas tomadas pelo poder concedente, em especial as tratativas para relicitação do trecho concedido’ (Acórdão 310/2018-Plenário).

8. Após a realização da fiscalização solicitada pela CFFC, o Tribunal deliberou (Acórdão 2.218/2018), na sessão plenária de 19/9/2018, o seguinte:

‘9.1. conhecer da solicitação;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. tendo como critério o Programa de Exploração da Rodovia (PER), foram identificados os seguintes descumprimentos contratuais na concessão da BR-040, no trecho entre Brasília e Juiz de Fora, relacionados a inexecução de investimentos:

9.2.1.1. 198,2 km de obras de duplicação (item 3.2.1.1 do PER);

9.2.1.2. 67,2 km de obras de conversão de multifaixas em via duplicada (item 3.2.1.1 do PER);

9.2.1.3. obras de melhorias (item 3.2.1.2 do PER) em que deixaram de ser realizadas vias marginais, viadutos e passagens inferiores, interconexões, retornos em desnível, passarelas, correções de traçado, e melhorias em acessos, ao longo de 198,2 km;



9.2.1.4. obras de contornos rodoviários nos trechos urbanos dos municípios de Conselheiro Lafaiete e Santos Dumont (item 3.2.2.1 do PER);

9.2.1.5. obras de recuperação do sistema rodoviário (item 3.1 do PER);

9.2.1.6. implantação do sistema de circuito fechado de TV (item 3.4.3.6 do PER);

9.2.1.7. implantação de fibra ótica do sistema de comunicação (item 3.4.6.2 do PER);

9.2.1.8. implantação do sistema de pesagem (item 3.4.7 do PER);

9.2.1.9. implantação de novos postos da Polícia Rodoviária Federal (item 3.4.11).

9.2.2. o processo de relicitação da BR-040 no trecho entre Brasília e Juiz de Fora está em curso, de modo que ainda restam algumas etapas a serem superadas, conforme disposto na Lei 13.448/2017, restando prejudicada, no presente processo, uma manifestação conclusiva a respeito dos atos administrativos praticados pela ANTT;

9.2.3. a conformidade dos atos relacionados ao processo de relicitação da BR-040 no trecho entre Brasília e Juiz de Fora será avaliada no âmbito do TC 019.558/2018-0, autuado em decorrência da Proposta de Fiscalização e Controle 136/2017 da CFFC;

9.2.4. as tarifas de pedágio da BR-040 no trecho entre Brasília e Juiz de Fora foram revisadas pela ANTT em percentuais acima da inflação, haja vista a ocorrência, principalmente, dos seguintes eventos extraordinários:

9.2.4.1. alteração unilateral por parte da ANTT, requerendo a construção de 45 retornos em nível no segundo ano de concessão, os quais resultaram em um aumento de 3,3% na tarifa de pedágio a partir de 2015, cuja legalidade está sendo avaliada no âmbito do TC 025.311/2015-8, ainda pendente de deliberação do TCU;

9.2.4.2. recomposição do equilíbrio econômico financeiro decorrente da suspensão da cobrança dos eixos suspensos, nos termos do art. 17 da Lei 13.103/2015, os quais resultaram em um aumento de 13,25% na tarifa no ano de 2015, e de 6,2% no ano de 2017;

9.2.4.3. recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente do aumento da tolerância máxima de peso por eixo, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 13.103/2015, os quais resultaram em um aumento de 8,5% na tarifa no ano de 2016, cuja retificação foi determinada pelo TCU por meio do item 9.2.4 do Acórdão 290/2018-TCU-Plenário;

9.2.4.4. alteração unilateral por parte da ANTT, requerendo a implantação de dispositivos de controle de velocidade haja vista o encerramento dos contratos administrados pelo DNIT para essa finalidade, os quais resultaram em um aumento de 7,0% na tarifa de pedágio e cujos fundamentos legais estão sendo avaliados no âmbito do TC 024.813/2017-6, ainda pendente de deliberação do TCU;

9.2.5. as licenças ambientais de instalação necessárias para o início das obras de duplicação foram emitidas pelo Ibama em julho de 2016, para o estado de Goiás, e em abril de 2017, para o estado de Minas Gerais, a partir de quando essas obras poderiam ser iniciadas, bastando à concessionária Via 040 requerer a transferência de titularidade das licenças;

9.3. dar ciência deste acórdão ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e 17, inciso II, da Resolução 215/2008.'

9. O Presidente do TCU encaminhou expediente (Aviso 562-Seses-TCU-Plenário), em 21/9/2018, ao Presidente da CFFC, Deputado Roberto de Lucena, dando conhecimento do Acórdão 2.218/2018-Plenário proferido em razão da fiscalização solicitada; ou seja, a solicitação da qual cuidam estes autos foi realizada antes que os resultados da solicitação anterior fossem conhecidos.

#### **EXAME TÉCNICO**

10. Na PFC 136/2017, que ensejou a autuação do presente processo, o autor do pedido de fiscalização, Deputado Padre João, narra as dificuldades enfrentadas pela Via040 (Operação Lava Jato, redução de tráfego, dificuldade para obtenção de recursos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, inadimplência quanto ao contrato de concessão, aplicação de multas pela ANTT, incapacidade para administrar a concessão e possibilidade de relicitação) e solicita fiscalização do Tribunal acerca dessas questões (peça 1, p. 6):

‘É fundamental, portanto, que esta Comissão, com a ajuda do Tribunal de Contas da União, realize fiscalização relativa aos contratos e aditivos da ANTT com a VIA 040, bem como se investigue se houve algum tipo de irregularidade em seu processo licitatório ou mesmo com a edição da Medida Provisória 752, de 24/11/2016, convertida na Lei 13.448/2017.’

11. A seguir, o parlamentar correlaciona algumas dúvidas para as quais deseja encontrar respostas junto





ao Tribunal de Contas da União (peça 1, p. 6-7):

‘Em particular, urge responder a algumas questões como qual foi o motivo para um deságio tão significativo (60%) para ganhar a concessão? Estaríamos diante de um típico comportamento oportunista em que a empresa licitante ganhadora deu um lance muito baixo de preços já esperando uma renegociação a posteriori?’

Como explicar a participação da OAS, que está na Lava Jato, apareceu com 10% da Sociedade de Propósito Específico (SPE), mas que segundo informações, ao final da concessão se tornaria sócia majoritária?

Enfim, o que aconteceu de fundamentalmente errado no contrato de concessão da BR-040 e o que fazer para que isto não aconteça novamente? O que deve mudar no contrato de concessão de rodovias para evitar estes problemas?

Por que a Invepar recusou o convite desta Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e não compareceu à audiência pública destinada a debater a concessão da VIA 040?’

12. Em seu Voto, o Relator da PFC 136/2017, Deputado Veneziano Vital do Rêgo, contextualiza que o contrato da Via040 integra o terceiro lote de concessões rodoviárias federais, que se destacam pela concentração dos investimentos em duplicação nos primeiros cinco anos de concessão, exigindo dos participantes grande capacidade de alavancagem para lidar com grandes despesas iniciais previstas em contrato e reforça que tais contratos, celebrados em 2014, teriam sido atingidos pela inflexão do quadro econômico brasileiro, que se deteriorou rapidamente a partir de então (inflação em descontrole, atividade econômica e demanda esfriaram), situação que teria se agravado pelo envolvimento das empresas que integravam consórcios do terceiro lote na Lava Jato, o que impossibilitou a obtenção de empréstimos junto ao BNDES.

13. Nesse sentido, solicita que o Tribunal realize ‘auditoria operacional sobre a formulação de contratos de concessão da terceira etapa e sobre a execução do contrato de concessão da BR-040, trecho Juiz de Fora/Brasília, assim como sobre a repactuação em curso para a relicitação do referido contrato’ (peça 1, p. 13).

#### *Análise*

14. Nota-se que a solicitação do Congresso Nacional compreende duas vertentes: i) questões relativas a irregularidades ocorridas na execução do contrato de concessão da BR-040/DF/GO/MG; e ii) questões afetas à formulação dos contratos de concessão da terceira etapa.

15. Como visto no histórico desta instrução, a primeira parte da solicitação foi atendida por meio de fiscalização realizada por esta unidade técnica, a qual resultou na prolação do Acórdão 2.218/2018, cujos resultados eram desconhecidos pela CFFC ao tempo em que encaminhou o expediente ao TCU do qual cuidam estes autos.

16. Cabe ressaltar, apenas, que os entraves ao processo de relicitação da BR-040/DF/GO/MG, notadamente a necessidade de regulamentação da Lei 13.448/2017, ainda não foram removidos, de modo que subsistem as limitações mencionadas no processo de fiscalização (peça 30, p. 5, do TC 034.459/2017-0):

‘26. Nesse sentido, avalia-se que o processo administrativo com vistas à relicitação está em curso, sendo assim, ainda restam diversas etapas a serem concluídas, de acordo com a Lei 13.448/2017.

27. O *caput* do art. 14 afirma que a relicitação ocorrerá nos termos e prazos definidos em ato do Poder Executivo. Até o presente momento o referido ato não foi publicado. O § 3º do art. 14 afirma que o contrato de concessão apto à relicitação deverá ser qualificado como tal, pelo Programa de Parcerias e Investimentos (PPI).

28. Ainda, o art. 15 da Lei informa que a relicitação será condicionada à celebração de termo aditivo com o atual contratado, com os elementos informados nos respectivos incisos. O art. 17 estabelece que órgão ou entidade competente promoverá o estudo técnico para subsidiar a relicitação, visando a assegurar sua viabilidade econômico-financeira e operacional, sendo que, os parágrafos subsequentes informam os elementos que deverão constar no estudo técnico, a metodologia para calcular as indenizações e eventual assunção de dívidas pela Sociedade de Propósito Específicos (SPE) futura em relação à anteriormente contratada.

29. Enquanto tais análises e atos administrativos não forem praticados pelos representantes do Poder Concedente, resta prejudicada uma avaliação conclusiva sobre o tema, requerida por meio do item 9.3 do Acórdão 310/2018.’

17. No tocante à segunda parte da solicitação (item ‘ii’), que busca uma avaliação mais abrangente dos contratos de concessão de rodovias, cabe notar que esta unidade técnica concluiu, em dezembro de 2018, auditoria operacional que avaliou não apenas a terceira etapa, mas o Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe) como um todo, o que inclui a terceira etapa de concessões (TC 012.624/2017-9).

18. A partir desse trabalho, o solicitante poderá verificar que a insuficiência de desempenho das concessionárias não é um fenômeno restrito aos contratos da terceira etapa, haja vista ter ocorrido também na



primeira etapa (1994 - 1998) e na segunda (2008) etapas de concessões de rodovias, a despeito das empresas não terem enfrentado as circunstâncias mencionadas na PFC 136/2017 (redução de tráfego, operação Lava Jato, dificuldade para obtenção de financiamentos, etc.).

19. Desse modo, em face da segunda parte da solicitação, propõe-se o encaminhamento dos resultados do TC 012.624/2017-9 à CFFC.

20. Adicionalmente, é importante destacar que o Tribunal vem atuando nos processos de concessão mais recentes com a finalidade de propor mudanças na formulação das minutas de contrato que contribuam para o aperfeiçoamento das concessões de rodovias federais: i) BR-476/153/282/480/PR/SC (TC 023.298/2015-4); ii) BR-364/365/GO/MG (TC 033.634/2015-7); iii) BR-101/290/386/448/RS (TC 028.343/2017-4) e iv) BR-364/365/GO/MG (TC 002.469/2018-9).

21. Dos quatro estudos avaliados pelo Tribunal, mediante acórdão, apenas a Rodovia de Integração do Sul - RIS (TC 028.343/2017-4) foi concedida. Nesse sentido, é pertinente que cópia desse processo seja encaminhada à CFFC para conhecimento das medidas que vêm sendo propostas para a reformulação dos contratos em face das principais irregularidades detectadas nas concessões de rodovias federais.

22. Consta desse trabalho, por exemplo, diagnóstico das circunstâncias que levam aos expressivos deságios ofertados pelas empresas nos certames. Oportuno transcrever alguns excertos do Relatório e do Voto condutor do Acórdão 1.174/2018-Plenário (...):

#### ‘Relatório

61. De todo modo, é possível concluir sobre a existência de um descompasso, em desfavor dos usuários e da União, entre as tarifas de pedágio e a eficácia dos contratos de concessão, de sorte que a evolução das tarifas não corresponde ao cenário de inexecução sistêmica dos contratos.

62. O cenário do setor retrata um modelo regulatório e regras contratuais que, apesar das variações ao longo das suas três etapas, incentivam a inexecução das obrigações pelas concessionárias. As empresas possuem maiores retornos deixando de realizar investimentos, mesmo reduzindo suas tarifas, de acordo com as regras contratuais. Isto é explicado, em parte, pela inclusão de novas obras e investimentos ao longo do prazo da concessão, as quais são inseridas por meio de aditivos contratuais, de forma direta, permitindo significativas expansões das tarifas ainda que investimentos previstos no contrato original estejam em atraso. (...)

70. Conforme verificado em processos de controle externo a cargo desta unidade técnica, a inclusão de grandes obras e obrigações de vulto nos contratos de concessão, por meio de revisões contratuais, representa um dos principais problemas do setor. Além de afrontar o dever de licitar e os princípios a que a Administração está submetida, notadamente a impessoalidade e a eficiência, o mecanismo favorece um comportamento oportunista dos concessionários, que não raro apresentam propostas agressivas nas licitações, deixam de executar as intervenções previstas originalmente no contrato de concessão, e alavancam seus ganhos por meio da inserção de novas obras nos contratos. (...)

331. Primeiramente, cabe frisar que os deságios agressivos verificados nos leilões da 2ª e 3ª etapas do programa de concessões refletem a expectativa das empresas em obter renegociações contratuais, a elas favoráveis, após a assunção da concessão.

332. Se os licitantes partissem da premissa de que não seriam inseridas obras de grande vulto no contrato de concessão e de que seriam apenas pela não execução de suas obrigações, dificilmente ofertariam propostas tão agressivas, sob pena de terem o contrato caducado. Com isso, os significativos deságios verificados refletem os incentivos regulatórios que a Agência tem oferecido ao setor, constituindo, a consequência e não a causa do problema das inexecuções.

#### Voto

### **IV - DA SISTEMÁTICA CONTRATUAL DE INCLUSÃO DE NOVOS INVESTIMENTOS**

50. Passo agora ao exame quanto ao mérito propriamente dito, iniciando pela **sistemática de inclusão de novos investimentos**.

51. A minuta de edital encaminhada para exame do Tribunal prevê a inclusão de novos investimentos por meio de fluxo de caixa marginal (FCM), normatizado pela Resolução-ANTT 3.651/2011. Esses novos investimentos seriam inseridos nos contratos de concessão a partir de projetos e orçamentos elaborados pelo concessionário.

52. Referida metodologia leva em conta a taxa de retorno atualizada, o tráfego real e a elaboração dos orçamentos com base no Sistema de Custos Rodoviários (Sicro), preço máximo aceito pela Administração Pública. Independentemente de quanto a obra venha a custar de fato para o concessionário, o valor cheio (100% do custo Sicro) é incluído no fluxo de caixa da concessão, resultando no correspondente aumento da tarifa de

pedágio. Introduz na modelagem, portanto, uma regulação por taxa de remuneração por ‘valor cheio’, na contramão de preceitos mais modernos de regulação.

53. Por sua vez, eventual retirada de obras previstas no PER ocorre pelo mecanismo denominado Fator D. Trata-se de um mecanismo preestabelecido e pactuado entre as partes no contrato, visando à manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro para os casos de descumprimento dos parâmetros de desempenho da frente de recuperação e manutenção e de inexecução e atraso das obras e serviços da frente de ampliação de capacidade e melhorias e da frente de serviços operacionais, de acordo com os parâmetros técnicos e de desempenho. Esse fator é calculado pela representatividade de determinado elemento do projeto sobre o custo estimado total em investimento e operação da concessão. Sobre esse fator incide o deságio obtido no leilão. Chamo a atenção para o fato de que o fator D incide independentemente de a inexecução decorrer de fato atribuível à concessionária, vez que não se trata de punição, mas mero reequilíbrio.

54. Portanto, a sistemática de inclusão de investimentos por meio de projetos apresentados pelas concessionárias e custos baseados em sistemas referenciais de preços (‘valor cheio’), sem passar pelo crivo de um procedimento competitivo, ou outro procedimento de barganha ou lapidação de custos pelo mercado, associada à exclusão de investimentos sobre os quais incidiam deságios, constitui fator de desequilíbrio contratual em desfavor dos usuários, e pode desvirtuar o objeto licitado e concedido, a depender da representatividade das modificações.

55. Nesse contexto, a instrução da unidade instrutora aborda algumas preocupações e os riscos decorrentes da modelagem adotada nas minutas de edital e contrato aqui examinadas.

56. Um primeiro aspecto é o fato de a inclusão de novos investimentos, na metodologia estabelecida, não passar pelo crivo de um procedimento competitivo e, conseqüentemente, não assegurar que os usuários sejam brindados com a proposta mais vantajosa, com repercussões na modicidade tarifária.

57. Defende a unidade instrutora, citando diversos exemplos observados em contratos oriundos da 3ª etapa de concessões rodoviárias, que esse procedimento não assegura o atendimento às condições efetivas da proposta. Tal situação gera um comportamento oportunista dos concessionários, no sentido de postergar investimentos previstos originalmente nos contratos, sobre os quais incidem os deságios ofertados no leilão, e buscar incluir novos investimentos, com base nos custos cheios obtidos junto a sistemas referenciais oficiais de preços, portanto sem qualquer desconto. Associa a esse problema o grande risco de assimetria de informações e a dificuldade em se examinar o orçamento proposto pela contratada, bem assim de fiscalizar as obras executadas.

58. Não obstante esse problema, o modelo de concessão em exame aumentou as hipóteses de inclusão de novos investimentos, especialmente com a previsão de transferência ao Poder Concedente dos riscos das obras condicionadas ao volume de tráfego, com a supressão do estoque de melhorias, previsto em outros contratos, e com a possibilidade de prorrogação do contrato por até 30 anos, ensejando a possibilidade de a avença totalizar 60 anos.

59. No seu arrazoado, a unidade instrutora expõe que a inclusão de novos investimentos em excesso poderia constituir burla ao procedimento licitatório, na medida em que desvirtuaria o objeto da licitação. Desse modo, deve-se estabelecer, previamente à licitação, os limites e premissas para a inserção e exclusão de obras ou obrigações contratuais.

60. Outro ponto de relevo dessa sistemática de inclusão de novas obras é que ela retoma, na contramão da moderna regulação por incentivos, a regulação por taxa de remuneração. Isso porque, ao incentivar que os novos investimentos sejam remunerados com base nos sistemas referenciais de preços, sem qualquer desconto, incentiva-se o comportamento do concessionário a inflar os seus custos, ao invés de promover a busca por soluções mais eficientes e menos onerosas aos usuários do serviço.

61. Para além desses riscos, essa situação resulta em enorme esforço do regulador, que precisa mitigar a assimetria de informações, analisar amiúde os projetos e orçamentos propostos, fiscalizar rigorosamente as obras executadas. No limite, seria possível comparar a atuação do regulador a nova instância de controle de obras públicas, atividade para a qual não está aparelhado e que, sabidamente, passa muito ao largo de sua missão institucional. Tem-se, portanto, significativos custos regulatórios associados a um modelo que tem se mostrado de baixa efetividade.

62. A unidade menciona um exemplo de mecanismo alternativo a esse modelo, o estoque de melhorias, que foi utilizado nas concessões da 3ª etapa. Trata-se de um estoque de obras previstos contratualmente, portanto já precificado, com grande probabilidade de serem necessários ao longo da execução contratual (passarelas, retornos, quilômetros de faixas adicionais, entre outros). Assim, quando necessária a inclusão de um



dispositivo desse tipo inicialmente não previsto no contrato, baixa-se do estoque, sendo desnecessária revisão tarifária.’

23. Essa sistemática foi observada para a BR-040/DF/GO/MG, conforme se verifica da instrução à peça 30 (p. 6-7) do TC 034.459/2017-0:

‘40. Percebe-se que, mesmo diante das evidências acerca do nível de inadimplemento contratual, a tarifa de pedágio praticada na rodovia, atualmente, é cerca de 20% (5,30/4,42 - 1,00) superior à que seria obtida somente pela aplicação da correção decorrente da inflação do período.

41. Isso denota um fenômeno recorrente nas concessões de rodovias federais. Conforme já relatado em diversos processos, mesmo diante de relevantes e sucessivos descumprimentos contratuais, de forma controversa, as tarifas de pedágio continuam a subir em níveis bastante acima da inflação.’

24. Assim, tendo em vista que os trabalhos de fiscalização já realizados atendem à solicitação da CFFC, propõe-se que sejam encaminhados ao solicitante, de modo a proporcionar as respostas requeridas de forma tempestiva, em conformidade com o art. 15, da Resolução TCU 215, de 30/8/2018.

### CONCLUSÃO

25. De todo o exposto, conclui-se que a solicitação de fiscalização deve ser acolhida, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade exigidos e que existem fiscalizações realizadas aptas a atender a demanda do Congresso Nacional de forma tempestiva.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 82/2018/CFFC-P, de 6/6/2018, pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados com base na Proposta de Fiscalização e Controle 136, de 13/9/2017, de autoria do Deputado Padre João, à consideração superior, sugerindo encaminhar o processo ao Gabinete do Relator, Ministro Bruno Dantas, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura, com proposta de:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do RITCU e 4º, inciso I, alínea b, da Resolução - TCU 215/2008;

b) encaminhar cópia integral dos processos de fiscalização realizados pela SeinfraRodoviaAviação que atendem à presente solicitação: TC 034.459/2017-0; TC 012.624/2017-9; e TC 028.343/2017-4;

c) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008.”

É o Relatório.

### VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), Deputado Roberto de Lucena, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 136/2017, na qual requer a realização de fiscalização na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para examinar possíveis irregularidades no contrato de concessão firmado entre a União e a Concessionária BR-040 S.A. (Via 040), além de avaliar aspectos atinentes à formulação dos contratos da terceira etapa de concessões, os quais teriam contribuído para o insucesso da avença em comento.

2. Como registrado pela unidade instrutora, a solicitação feita pela Comissão tangencia dois aspectos: o primeiro, alusivo às irregularidades ocorridas na execução do contrato de concessão da rodovia BR-040/DF/GO/MG; o segundo, mais amplo, relativo à formulação dos contratos da terceira etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe).

3. Satisfeitos os requisitos de admissibilidade, conheço desta solicitação do Congresso Nacional.

4. Quanto ao primeiro aspecto, **irregularidades ocorridas na execução do contrato de concessão da BR-040/DF/GO/MG**, registro que, anteriormente ao ingresso desta solicitação no TCU, este Tribunal autuou o processo TC 034.459/2017-0, com vistas a atender outra solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), originada do requerimento 476/2017-CFFC, de teor análogo ao que aqui se examina.



5. Na ocasião, por meio do Acórdão 310/2018-TCU-Plenário, este Tribunal realizou acompanhamento junto à ANTT, com objetivo de avaliar os principais descumprimentos contratuais no contrato de concessão da rodovia BR-040/DF/GO/MG, bem como as medidas tomadas pelo Poder Concedente.

6. Concluído o aludido acompanhamento, esta Corte de Contas proferiu o Acórdão 2.218/2018-TCU-Plenário, cujo teor transcrevi no relatório antecedente, encaminhado à CFFC por meio do Aviso 562-Seses-TCU-Plenário.

7. Em suma, este Tribunal confirmou que houve significativo descumprimento contratual, principalmente pela inexecução dos investimentos necessários para a recuperação, ampliação de capacidade da rodovia e melhoria da sua infraestrutura, os quais representam, financeiramente, a maior parte do contrato. Também apurou que a ANTT provocou a concessionária para que corrigisse as falhas observadas, sob pena de abertura de processo de caducidade, mas a empresa solicitou o enquadramento da concessão no processo de relicitação, com fundamento na Lei 13.448/2017.

8. Tendo em vista que o processo de relicitação estaria em curso, esta Corte de Contas informou que continuaria acompanhando o desfecho desse processo nos presentes autos.

9. Anuo ao encaminhamento sugerido pela unidade instrutora, no sentido de encaminhar cópia integral do processo TC 034.459/2017-0, no qual este Tribunal efetuou acompanhamento das medidas até então adotadas pela Agência em relação à concessão em exame.

10. Quanto ao envio de cópia do processo TC 012.624/2017-9, auditoria operacional na prestação do serviço de exploração de rodovias, reputo adequado aguardar o julgamento de mérito do feito, encaminhando à Comissão, no momento oportuno, a decisão definitiva desta Corte de Contas. Da mesma forma, este Tribunal poderá encaminhar, após a decisão de mérito, cópia do processo TC 024.813/2017-6, no qual se avaliam questões afetas à conformidade das revisões tarifárias promovidas pela ANTT nas três etapas do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe)

11. Por sua vez, oportuno encaminhar cópia do Acórdão 1.180/2019-TCU-Plenário, proferido no âmbito do processo TC 025.311/2015-8, que também cuida de irregularidades e impropriedades verificadas no contrato celebrado com a Concessionária BR-040 S.A.

12. Quanto ao segundo aspecto, **formulação dos contratos da terceira etapa do Procrofe**, considero apropriado levar ao conhecimento da CFFC as recentes decisões proferidas por este Tribunal relativas às concessões dos segmentos rodoviários BR-101/290/386/448/RS, Acórdão 1.174/2018-TCU-Plenário, e BR-364/365/GO/MG, Acórdão 1.096/2019-TCU-Plenário.

13. Nas aludidas deliberações foram discutidas questões relativas aos agressivos deságios observados na terceira etapa do Procrofe, bem como à sistemática de inclusão de investimentos nas concessões rodoviárias, considerando o quadro de inexecução que vigora nos contratos originários da segunda e terceira etapas do programa.

14. Portanto, anuo ao encaminhamento formulado pela unidade instrutora no sentido de encaminhar cópia integral do processo TC 028.343/2017-4 (RIS), ao qual acrescento o envio de cópia do processo TC 002.469/2018-9 (BR-364/365/GO/MG).

15. Por fim, insta mencionar a questão específica do **procedimento de relicitação da concessão da BR-040/DF/GO/MG**, cujo acompanhamento deve ocorrer nestes autos, por força do item 9.2.3 do Acórdão 2.218/2018-TCU-Plenário.

16. Até o momento, a Lei 13.448/2017 não foi regulamentada. O processo de relicitação encontra-se, portanto, em curso, mas dependente da edição da norma infralegal (art. 14 da mencionada lei) para ter início etapas legalmente previstas, tais como: a qualificação do empreendimento pelo Conselho do PPI, a celebração de termo aditivo, a realização de estudos técnicos para uma nova licitação, e a criação de uma metodologia para calcular as eventuais indenizações.

17. Por outro lado, recentemente, o Poder Concedente emitiu sinais de que autuaria processos administrativos para apurar a inadimplência das concessionárias, o que pode levar à decretação de caducidade dos contratos (<http://www.agenciainfra.com/blog/governo-iniciara-processos-para-apurar-inadimplencia-de-concessoes-de-rodovias/>. Consultado em 28/5/2019).





18. Diante desse cenário de significativa incerteza inclusive quanto ao rumo que esta concessão vai trilhar, ou a sua rescisão amigável e a realização de procedimento de relicitação, ou a decretação de sua caducidade, reputo adequado continuar acompanhando o desfecho da questão, conforme informado à CFFC quando da prolação do Acórdão 2.218/2018-TCU-Plenário.

19. Para tal, a Assessoria Parlamentar deverá adotar providências no sentido de realizar audiência de representantes do Tribunal com representantes da CFFC, a fim de acordar um prazo mais dilatado para o atendimento deste item específico, com fundamento no art. 12 da Resolução-TCU 215/2008.

20. Por fim, deve-se considerar parcialmente atendida a presente solicitação, dentro do escopo delineado, sem prejuízo do envio das informações relativas ao desfecho da concessão da BR-040/DF/GO/MG, tão logo essas informações sejam obtidas junto ao Poder Concedente e ao regulador.

Pelo exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de deliberação que submeto à sua apreciação.

#### ACÓRDÃO Nº 1277/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.558/2018-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), encaminhada por seu presidente (Ofício 82/2018-CFFC-P), com base na Proposta de Fiscalização e Controle 136/2017, para examinar possíveis irregularidades no contrato de concessão firmado entre a União e a Concessionária BR-040 S.A.,

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

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

9.2. encaminhar cópia integral dos processos TC 034.459/2017-0, TC 028.343/2017-4 e TC 002.469/2018-9 e do inteiro teor do Acórdão 1.180/2019-TCU-Plenário;

9.3. informar ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) que este Tribunal encaminhará cópia integral dos processos TC 012.624/2017-9 e TC 024.813/2017-6, tão logo forem julgados;

9.4. determinar à Assessoria Parlamentar (Aspar) deste Tribunal que, em articulação com a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), adote as providências cabíveis junto ao colegiado solicitante, em termos de prazo e forma de atendimento, conforme o art. 12 da Resolução-TCU 215/2008, para que seja feito o acompanhamento do desfecho do processo de relicitação pleiteado pela Concessionária BR-040 S.A. perante à Agência Nacional de Transportes Terrestres;

9.5. Determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil



que:

9.5.1. dê continuidade ao acompanhamento do desfecho do processo de relicitação a que alude o subitem 9.2.3 do Acórdão 2.218/2018-TCU-Plenário, no prazo acordado em obediência ao subitem 9.4 deste Acórdão, dando ciência periodicamente a este Relator, em vista do que preconiza o art. 15, § 4º, da Resolução-TCU 215/2008;

9.5.2 insira cópia deste Acórdão nos processos TC 012.624/2017-9 e TC 024.813/2017-6 e encaminhe cópia integral dos respectivos processos à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, tão logo sejam julgados; e

9.6. considerar esta solicitação parcialmente atendida, nos termos do art. 18 da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1277-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 032.447/2017-5

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Município de Itabaianinha/SE; Município de Maruim/SE; Município de São Cristóvão/SE; Município de Umbaúba/SE.

Responsáveis: não há.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA DE OBRAS PARALISADAS NO NORDESTE. OBRAS NO ESTADO DE SERGIPE. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe (peça 148), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 149-150):

### **“I. Apresentação**

1. O presente trabalho foi realizado no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) de Obras Paralisadas no Nordeste, e teve como escopo a verificação da regularidade de obras realizadas no estado de Sergipe.

2. A referida FOC (TC 032.010/2017-6), de relatoria do Ministro Bruno Dantas, tem por objetivo auditar a regularidade de transferências voluntárias (TVs) e legais relativas a obras, com base em modelo de análise de risco utilizado pela Secex-PB, no qual se levantou amostra contendo obras com indícios de paralisação, movimentação indevida e/ou contratação de empresas de fachada.



3. A ação se insere no objetivo estratégico do PET 2015-2021 'Intensificar a atuação com base em análise de risco', e linha de ação 'Fiscalizar de forma contínua, a partir do tratamento de dados de bases informacionais, a utilização de recursos públicos, com vistas a detectar e corrigir tempestivamente possíveis desvios', do Plano de Controle Externo 2015/2016.

4. A FOC tem abrangência sobre obras realizadas por municípios nos estados nordestinos de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, tendo como participantes as oito unidades regionais do Tribunal de Contas da União sediadas nessas unidades federativas. A unidade coordenadora da FOC é a Secex-PB.

5. A programação de auditoria foi padronizada em cinco TVs na unidade federativa coordenadora e três TVs por unidade federativa não coordenadora, o que significa 26 no total da FOC. Os números definitivos serão apresentados no relatório de consolidação a ser emitido, muito provavelmente até o fim de março/2018, pela coordenação da ação de controle.

6. O presente processo trata especificamente da fiscalização realizada no estado de Sergipe (Fiscalis 479/2017), no período de 20/11/2017 e 2/3/2018.

## **II. Introdução**

### **II.1. Deliberação que originou o trabalho**

7. Em cumprimento ao Despacho de 7/6/2016 do Min. Bruno Dantas (TC 002.959/2017-8), que autorizou a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em Obras Paralisadas no Nordeste, nas áreas de Educação, Saúde e Saneamento, executou-se a presente auditoria em Prefeituras Municipais do Estado de Sergipe, no período compreendido entre 20/11/2017 e 2/3/2018.

8. A razão que motivou esta auditoria foi a existência de Relatório de Levantamento (TC 002.959/2017-8) da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado da Paraíba (Secex-PB), que detectou riscos de paralisação de obras, de movimentação financeira indevida e de contratação de empresas de fachada na execução de ajustes relativos a transferências voluntárias realizadas a municípios deste estado.

### **II.2. Visão geral do objeto**

9. O presente processo, inserido no âmbito da mencionada FOC, trata especificamente da fiscalização realizada em quatro transferências voluntárias/legais cujos proponentes se situam no estado de Sergipe:

| <b>Tipo</b>          | <b>Número/Ano</b> | <b>Objeto, participantes e valor (R\$)</b>                                                                                                                                                     |
|----------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Convênio             | 656940/2009       | Convênio firmado com o FNDE para a construção de creche/pré-escola do Projeto Proinfância, no Loteamento Lauro Rocha no município de São Cristóvão/SE, com valor previsto de R\$ 1.292.975,04. |
| Termo de Compromisso | 4362/2013         | Termo de Compromisso firmado com o FNDE para a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário no município de Itabaianinha/SE, com valor previsto de R\$ 508.027,93.                   |
| Termo de Compromisso | 3151/2012         | Termo de Compromisso firmado com o FNDE para a construção de uma creche/pré-escola no município de Maruim/SE, com valor previsto de R\$ 678.937,72.                                            |
| Termo de Compromisso | 3860/2013         | Termo de Compromisso firmado com o FNDE para a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário no município de Umbaúba/SE, com valor previsto de R\$ 486.523,74.                        |

### **II.3. Objetivo e questões de auditoria**

10. A presente auditoria teve por objetivo verificar a ocorrência de fraude e corrupção em convênios e outros tipos de ajustes de obras públicas paralisadas.

11. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- Questão 1: Há atraso na execução física da obra?
- Questão 2: Houve contratação de empresa de fachada?
- Questão 3: Há irregularidade na execução financeira?
- Questão 4: Há descompasso entre a execução física e a execução financeira do ajuste?
- Questão 5: A fiscalização e o acompanhamento da obra foram adequados?

### **II.4. Metodologia utilizada**

12. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas



da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009).

13. Para o desenvolvimento dos trabalhos, ainda na fase de planejamento, foi elaborada matriz de planejamento, inspirada em modelo disponibilizado pela Secex coordenadora, na qual constam as questões de auditoria a serem respondidas, os procedimentos a serem executados e os possíveis achados deles decorrentes.

14. A escolha dos municípios e das obras foi realizada a partir de dois grupos de amostras coletados pela Secex-PB. O primeiro grupo de amostra produzido no âmbito do Relatório de Levantamento (TC 002.959/2017-8), sendo o resultado da extração de dados e do cruzamento de diversas bases de dados mantidas por órgão e entidades federais, a exemplo do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). O segundo grupo de amostra veio de informações obtidas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) do FNDE, pelas razões expostas no item 'limitações inerentes à auditoria'.

15. Quanto às amostras utilizadas, cabe relatar que:

a) Inicialmente, para o presente estado, foram disponibilizados pela Secex-PB dois grupos de pré-amostras: Grupo 1 e Grupo 2;

b) O grupo 1 pré-amostra, realizado a partir de metodologia de análise de riscos utilizada no TC 002.959/2017-8, teve como elementos as obras com indícios de paralisação e de movimentação indevida;

c) O grupo 2 pré-amostra, também elaborado pela Secex-PB, foi produzido a partir de dados retirados do sítio eletrônico do sistema Simec do FNDE (Simec Obras), em agosto de 2017, sobre obras com indícios de paralisação ou execução lenta; os dados retirados do FNDE foram confrontados com os dados do sistema DGI e com dados oriundos da Secretária da Fazenda do Estado da Sergipe, de modo que a amostra apresentasse obras com indícios de paralisação e contratação de empresas de fachada;

d) em seguida, considerando as limitações de auditoria que serão explicitadas a seguir, foram selecionadas seis obras do grupo 2, e cinco obras do grupo 1, utilizando como critérios as obras paralisadas que apresentassem indícios mais relevantes da ocorrência de contratação de empresas fantasmas ou movimentação financeira atípica e convênios mais recentes, alguns inclusive ainda vigentes, de modo que fosse possível fazer uma intervenção no sentido da conclusão das obras;

e) Posteriormente, acrescentamos mais duas obras paralisadas no município de Umbaúba/SE que não faziam parte da amostragem feita pela Secex da Paraíba em virtude de erro de informação do Simec, que não indicavam essas obras como paralisadas ou em ritmo lento;

f) Para essas treze obras, foram solicitados documentos aos municípios; após recebimento e análise, foi escolhida a amostra final de quatro obras (uma do grupo 1, duas do grupo 2 e uma escolhida posteriormente e fora da amostragem inicial), que foram visitadas em quatro municípios no estado de Sergipe: São Cristóvão, Maruim, Itabaianinha e Umbaúba. Além dos critérios indicados acima, utilizou-se também como critério a distância entre eles e a sede da Secex-SE, para que fosse possível a realização do trabalho no tempo programado.

16. Por fim, cabe registrar que as principais técnicas empregadas na fiscalização foram a inspeção física, exame documental, circularização, entrevista, indagação escrita, extração eletrônica de dados e cruzamento eletrônico de dados.

## **II.5. Limitações inerentes à auditoria**

17. Para o presente trabalho, alguns pontos devem ser registrados a título de limitações de auditoria. O primeiro deles refere-se à amostra originalmente confeccionada pela Secex-PB, a qual foi resultado da extração de informações e do cruzamento de diversas bases de dados mantidas por órgãos e entidades federais, a exemplo do Siafi e do Siconv. Ocorre que muitas obras não se encontram ali inseridas, a exemplo daquelas financiadas com recursos do FNDE, como creches e quadras. Do mesmo modo, nem todas as avenças celebradas estão cadastradas nos ditos sistemas, sendo que estes não se comunicam entre si, nem muito menos com outros, a exemplo do Simec (mantido pelo FNDE) e do Sistema Integrado de Monitoramento de Convênios (Sismoc; mantido pela Funasa). Além disso, as bases existentes possuem formatações distintas, o que dificulta o tratamento dos dados.

18. Por essa razão, a amostra inicialmente produzida não continha convênios cujo objeto fosse a execução, por exemplo, de unidades escolares, fato que resultou na necessidade de a equipe de auditoria realizar ajustes, principalmente no sentido de realizar pesquisa no Simec, tendo por objetivo selecionar obras que, originalmente, não faziam parte da listagem disponível para consulta.



19. Registre-se que, embora o mencionado problema de falta de comunicação de sistemas informacionais acerca de transferências voluntárias/legais tenha reflexos nesta auditoria, não faz parte do seu objeto, razão pela qual não foi tratado neste relatório. Contudo, cabe ressaltar que o tema foi abordado no processo de Relatório de Levantamento (TC 002.959/2017-8) da Secex-PB, oportunidade na qual se verificou que este tribunal já se debruçou sobre essa questão. No Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário (TC 012.667/2006-4) de relatoria do Exmo. Ministro Valmir Campelo, foi determinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que implementasse um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executadas com recursos federais.

20. Outro ponto que necessita ser registrado é o acesso a alguns sistemas, notadamente o Simec. A consulta pública apresenta dados limitados, ao passo que o acesso completo requer senha, a qual não é liberada pelo FNDE. Tal obstáculo teve como resultado a necessidade de envio de ofício à entidade, por meio do qual foram solicitados documentos e informações que poderiam ter sido obtidos diretamente no sistema, gerando, mais uma vez, perda de tempo e acréscimo de tarefas a serem executadas pela equipe de fiscalização.

#### **II.6. Volume de recursos fiscalizados**

21. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 2.966.464,43, correspondente ao somatório dos valores previstos totais das obras fiscalizadas.

#### **II.7. Benefícios estimados da fiscalização**

22. Entre as principais propostas de benefícios potenciais estimados desta fiscalização podem-se mencionar os débitos e multas imputados pelo Tribunal, bem como a correção de irregularidades a partir das determinações propostas às prefeituras fiscalizadas e às entidades concedentes, visando a retomada de obras paralisadas, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 1.014.647,14.

#### **II.8. Processos conexos**

23. Não há processo conexo para essa fiscalização.

### **III. Achados de auditoria**

#### **III.1. Obra paralisada**

24. Constatou-se que as obras adiante descritas, custeadas com recursos federais, estão paralisadas, inclusive com atrasos em seus cronogramas de execução inicialmente previstos, sendo que algumas delas já apresentam sinais de abandono, tais como depredação, infiltração e oxidação da ferragem:

| <b>Tipo</b>          | <b>Número/Ano</b> | <b>Objeto, participantes e valor (R\$)</b>                                                                                                                              |
|----------------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Termo de Compromisso | 3151/2012         | Termo de Compromisso firmado com o FNDE para a construção de uma creche/pré-escola no município de Maruim/SE, com valor previsto de R\$ 678.937,72.                     |
| Termo de Compromisso | 3860/2013         | Termo de Compromisso firmado com o FNDE para a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário no município de Umbaúba/SE, com valor previsto de R\$ 486.523,74. |

25. Passamos a descrever o achado no que concerne a cada obra em que se constatou a irregularidade.

#### **26. Termo de Compromisso 3151/2012 (Objeto: construção de creche/pré-escola no município de Maruim/SE):**

26.1. O referido Termo de Compromisso, no valor total de R\$ 678.937,72, foi celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o município de Maruim/SE, tendo por objeto a construção de uma creche/pré-escola (projeto padrão FNDE; peça 12). Sua vigência tem término previsto para 30/3/2018.

26.2. A obra encontra-se paralisada após a realização de duas contratações feitas com as empresas KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46) e Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), vencedoras das Tomadas de Preços 7/2012 e 6/2016, respectivamente.

26.3. Em resposta ao Ofício 3-479/2017-TCU/Secex-SE (peça 5, p. 5-6), o FNDE informou que com a primeira contratação a obra teve um avanço de 45,67%, tendo sido paralisada em novembro de 2015 por abandono da empresa, e com a segunda contratação teve mais um avanço de 10% (peça 7). Aduz também que esse segundo contrato não foi rescindido pela Prefeitura Municipal de Maruim/SE e o contrato se extinguiu por decurso do seu prazo. O motivo alegado foi a falta de interesse da empresa em dar continuidade à obra (peça 7, p. 25-26).

26.4. Em complemento, o FNDE informou que a prefeitura foi diligenciada a fim de 'prestar esclarecimentos acerca da execução da obra, bem como a sua retomada e conclusão dentro do prazo de vigência do instrumento pactuado' e que o Termo de Compromisso 3151/2012 tem vigência até 30/3/2018, podendo ser





prorrogado mediante solicitação do ente municipal e avaliação da equipe técnica de monitoramento (peça 7, p. 26).

26.5. As fotos a seguir comprovam o estado de abandono da obra em comento:

(...)

26.6. Em vista do aqui exposto, entende-se que se deva propor **determinação à Prefeitura Municipal de Maruim/SE** (13.109.350/0001-32) para que, no prazo de noventa dias, adote as medidas administrativas no sentido de dar continuidade à obra da creche/pré-escola objeto do Termo de Compromisso 3151/2012, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sob pena de responsabilidade solidária por eventual dano decorrente da não conclusão do empreendimento, comunicando e comprovando ao Tribunal de Contas da União acerca da adoção das medidas e de seus resultados.

26.7. Deve-se também propor **determinação ao FNDE** para que, no prazo de noventa dias, avalie a situação atual da obra da creche/pré-escola objeto do Termo de Compromisso 3151/2012, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir o empreendimento.

**27. Termo de Compromisso 3860/2013 (Objeto: construção de quadra escolar coberta no município de Umbaúba/SE):**

27.1. O referido Termo de Compromisso, no valor total de R\$ 486.523,74, foi celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o município de Umbaúba/SE, tendo por objeto a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário (projeto padrão FNDE; peça 28, p. 4-9). Sua vigência tem término previsto para 3/4/2018.

27.2. Embora a obra objeto do Termo de Compromisso 3860/2013 esteja como ‘em execução’ no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) (peça 27), a equipe de auditoria pode constatar que esta obra se encontra paralisada, conforme demonstrado nas fotos a seguir, tiradas durante a vistoria *in loco* realizada no dia 8/2/2018, e embasada por informação obtida junto à própria Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE:

(...)

27.3. A empresa vencedora da Tomada de Preços 2/2014 (peça 28, p. 101-139) foi a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74) e com ela foi firmado no dia 30/7/2014 o Contrato 73/2014 (peça 29, p. 209-216), no valor de R\$ 468.663,27.

27.4. O primeiro termo aditivo ao Contrato 73/2014 foi respaldado pelo Secretário Municipal de Obras (peça 29, p. 221), pelo sócio-administrador da empresa contratada (peça 29, p. 222) e pelo fiscal da obra, Fabrício Santos Rocha Teles Farias (peça 29, p. 223), todos com a justificativa de período chuvoso nos meses de abril, maio e junho/2015 e no atraso da entrega de materiais pelo fornecedor, em especial a cobertura de alumínio. Esse primeiro termo aditivo estendeu o prazo de execução do Contrato 73/2014 por mais 270 dias (datado de 24/5/2015; peça 29, p. 230).

27.5. Embora o Contrato 73/2014 tenha sido prorrogado por mais 270 dias por meio do 1º Termo Aditivo à peça 29, p. 230, datado de 24/5/2015, outra solicitação de prorrogação pelos mesmos 270 dias foi feita no dia 26/6/2015 tanto pelo Secretário Municipal de Obras (peça 29, p. 233), como pelo sócio-administrador da empresa contratada (peça 29, p. 234) e pelo fiscal da obra, Fabrício Santos Rocha Teles Farias (peça 29, p. 235), e apresentando os mesmos motivos do 1º Termo Aditivo mencionados no parágrafo anterior. Esse 2º Termo Aditivo foi emitido no dia 26/6/2015 (peça 29, p. 242).

27.6. Mais um pedido de prorrogação foi feito pelo Secretário Municipal de Obras (peça 29, p. 245), pelo sócio-administrador da empresa contratada (peça 29, p. 246) e pelo fiscal da obra, Fabrício Santos Rocha Teles Farias (peça 29, p. 247), sob a alegação da falta de repasse para o pagamento das notas fiscais. O 3º Termo Aditivo foi emitido no dia 21/1/2016, prorrogando o prazo de execução do Contrato 73/2014 por mais 270 dias (peça 29, p. 254).

27.7. O 4º Termo Aditivo, celebrado no dia 24/3/2016 (peça 29, p. 302), teve como justificativa os seguintes motivos: falta de repasse pelo órgão competente, correções de serviços apontados pelo fiscal da obra, período chuvoso durante a execução de parte da infraestrutura e superestrutura, e contou com o aval do Secretário Municipal de Obras (peça 29, p. 257), do sócio-administrador da empresa contratada (peça 29, p. 259) e do fiscal da obra, Fabrício Santos Rocha Teles Farias (peça 29, p. 258).

27.8. Em 30/9/2016 foi emitido um termo de paralisação da obra, assinado por Raimundo Silveira Guimarães, então Secretário Municipal de Obras, Trânsito e Serviços Urbanos, e pelo fiscal da obra, Fabrício



Santos Rocha Teles Farias (peça 29, p. 308).

27.9. Em 18/10/2016 foi celebrado o 5º Termo Aditivo ao Contrato 73/2014 (peça 29, p. 320), tendo como justificativa a ‘falta de recurso para pagamento das notas fiscais’, apresentada pelo sócio-administrador da empresa contratada à peça 29, p. 311, prorrogando por mais 270 dias a vigência do contrato.

27.10. Importante observar que a falta de recursos alegada pela empresa contratada para paralisar a obra, conforme mencionado no parágrafo anterior, se deveu a culpa dessa própria empresa, conforme informações extraídas do relatório de Restrições e Inconformidades do Simec que apontou em 3/10/2016 as seguintes irregularidades na execução da obra (peça 30):

a) vigas executadas em desconformidade com o projeto, pois foram executadas abaixo da laje e não invertidas como determina o projeto, além das vigas de bordo na laje não terem sido executadas (peça 30, p. 3);  
b) visualmente os arcos da cobertura não apresentam a geometria/curva especificada em projeto (peça 30, p. 4);

c) as mãos francesas de ligação entre arcos e terças metálicas não foram executadas, assim como os espaçadores, elementos diagonais do arco treliçado e uma terça na região central (peça 30, p. 4).

27.11. Com vistas a solucionar as irregularidades apontadas pela fiscalização do FNDE, foi solicitado ao município de Umbaúba/SE que enviasse ao concedente dos recursos os seguintes documentos/informações (peça 30, p. 3):

a) novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto;  
b) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido projeto;  
c) planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior);

d) justificativa técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da prefeitura pela fiscalização da obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado;

e) termo de responsabilidade técnica pela solidez da obra diante da execução estrutural de forma divergente do projeto.

27.12. Além das irregularidades apontadas na execução da obra, consta do relatório de Restrições e Inconformidades que, em decorrência do monitoramento realizado no Simec e de supervisão realizada por empresa contratada pelo FNDE, foi verificado que existe uma grande divergência entre o percentual de execução da obra informado em vistoria pelo fiscal do município responsável pela obra (68,8%) e o da empresa de supervisão (54,86%). O FNDE solicitou ao fiscal da obra que revisse os percentuais informados dos serviços executados, corrigindo-os se for o caso, ou que inserisse nova vistoria, com fotos atualizadas da obra que comprovassem o percentual de execução de 68,8% (peça 30, p. 5).

27.13. Consta da solicitação feita pelo FNDE ao município de Umbaúba/SE, por meio do Simec, que, caso não houvesse o atendimento das providências solicitadas contidas nos parágrafos anteriores, haveria a suspensão do repasse dos recursos até a sua resolução (peça 30, p. 5).

27.14. Ocorre que em 2/1/2018 foi lançado no Simec as mesmas irregularidades que já haviam sido apontadas em 3/10/2016, inclusive repetindo as mesmas providências que deveriam ser tomadas pela municipalidade (peça 30, p. 6-7). Isso reforça o entendimento de que as providências a cargo da Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE a fim de solucionar os problemas apontados pelo FNDE e dar continuidade à obra não foram efetivadas.

27.15. Com o intuito de se certificar se houve ou não o atendimento às providências por parte da Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE, a equipe de auditoria deste Tribunal solicitou a apresentação de todos os relatórios de supervisão do FNDE e as respectivas justificativas por ela apresentadas, conforme consta do Ofício de Requisição 22-479/2018-TCU/Secex-SE, datado de 8/2/2018 (peça 6, p. 36) e recebido pelo destinatário no mesmo dia, conforme declaração contida nesse mesmo documento. A resposta a esta demanda se deu por meio do Ofício 39, datado de 21/2/2018 (peça 31, p. 1-2), no qual o atual prefeito do município em epígrafe informa que ao realizar a supervisão, por meio de empresa terceirizada contratada pelo FNDE, o técnico responsável não forneceu a cópia dos devidos relatórios físicos, fazendo constar apenas no Simec tais informações.

27.16. Foi feita também diligência ao FNDE por meio do Ofício de Requisição 21-479/2018-TCU/Secex-SE, datado de 7/2/2018 (peça 5, p. 65-66), solicitando informações acerca da atual situação da obra. Em resposta, o atual Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, encaminhou o documento intitulado Informação 930/2018 (peça 33, p. 2-3), no qual informa que esta obra apresenta inconformidades executivas aguardando providências por parte do ente municipal e que o Termo de Compromisso 3860/2013



encontra-se vigente até 3/4/2018 e que por esse motivo ‘ainda não entrou em fase de prestação de contas’. Por fim, complementa com a seguinte informação:

(...). Porém, não há evidências de que o município tem adotado medidas a fim de retomar a execução da obra, tendo em vista que o Sistema está sem atualização desde setembro de 2017. Além disso, o município recebe constantes notificações, via e-mail e SMS, alertando acerca da falta de atualização da obra no Sistema.

27.17. Em vista do aqui exposto, entende-se que se deva propor **determinação à Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE** para que, no prazo de noventa dias, adote as medidas administrativas no sentido de dar continuidade à obra da quadra coberta com vestiário no povoado Estiva, objeto do Termo de Compromisso 3860/2013, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sob pena de responsabilidade solidária por eventual dano decorrente da não conclusão do empreendimento, comunicando e comprovando ao Tribunal de Contas da União acerca da adoção das medidas e de seus resultados.

27.18. Deve-se também propor **determinação ao FNDE** para que, no prazo de noventa dias, avalie a situação atual da obra da quadra coberta com vestiário no povoado Estiva, objeto do Termo de Compromisso 3860/2013, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir o empreendimento.

28. Causas da ocorrência do achado: inércia quanto à aplicação de penalidades e adoção de medidas legais, judiciais e contratuais contra as empresas em razão de descumprimento dos contratos.

29. Efeitos/Consequências do achado: desperdício de recursos públicos, aumento do sentimento de impunidade e não disponibilização de serviços públicos para a população. (efeito potencial).

30. Proposta de encaminhamento:

30.1. **Determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)** que, no prazo de noventa dias, avalie a situação atual das seguintes obras, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade das obras, no âmbito dos atuais ajustes ou de outros, de modo a retomar e concluir os seguintes empreendimentos:

a) creche/pré-escola objeto do Termo de Compromisso 3151/2012, firmado com a Prefeitura Municipal de Maruim/SE (13.109.350/0001-32);

b) quadra coberta com vestiário no povoado Estiva, objeto do Termo de Compromisso 3860/2013, firmado com a Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE (13.099.395/0001-73).

30.2. **Determinar à Prefeitura Municipal de Maruim/SE** que, no prazo de noventa dias, adote as medidas administrativas no sentido de dar continuidade à obra da creche/pré-escola objeto do Termo de Compromisso 3151/2012, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sob pena de responsabilidade solidária por eventual dano decorrente da não conclusão do empreendimento, comunicando e comprovando ao Tribunal de Contas da União acerca da adoção das medidas e de seus resultados.

30.3. **Determinar à Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE** que, no prazo de noventa dias, adote as medidas administrativas no sentido de dar continuidade à obra da quadra coberta com vestiário no povoado Estiva, objeto do Termo de Compromisso 3860/2013, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sob pena de responsabilidade solidária por eventual dano decorrente da não conclusão do empreendimento, comunicando e comprovando ao Tribunal de Contas da União acerca da adoção das medidas e de seus resultados.

### **III.2. Obra em ritmo lento**

**31. Termo de Compromisso FNDE 4362/2013 (Objeto: construção de quadra escolar coberta no município de Itabaianinha/SE):**

31.1. O FNDE e o município de Itabaianinha/SE celebraram o Termo de Compromisso 4362/2013 (peça 57), valor de R\$ 508.027,93, tendo por objeto a construção de uma Quadra Escolar Coberta com vestiário no povoado Ilha daquele município, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento dois (PAC 2). Sua vigência final registrada no Simec é 25/6/2018.

31.2. A primeira parcela do recurso, no valor de R\$ 127.006,98, foi depositada pelo FNDE em 3/9/2013 na conta específica 15.308-7, ag. 1076-6 do Banco do Brasil, e a Prefeitura transferiu tal montante logo em seguida para aplicação financeira (peças 58 e 59).

31.3. Para a construção da referida obra foram realizadas duas contratações sucessivas. O primeiro contrato, 179/2015, advindo da Tomada de Preços 9/2015, foi celebrado em 15/9/2015 com a empresa Metalux - Indústria Metalúrgica Ltda. - EPP, CNPJ 13.102.268/0001-86, pelo valor de R\$ 580.343,87 (peça 60), posteriormente aditivado para R\$ 590.497,15 (peça 61), com vigência inicial até 12/4/2016, prorrogada até

15/9/2016 (peça 84, p. 3).

31.4. De acordo com o FNDE (Informação 5691/2017- Cgimp/Digap/FNDE - peça 62), que se baseou em informações cadastradas à época pelo fiscal municipal no sistema Simec-Obras2.0, a empresa teria executado a obra 'até 27,84% de avanço físico'.

31.5. O último boletim de medição encontrado, nr. 004, no valor de R\$ 18.767,86, relativo ao período de 23/3 a 20/7/2016 (peça 63), não chegou a ser pago, pois, de acordo com informações prestadas pela Prefeitura, a fiscal da obra à época, apesar de ter firmado a medição, não teria autorizado o pagamento por não aprovar os serviços realizados. Após esse período, a obra ficou paralisada e o contrato foi extinto por decurso de prazo, por desinteresse da contratada em sua prorrogação. Não houve aplicação de penalidades, pois a prefeitura, mediante processo administrativo, acatou as justificativas apresentadas pela contratada (peça 68, p. 2-3).

31.6. Os pagamentos realizados à empresa Metalux - Indústria Metalúrgica Ltda. - EPP estão resumidos na tabela a seguir:

| <b>Pagamentos realizados a Metalux - Indústria Metalúrgica Ltda - Contrato 179/2015</b> |                             |                                |                        |                          |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------|--------------------------|---------------|
| <b>Data de Pagamento</b>                                                                | <b>Valor Faturado (R\$)</b> | <b>Boletim de Medição (BM)</b> | <b>Período</b>         | <b>% execução física</b> | <b>Peça</b>   |
| 18/1/2016                                                                               | 28.838,02                   | 001                            | 23/9/2015 a 18/11/2015 | 4,97%                    | 64, p. 4-14   |
| 24/2/2016                                                                               | 53.967,09                   | 002                            | 19/11/2015 a 17/2/2016 | 14,27%                   | 65, p. 1-8    |
| 11/4/2016                                                                               | 59.978,91                   | 003                            | 18/2/2016 a 22/3/2016  | 24,60%                   | 66, p. 1-8    |
| 22/7/2016                                                                               | 8.118,71                    | Aditivo                        | --                     | --                       | 67, p. 2 e 10 |
| <b>Total</b>                                                                            | <b>150.902,73</b>           |                                |                        |                          |               |

31.7. Para dar continuidade à obra, foi realizada a Tomada de Preços 2/2017, da qual o resultou o segundo contrato, n. 270/2017, com a empresa Construtora HJ Ltda. - ME, CNPJ 15.137.915/0001-10, celebrado em 14/8/2017, pelo valor de R\$ 587.407,18 e com vigência inicial até 14/1/2018 (peça 75), posteriormente prorrogada para 12/4/2018 por meio do primeiro aditivo (peça 76).

31.8. Até o período final da auditoria, haviam sido pagos à contratada dois boletins de medição, conforme tabela a seguir:

| <b>Pagamentos realizados à Construtora HJ Ltda. - ME - Contrato 270/2017</b> |                             |                                |                    |                          |              |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|--------------------|--------------------------|--------------|
| <b>Data de Pagamento</b>                                                     | <b>Valor Faturado (R\$)</b> | <b>Boletim de Medição (BM)</b> | <b>Período</b>     | <b>% execução física</b> | <b>Peça</b>  |
| 08/11/2017                                                                   | 56.395,66                   | 001                            | 15/08 a 24/10/2017 | 9,60%                    | 69, p. 1-7   |
| 11/01/2018                                                                   | 94.083,79                   | 002                            | 25/10 a 19/12/2017 | 25,62%                   | 70, p. 14-20 |
| <b>Total</b>                                                                 | <b>150.479,45</b>           |                                |                    |                          |              |

31.9. Com esse retrospecto, pode-se perceber que neste segundo contrato, a exemplo do primeiro, também não tem havido um ritmo normal no andamento da obra, o que motivou inclusive o primeiro aditivo contratual para prorrogação do prazo do contrato por mais noventa dias (até 12/4/2018). A empresa contratada justificou o pedido de prorrogação com a alegação de precipitações pluviométricas não normais para o período. Porém, o próprio cronograma físico-financeiro apresentado pela construtora em anexo à proposta desse aditivo não vem sendo cumprido (peça 71), uma vez que, pelo novo cronograma, ao final do quarto mês de contrato, em meados de dez/2017, a obra deveria estar com 53,18% de execução física, e não com 25,62%, conforme registrado no BM 002, em 19/12/2017. Tal atraso injustificado por parte da empresa contratada configura violação do art. 66 da Lei 8.666/1993, já que o contrato não está sendo cumprido fielmente.

31.10. Outro aspecto que chama a atenção para o ritmo lento da obra refere-se à execução da cobertura da quadra, a qual, pelo cronograma proposto, deveria ter sido concluída em dez/2017, mas nem sequer havia sido iniciada em 2/2/2018, por ocasião da verificação da obra pela equipe de auditoria. Segundo o engenheiro fiscal da obra, os serviços teriam sido reprogramados, de modo que o item cobertura se inicie em fev/2018 (6º mês) e seja concluído em mar/2018 (peça 72).

31.11. As fotos a seguir indicam que a obra está em andamento, embora, conforme dito, em descompasso



com o cronograma físico-financeiro formalmente estabelecido:

(...)

32. Causas da ocorrência do achado: alegadas precipitações pluviométricas não normais para o período e falta de maior supervisão por parte da Prefeitura no cumprimento das etapas do cronograma pela contratada.

33. Efeitos/Consequências do achado: retardo na utilização do empreendimento pela comunidade escolar. (efeito real)

34. Proposta de encaminhamento:

34.1. **Determinar ao município de Itabaianinha/SE** que assegure o cumprimento do cronograma físico-financeiro referente à construção de uma Quadra Escolar Coberta com vestiário no povoado Ilha daquele município, objeto do Termo de Compromisso FNDE 4362/2013 e do Contrato 270/2017, firmado com a empresa Construtora HJ Ltda. - ME (15.137.915/0001-10), de forma que a obra seja concluída no prazo contratual atualmente estabelecido, ou seja, até 12/4/2018.

### **III.3. Pagamentos estranhos à finalidade do convênio**

**35. Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163) (Objeto: construção de uma creche/pré-escola no município de São Cristóvão/SE):**

35.1. O Convênio 656940/2009 (Siafi 657163) foi celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o município de São Cristóvão/SE, tendo por objetivo a construção de uma creche/escola no Loteamento Lauro Rocha, nesse município, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), para o qual foi pactuado um valor total de R\$ 1.306.035,39, sendo R\$ 1.292.975,04 pelo concedente e R\$ 13.060,35 pelo conveniente a título de contrapartida financeira (peça 38). O convênio teve vigência até 13/5/2013, após sucessivos aditivos (peça 39, p. 1).

35.2. O FNDE transferiu para a conta específica do convênio, ag. 2611-5 do Banco do Brasil, c/c 25.454-4, a primeira parcela dos recursos federais, no valor de R\$ 646.487,52, em 4/1/2011 (peça 40, p. 7). Já a Prefeitura Municipal de São Cristóvão/SE, visando à execução do objeto conveniado, homologou a Tomada de Preços 6/2011 em 19/10/2011 e adjudicou seu objeto na mesma data à empresa Construtora Lapa Ltda. - EPP, CNPJ 11.222.088/0001-02 (peça 41, p. 10), de que resultou o Contrato 99153/2011, de 16/11/2011, no valor total de R\$ 1.055.916,30 (peça 41, p. 1-7), cuja planilha orçamentária encontra-se na peça 42.

35.3. Importante frisar que a descrição detalhada de como foi feita a aplicação dos recursos, consoante Boletins de Medição 001 a 007, encontra-se no item IV.1 deste relatório.

35.4. Com o pagamento do último boletim de medição emitido (BM 007), restava um saldo de recursos do convênio em aplicação financeira no valor de R\$ 199.525,53, em 31/10/2012 (peça 55, p. 11). Ocorre que, entre 23/11/2012 e 4/2/2013, todo esse saldo foi resgatado para fazer face a 'transferências para depósito judicial' (peça 56, p. 36-39), determinadas pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de São Cristóvão/SE para quitação de dívida do município com um hospital da localidade, ou seja, relativa a dívida totalmente alheia ao objeto conveniado:

| <b>Valores transferidos para depósito judicial com o fim de quitar dívidas alheias ao objeto conveniado</b> |                                |                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------|
| <b>Data</b>                                                                                                 | <b>Valor transferido (R\$)</b> | <b>Peça 56</b> |
| 23/11/2012                                                                                                  | 199.818,69                     | p.36           |
| 26/11/2012                                                                                                  | 21,74                          | p.36           |
| 28/11/2012                                                                                                  | 0,01                           | p.36           |
| 30/11/2012                                                                                                  | 0,01                           | p.36           |
| 4/2/2013                                                                                                    | 22,69                          | p.39           |
| <b>Total</b>                                                                                                | <b>199.863,14</b>              |                |

35.5. Diante dos saques efetuados por ordem judicial para aplicação em finalidade diversa da do objeto conveniado, deveria o município ter efetuado, logo na primeira oportunidade, a reposição dos valores à conta específica do convênio, de modo a não caracterizar desvio de finalidade. Porém, o município deixou de fazê-lo, incorrendo nesse desvio, que está tipificado no art. 116, §3º, II, e §5º, da Lei 8.666/1993, art. 25, §2º, da Lei Complementar 101/2000, c/c Decisão Normativa TCU 57/2004 e arts. 50, *caput*, e 63, §1º, II, b, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008. De acordo com esses normativos, os recursos de convênio somente podem aplicados em despesas constantes de seu plano de trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou na referida Portaria, sob pena de instauração de tomada de contas especial.

35.6. Destaque-se que em 1º/1/2013 houve mudança de titularidade na gestão do município, assumindo o





mandato de prefeito a Sr.<sup>a</sup> Rivanda Farias de Oliveira Batalha (até 2/6/2015 - peça 46, p. 385), em sucessão ao ex-Prefeito Sr. Alexsander Oliveira de Andrade.

36. Causas da ocorrência do achado: falta de reposição de recursos à conta específica do convênio, que haviam sido transferidos involuntariamente para depósito judicial.

37. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real)

38. Responsáveis:

38.1. Nome: Alexsander Oliveira de Andrade (591.177.965-04 - Cargo: Prefeito municipal de São Cristóvão/SE à época dos fatos; gestão de 1º/1/2009 até 31/12/2012)

Conduta: não ter devolvido à conta específica do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163), durante a vigência desse instrumento, os recursos que foram indevidamente dela sacados, no período de 23/11/2012 e 4/2/2013, para fins de depósito judicial para cobrir dívidas completamente alheias ao objeto conveniado (construção de uma creche/escola no município).

Nexo de causalidade: a não devolução de recursos sacados indevidamente à conta específica do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163) durante a sua vigência caracteriza desvio de finalidade e viola a legislação, ainda que em proveito da municipalidade.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

38.2. Nome: Rivanda Farias de Oliveira Batalha (575.752.315-87 - Cargo: Prefeita municipal de São Cristóvão/SE à época dos fatos; gestão de 1º/1/2013 até 2/6/2015)

Conduta: não ter devolvido à conta específica do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163), durante a vigência desse instrumento, os recursos que foram indevidamente dela sacados, no período de 23/11/2012 e 4/2/2013, para fins de depósito judicial para cobrir dívidas completamente alheias ao objeto conveniado (construção de uma creche/escola no município).

Nexo de causalidade: a não devolução de recursos sacados indevidamente à conta específica do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163) durante a sua vigência caracterizou desvio de finalidade e viola a legislação, ainda que em proveito da municipalidade.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

38.3. Nome: Prefeitura Municipal de São Cristóvão/SE (13.128.855/0001-44)

Conduta: não ter havido devolução à conta específica do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163), durante a vigência desse instrumento, dos recursos que foram indevidamente dela sacados, no período de 23/11/2012 e 4/2/2013, para fins de depósito judicial para cobrir dívidas completamente alheias ao objeto conveniado (construção de uma creche/escola no município).

Nexo de causalidade: a não devolução de recursos sacados indevidamente à conta específica do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163) durante a sua vigência, ainda que em proveito da municipalidade, caracterizou desvio de finalidade e gerou prejuízos aos cofres federais.

39. Proposta de encaminhamento:

39.1. **Converter** os autos **em tomada de contas especial**, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992 e, nos termos do arts. 10, §1º, 11 e 12, inciso II, da mesma Lei, c/c o art. 202, inciso II do Regimento Interno/TCU, ordenar a **citação do município de São Cristóvão/SE**, CNPJ 13.128.855/0001-44, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da entrega do ofício de citação, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) os valores de débito a seguir indicados, atualizado monetariamente a contar das respectivas datas, em razão de não ter havido devolução à conta específica do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163), durante a vigência desse instrumento, dos recursos que foram indevidamente dela sacados, no período de 23/11/2012 e 4/2/2013, para fins de depósito judicial para cobrir dívidas completamente alheias ao objeto conveniado (construção de uma creche/escola no município):

| Data         | Valor débito (R\$) |
|--------------|--------------------|
| 23/11/2012   | 199.818,69         |
| 26/11/2012   | 21,74              |
| 28/11/2012   | 0,01               |
| 30/11/2012   | 0,01               |
| 4/2/2013     | 22,69              |
| <b>Total</b> | <b>199.863,14</b>  |

39.2. Realizar a **audiência** dos ex-Prefeitos **Alexsander Oliveira de Andrade**, CPF 591.177.965-04



(1º/1/2009 a 31/12/2012) e **Rivanda Farias de Oliveira Batalha**, CPF 575.752.315-87 (1º/1/2013 a 2/6/2015), com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresentem, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa por não terem devolvido à conta específica do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163), durante a vigência desse instrumento, os recursos que foram indevidamente dela sacados, no período de 23/11/2012 e 4/2/2013, para fins de depósito judicial para cobrir dívidas completamente alheias ao objeto conveniado (construção de uma creche/escola no município).

#### **III.4. Superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade**

#### **40. Termo de Compromisso 3151/2012 (Objeto: construção de creche/pré-escola no município de Maruim/SE):**

40.1. A obra referente à construção da creche/pré-escola no município de Maruim/SE, objeto do TC/PAC 3151/2012, encontra-se paralisada após a execução de serviços feitos por duas empresas, KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46; Contrato 192/2012; peça 8) e Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82; Contrato 65/2016; peça 15).

40.2. A partir da análise dos últimos boletins de medição apresentados por cada uma das empresas mencionadas no parágrafo anterior, pode-se verificar que alguns dos serviços que constavam do 8º Boletim de Medição apresentado pela empresa KSN Construções Ltda. (peça 20) e que foram por ela executados na sua integralidade (Contrato 192/2012), passaram a fazer parte da planilha orçamentária da Tomada de Preço 6/2016 (peça 14, p. 20-29), e foram pagos à Construtora Expansão Ltda. (Contrato 65/2016), conforme demonstrado nas tabelas a seguir:

| <b>Contrato 192/2012 - KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46)</b>     |                                                                                                                                                             |            |                          |                                |                 |                         |                 |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------|--------------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
| <b>Item</b>                                                               | <b>Descrição dos serviços</b>                                                                                                                               | <b>Un.</b> | <b>Quant. Contratada</b> | <b>Quant. executada e paga</b> | <b>PU (R\$)</b> | <b>Valor pago (R\$)</b> | <b>% medido</b> |
| 5.2.1                                                                     | Alvenaria de vedação de ½ vez em tijolos cerâmicos de 08 furos (dimensões nominais 19x19x09), assent. Em argamassa no traço 1:6 (cimento e areia) em volume | m²         | 1.019,74                 | 1.019,74                       | 23,49           | 23.953,69               | 100,00 %        |
| 8.2                                                                       | Impermeabilização de superfície com mastique betuminoso a frio, por área                                                                                    | m          | 239,33                   | 239,33                         | 31,61           | 7.565,22                | 100,00 %        |
| 13.2.3                                                                    | Eletroduto PVC flexível corrugado reforçado Ø25mm (DN 3/4'), inclusive curvas                                                                               | m          | 90,00                    | 90,00                          | 3,30            | 297,00                  | 100,00 %        |
| 13.2.4                                                                    | Eletroduto Ø31mm (DN 1'), inclusive curvas                                                                                                                  | m          | 55,00                    | 55,00                          | 6,29            | 345,95                  | 100,00 %        |
| 13.4.1                                                                    | Caixa de passagem 4x2' para interruptor e tomada                                                                                                            | un         | 79,00                    | 79,00                          | 4,70            | 371,30                  | 100,00 %        |
| <b>Contrato 65/2016 - Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82)</b> |                                                                                                                                                             |            |                          |                                |                 |                         |                 |
| <b>Item</b>                                                               | <b>Descrição dos serviços</b>                                                                                                                               | <b>Un.</b> | <b>Quant. Contratada</b> | <b>Quant. executada e paga</b> | <b>PU (R\$)</b> | <b>Valor pago (R\$)</b> | <b>% medido</b> |
| 09.007                                                                    | Alvenaria estrutural de blocos cerâmicos 14x19x29. (espessura de 14 cm), p/ paredes c/ área líquida menor que                                               | m²         | 59,93                    | 59,93                          | 58,46           | 3.503,51                | 100,00 %        |



|                                  |                                                                                                              |    |       |       |        |                  |          |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-------|-------|--------|------------------|----------|
|                                  | 6m², sem vãos, utilizando colher de pedreiro e argamassa de assentamento c/ preparo em betoneira. af_12/2014 |    |       |       |        |                  |          |
| 07.001                           | Impermeabilização de superfície com mastique betuminoso a frio, por área                                     | m² | 71,80 | 71,80 | 175,44 | 12.596,59        | 100,00 % |
| 14.002.003                       | Eletroduto de PVC rígido roscável, diâm = 25mm (3/4')                                                        | m  | 90,00 | 50,00 | 8,33   | 416,50           | 55,56%   |
| 14.002.004                       | Eletroduto de PVC rígido roscável, diâm = 32mm (1')                                                          | m  | 55,00 | 50,00 | 10,33  | 516,50           | 90,91%   |
| 14.004.010                       | Caixa de passagem PVC 4' x 2' cm. embutir. p/eletroduto                                                      | un | 79,00 | 51,00 | 10,42  | 531,42           | 64,56%   |
| <b>TOTAL PAGO EM DUPLICIDADE</b> |                                                                                                              |    |       |       |        | <b>17.564,52</b> |          |

40.3. De posse da tabela anterior, pode-se concluir que as quantidades de três dos quatro serviços que foram executados na sua totalidade pela empresa KSN Construções Ltda., foram repetidos na planilha orçamentária da Construtora Expansão Ltda., à exceção dos serviços de (a) 'Impermeabilização de superfície com mastique betuminoso a frio, por área', que mesmo após ter sido executado 239,33m, na planilha orçamentária da Construtora Expansão Ltda. apareceu com a quantidade de 71,80m², e (b) de alvenaria que, apesar de executados na sua totalidade pela empresa KSN Construções Ltda. (Item 5.2.1; 1.019,74m²; peça 20, p. 1), foi novamente incluído na planilha orçamentária da Construtora Expansão Ltda. (Item 09.007; 59,93m²; peça 19, p. 2).

40.4. Importante ressaltar que a Prefeitura Municipal de Maruim/SE foi instada pela equipe de auditoria deste Tribunal, por meio do Ofício 17-479/2018-TCU/Secex-SE (peça 5, p. 57-58), a justificar a inclusão do Item 09.007 da planilha orçamentária da Construtora Expansão Ltda. constante da tabela anterior no serviço de pavimentação, bem como comprovar a sua execução, apresentando relatório fotográfico, já que a equipe de auditoria não constatou a execução desse serviço (peça 19, p. 2). A resposta foi dada pelo engenheiro civil da prefeitura, Leônidas Carvalho Neto, mediante o envio do Ofício 15, datado de 5/2/2018 (peça 17, p. 3), se resumiu apenas a informar que 'na reprogramação o item 09.007 foi disposto em local errado', sem apresentar qualquer elemento comprobatório de sua execução.

40.5. No que concerne à responsabilização dos pagamentos indevidos constantes da tabela anterior, tem-se que concorreram para o pagamento irregular os Srs. Leônidas Carvalho Neto e Kenji Oki, pois cada um deles atestou a realização dos serviços constantes dos Boletins de Medição 1 e 2, respectivamente, conforme demonstrado a seguir:

a) atesto feito por Leônidas Carvalho Neto, Secretário de Obras Públicas, Transporte e Serviços Urbanos da Prefeitura Municipal de Maruim/SE à época, no Boletim de Medição 01 (peça 18):

| <b>Contrato 65/2016 - Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82)</b> |                                                                          |            |                          |                                |                 |                         |  |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------|--------------------------------|-----------------|-------------------------|--|
| <b>Item</b>                                                               | <b>Descrição dos serviços</b>                                            | <b>Un.</b> | <b>Quant. Contratada</b> | <b>Quant. executada e paga</b> | <b>PU (R\$)</b> | <b>Valor pago (R\$)</b> |  |
| 07.001                                                                    | Impermeabilização de superfície com mastique betuminoso a frio, por área | m²         | 71,80                    | 71,80                          | 175,44          | 12.596,59               |  |
| 14.002.003                                                                | Eletroduto de pvc rígido roscável, diâm = 25mm (3/4')                    | m          | 90,00                    | 50,00                          | 8,33            | 416,50                  |  |
| 14.004.010                                                                | Caixa de passagem PVC 4' x 2' cm. embutir.                               | un         | 79,00                    | 29,00                          | 10,42           | 302,18                  |  |



|                                                      |              |  |  |  |  |                  |
|------------------------------------------------------|--------------|--|--|--|--|------------------|
|                                                      | p/eletroduto |  |  |  |  |                  |
| <b>TOTAL (pagamento feito em 1º/9/2016; peça 21)</b> |              |  |  |  |  | <b>13.315,27</b> |

b) atesto feito por Kenji Oki, engenheiro civil da Prefeitura Municipal de Maruim/SE à época, no Boletim de Medição 02 (peça 19):

| <b>Contrato 65/2016 - Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82)</b> |                                                                                                                                                                                                                            |            |                          |                                |                 |                         |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------|--------------------------------|-----------------|-------------------------|
| <b>Item</b>                                                               | <b>Descrição dos serviços</b>                                                                                                                                                                                              | <b>Un.</b> | <b>Quant. Contratada</b> | <b>Quant. executada e paga</b> | <b>PU (R\$)</b> | <b>Valor pago (R\$)</b> |
| 09.007                                                                    | Alvenaria estrutural de blocos cerâmicos 14x19x29. (espessura de 14 cm), p/ paredes c/ área líquida menor que 6m², sem vãos, utilizando colher de pedreiro e argamassa de assentamento c/ preparo em betoneira. af_12/2014 | m²         | 59,93                    | 59,93                          | 58,46           | 3.503,51                |
| 14.002.004                                                                | Eletroduto de pvc rígido roscável, diâm = 32mm (1')                                                                                                                                                                        | m          | 55,00                    | 50,00                          | 10,33           | 516,50                  |
| 14.004.010                                                                | Caixa de passagem PVC 4' x 2' cm. embutir. p/eletroduto                                                                                                                                                                    | un         | 79,00                    | 22,00                          | 10,42           | 229,24                  |
| <b>TOTAL (pagamento feito em 19/10/2016; peça 22)</b>                     |                                                                                                                                                                                                                            |            |                          |                                |                 | <b>4.249,25</b>         |

40.6. Com base nos valores dos débitos contidos nas duas tabelas anteriores, buscou-se atualizar esse valor até 1º/1/2017, conforme inciso I do §3º do art. 6º da Instrução Normativa TCU 71/2012 (com a nova redação dada pelo Acórdão 957/2017-TCU-Plenário; relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), utilizando-se do Sistema Débito do TCU, e que resultou em R\$ 17.705,23 (peça 23). Assim, como o valor atualizado do débito foi inferior a R\$ 100.000,00, entende-se que, por esse motivo, deva ser dispensada a conversão dos autos em tomada de contas especial (art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012), propondo-se, então, a realização de **audiência** dos responsáveis a seguir em razão da gravidade dos atos praticados:

a) Sr. **Leônidas Carvalho Neto** (826.444.465-20), Secretário de Obras Públicas, Transporte e Serviços Urbanos da Prefeitura Municipal de Maruim/SE à época, para que apresente as suas razões de justificativa pelo atesto de realização dos serviços constante da tabela a seguir, aposto no Boletim de Medição 01 do Contrato 65/2016 (Termo de Compromisso 3151/2012), firmado com a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), quando esses serviços já tinham sido executados pela KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46) no Contrato 192/2012:

| <b>Item</b>       | <b>Descrição dos serviços</b>                                            | <b>Un.</b> | <b>Quant. Contratada</b> | <b>Quant. executada e paga</b> | <b>PU (R\$)</b> | <b>Valor pago (R\$)</b> |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------|--------------------------------|-----------------|-------------------------|
| 07.001            | Impermeabilização de superfície com mastique betuminoso a frio, por área | m²         | 71,80                    | 71,80                          | 175,44          | 12.596,59               |
| 14.002.003        | Eletroduto de pvc rígido roscável, diâm = 25mm (3/4')                    | m          | 90,00                    | 50,00                          | 8,33            | 416,50                  |
| 14.004.010        | Caixa de passagem PVC 4' x 2' cm. embutir. p/eletroduto                  | un         | 79,00                    | 29,00                          | 10,42           | 302,18                  |
| <b>TOTAL PAGO</b> |                                                                          |            |                          |                                |                 | <b>13.315,27</b>        |

b) Sr. **Kenji Oki** (939.086.958-72), engenheiro civil da Prefeitura Municipal de Maruim/SE à época, para que apresente as suas razões de justificativa pelo atesto de realização dos serviços constante da tabela a seguir, aposto no Boletim de Medição 02 do Contrato 65/2016 (Termo de Compromisso 3151/2012), firmado com a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), quando esses serviços já tinham sido executados pela KSN


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Construções Ltda. (13.751.101/0001-46) no Contrato 192/2012:

| Item              | Descrição dos serviços                                                                                                                                                                                                     | Un. | Quant. Contratada | Quant. executada e paga | PU (R\$) | Valor pago (R\$) |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------|-------------------------|----------|------------------|
| 09.007            | Alvenaria estrutural de blocos cerâmicos 14x19x29. (espessura de 14 cm), p/ paredes c/ área líquida menor que 6m², sem vãos, utilizando colher de pedreiro e argamassa de assentamento c/ preparo em betoneira. af_12/2014 | m²  | 59,93             | 59,93                   | 58,46    | 3.503,51         |
| 14.002.004        | Eletroduto de pvc rígido roscável, diâm = 32mm (1')                                                                                                                                                                        | m   | 55,00             | 50,00                   | 10,33    | 516,50           |
| 14.004.010        | Caixa de passagem PVC 4' x 2' cm. embutir. p/eletroduto                                                                                                                                                                    | un  | 79,00             | 22,00                   | 10,42    | 229,24           |
| <b>TOTAL PAGO</b> |                                                                                                                                                                                                                            |     |                   |                         |          | <b>4.249,25</b>  |

40.7. Além dos itens constantes da tabela anterior, foram incluídos alguns outros na planilha orçamentária da Tomada de Preços 6/2016 (peça 14, p. 20-29), mas que não chegaram a gerar superfaturamento porque não foram executados e pagos ou o foram em quantidade inferior ao que deveria estar previsto, conforme demonstra a tabela seguinte:

| <b>Contrato 192/2012 - KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46)</b>     |                                                                                                  |     |                   |                         |                      |          |                  |          |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------|-------------------------|----------------------|----------|------------------|----------|
| Item                                                                      | Descrição dos serviços                                                                           | Un. | Quant. Contratada | Quant. executada e paga | Quant. restante      | PU (R\$) | Valor pago (R\$) | % medido |
| 9.1                                                                       | Chapisco de aderência em paredes internas e externas                                             | m²  | 1.872,27          | 766,60                  | 1.105,67             | 3,23     | 2.476,12         | 40,94%   |
| 9.2                                                                       | Chapisco de aderência em lajes premoldadas                                                       | m²  | 617,89            | 392,64                  | 225,25               | 5,83     | 2.289,09         | 63,55%   |
| 9.4                                                                       | Reboco tipo paulista p/ paredes internas e externas - espessura 2,0 cm                           | m²  | 1.174,12          | 766,60                  | 407,52               | 15,70    | 12.035,62        | 65,29%   |
| 9.5                                                                       | Reboco tipo paulista p/ lajes - espessura 2,0 cm                                                 | m²  | 617,89            | 320,21                  | 297,68               | 16,03    | 5.132,97         | 51,82%   |
| 13.2.5                                                                    | Eletroduto Ø41mm (DN 1 1/4'), inclusive curvas                                                   | m   | 19,00             | 19,00                   | -                    | 8,14     | 154,66           | 100,00%  |
| 13.4.11                                                                   | Caixa de passagem 4x2' para interruptor e tomada                                                 | um  | 79,00             | 79,00                   | -                    | 4,70     | 371,30           | 100,00%  |
| <b>Contrato 65/2016 - Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82)</b> |                                                                                                  |     |                   |                         |                      |          |                  |          |
| Item                                                                      | Descrição dos serviços                                                                           | Un. | Quant. Contratada | Quant. executada e paga | Diferença a executar | PU (R\$) | Valor pago (R\$) | % medido |
| 08.001                                                                    | Chapisco em parede com argamassa traço t2-1:3 (cimento/areia/adeseivo branco) - revisado 08/2015 | m²  | 1.872,27          | 972,26                  | 133,41               | 8,82     | 8.575,33         | 51,93%   |
| 08.002                                                                    | Chapisco em teto, e=5mm, com argamassa traço t1 - 1:3 (cimento/areia) - revisado 08/2015         | m²  | 617,89            | 81,98                   | 143,27               | 9,23     | 756,68           | 13,27%   |
| 08.004                                                                    | Reboco ou emboço externo, de parede, com argamassa                                               | m²  | 1.174,12          | 328,49                  | 79,03                | 25,46    | 8.363,36         | 27,98%   |



|                |                                                                                                                    |    |        |       |        |       |          |        |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|--------|-------|--------|-------|----------|--------|
|                | t5-1:2:8 (cimento/cal/areia),<br>espessura 2,0 cm                                                                  |    |        |       |        |       |          |        |
| 08.005         | Reboco ou emboço interno,<br>de teto, com argamassa<br>traço t6-1:2:10<br>(cimento/cal/areia),<br>espessura 1,5 cm | m² | 617,89 | 77,98 | 219,70 | 25,40 | 1.980,69 | 12,62% |
| 14.002.0<br>05 | Eletroduto de PVC rígido<br>rosçável, diâm = 40mm (1<br>1/4')                                                      | m  | 19,00  | -     | 0,00   | 13,44 | -        | 0,00%  |
| 14.002.0<br>06 | Eletroduto de PVC rígido<br>rosçável. diâm = 50mm<br>(1 1/2')                                                      | m  | 16,00  | -     | 0,00   | 16,04 | -        | 0,00%  |

40.8. Observe que para os itens 08.001, 08.002, 08.004 e 08.005, a planilha orçamentária da Construtora Expansão Ltda. repetiu todos os quantitativos da planilha orçamentária da KSN Construções Ltda. sem considerar que já haviam sido executados boa parte desses serviços por essa empresa. Como os quantitativos dos serviços executados pela Construtora Expansão Ltda. até o abandono da obra foram inferiores ao que faltava para concluir esses serviços, não ocorreu superfaturamento.

40.9. Em vista do aqui exposto, entende-se que se deva **dar ciência** à **Prefeitura Municipal de Maruim/SE** (13.109.350/0001-32) de que a inclusão dos itens 08.001, 08.002, 08.004, 08.005, 14.002.005 e 14.002.006 na planilha orçamentária constante do Contrato 65/2016 (Tomada de Preços 6/2016), da qual se sagrou vencedora a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), afronta o art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993, pois esses itens já foram executados e pagos anteriormente à empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), no bojo do Contrato 192/2012.

41. Causas da ocorrência do achado: negligência quando do atesto dos serviços realizados.

42. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos. (efeito real)

43. Responsáveis:

43.1. Nome: Leônidas Carvalho Neto (826.444.465-20 - Cargo: Secretário de Obras do município de Maruim/SE de 1º/1/2013 até 19/4/2016)

Conduta: ter atestado a realização dos Itens 07.001, 14.002.003 e 14.004.010, constantes do Boletim de Medição 01 do Contrato 65/2016 (Termo de Compromisso 3151/2012), firmado com a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), quando esses serviços já tinham sido executados pela KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46) no Contrato 192/2012.

Nexo de causalidade: o atesto feito no Boletim de Medição 01 do Contrato 65/2016 deu causa aos pagamentos de itens à Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) que já tinham sido executados pela KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46) no Contrato 192/2012.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

43.2. Nome: Kenji Oki (939.086.958-72 - Cargo: Fiscal da obra referente ao Contrato 192/2012 de 1º/1/2013 até 19/4/2016)

Conduta: ter atestado a realização dos Itens 09.007, 14.002.004 e 14.004.010, constante do Boletim de Medição 02 do Contrato 65/2016 (Termo de Compromisso 3151/2012), firmado com a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), quando esses serviços já tinham sido executados pela KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46) no Contrato 192/2012.

Nexo de causalidade: o atesto feito no Boletim de Medição 02 do Contrato 65/2016 deu causa aos pagamentos de Itens à Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) que já tinham sido executados pela KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46) no Contrato 192/2012.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

44. Proposta de encaminhamento:

44.1. realizar **audiência** dos responsáveis a seguir:

a) Sr. **Leônidas Carvalho Neto** (826.444.465-20), Secretário de Obras Públicas, Transporte e Serviços Urbanos da Prefeitura Municipal de Maruim/SE à época, para que apresente as suas razões de justificativa pelo atesto de realização dos serviços constantes da tabela a seguir, aposto no Boletim de Medição 01 do Contrato 65/2016 (Termo de Compromisso 3151/2012), firmado com a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-



82), quando esses serviços já tinham sido executados pela KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46) no Contrato 192/2012:

| Item              | Descrição dos serviços                                                   | Un. | Quant. Contratada | Quant. executada e paga | PU (R\$) | Valor pago (R\$) |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------|-------------------------|----------|------------------|
| 07.001            | Impermeabilização de superfície com mastique betuminoso a frio, por área | m²  | 71,80             | 71,80                   | 175,44   | 12.596,59        |
| 14.002.003        | Eletroduto de PVC rígido roscável, diâm = 25mm (3/4')                    | m   | 90,00             | 50,00                   | 8,33     | 416,50           |
| 14.004.010        | Caixa de passagem PVC 4' x 2' cm. embutir. p/eletroduto                  | un  | 79,00             | 29,00                   | 10,42    | 302,18           |
| <b>TOTAL PAGO</b> |                                                                          |     |                   |                         |          | <b>13.315,27</b> |

b) Sr. **Kenji Oki** (939.086.958-72), engenheiro civil da Prefeitura Municipal de Maruim/SE à época, para que apresente as suas razões de justificativa pelo atesto de realização dos serviços constante da tabela a seguir, aposto no Boletim de Medição 02 do Contrato 65/2016 (Termo de Compromisso 3151/2012), firmado com a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), quando esses serviços já tinham sido executados pela KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46) no Contrato 192/2012:

| Item              | Descrição dos serviços                                                                                                                                                                                                     | Un. | Quant. Contratada | Quant. executada e paga | PU (R\$) | Valor pago (R\$) |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------|-------------------------|----------|------------------|
| 09.007            | Alvenaria estrutural de blocos cerâmicos 14x19x29. (espessura de 14 cm), p/ paredes c/ área líquida menor que 6m², sem vãos, utilizando colher de pedreiro e argamassa de assentamento c/ preparo em betoneira. af_12/2014 | m²  | 59,93             | 59,93                   | 58,46    | 3.503,51         |
| 14.002.004        | Eletroduto de pvc rígido roscável, diâm = 32mm (1')                                                                                                                                                                        | m   | 55,00             | 50,00                   | 10,33    | 516,50           |
| 14.004.010        | Caixa de passagem PVC 4' x 2' cm. embutir. p/eletroduto                                                                                                                                                                    | un  | 79,00             | 22,00                   | 10,42    | 229,24           |
| <b>TOTAL PAGO</b> |                                                                                                                                                                                                                            |     |                   |                         |          | <b>4.249,25</b>  |

44.2. **dar ciência à Prefeitura Municipal de Maruim/SE** (13.109.350/0001-32) de que a inclusão dos itens 08.001, 08.002, 08.004, 08.005, 14.002.005 e 14.002.006 na planilha orçamentária constante do Contrato 65/2016 (Tomada de Preços 6/2016), da qual se sagrou vencedora a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), afronta o art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993, pois esses itens já foram executados e pagos anteriormente à empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), no bojo do Contrato 192/2012.

### **III.5. Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado**

**45. Termo de Compromisso 3860/2013 (Objeto: construção de quadra escolar coberta no município de Umbaúba/SE):**

45.1. Durante a inspeção *in loco* realizada pela equipe de auditoria deste Tribunal na obra objeto do Termo de Compromisso 3860/2013 (Construção de quadra escolar coberta no município de Umbaúba/SE), pode-se constatar que os itens constantes da tabela a seguir, referentes às instalações hidráulicas e sanitárias, foram pagos e não executados:

| 11   | INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS                               |      |              |          |              |
|------|-------------------------------------------------------|------|--------------|----------|--------------|
| ITEM | DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS                                | U N. | QUAN T. PAGA | PU (R\$) | TOTA L (R\$) |
| 11.1 | Adaptador soldável curto c/ bolsa-rosca para registro | un   | 4,00         | 0,40     | 1,60         |

|                         |                                                                      |             |                |                 |                 |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------|-------------|----------------|-----------------|-----------------|
|                         | 20 mm - 1/2'                                                         |             |                |                 |                 |
| 11.2                    | Adaptador soldável curto c/ bolsa-rosca para registro 25 mm - 3/4'   | un          | 12,00          | 0,45            | 5,40            |
| 11.3                    | Adaptador soldável curto c/ bolsa-rosca para registro 32 mm - 1'     | un          | 4,00           | 1,01            | 4,04            |
| 11.4                    | Adaptador soldável curto c/ bolsa-rosca para registro 50 mm - 1.1/2' | un          | 4,00           | 2,27            | 9,08            |
| 11.5                    | Bucha de redução soldável curta 50 mm - 40 mm                        | un          | 2,00           | 1,63            | 3,26            |
| 11.6                    | Bucha de redução soldável longa 40 mm - 25 mm                        | un          | 2,00           | 2,09            | 4,18            |
| 11.7                    | Caixa d'água em fibra de vidro - cap. 3.000 litros                   | un          | 1,00           | 526,66          | 526,66          |
| 11.8                    | Engate flexível plástico                                             | un          | 10,00          | 1,97            | 19,70           |
| 11.9                    | Flange para caixa d'água 25 mm                                       | un          | 3,00           | 5,74            | 17,22           |
| 11.10                   | Flange para caixa d'água 50 mm                                       | un          | 2,00           | 6,96            | 13,92           |
| 11.11                   | Joelho 90° soldável 25 mm                                            | un          | 11,00          | 0,21            | 2,31            |
| 11.12                   | Joelho 90° soldável 32 mm                                            | un          | 6,00           | 0,44            | 2,64            |
| 11.13                   | Joelho 90° soldável 50 mm                                            | un          | 8,00           | 1,64            | 13,12           |
| 11.14                   | Joelho 90° soldável com bucha de latão - 20 mm - 1/2'                | un          | 2,00           | 1,92            | 3,84            |
| 11.15                   | Joelho de redução 90° soldável 32 mm - 25 mm                         | un          | 4,00           | 0,83            | 3,32            |
| 11.16                   | Joelho de redução 90° soldável com bucha de latão 25 mm - 1/2'       | un          | 16,00          | 2,17            | 34,72           |
| 11.17                   | Luva de redução soldável 40 mm - 32 mm                               | un          | 4,00           | 1,84            | 7,36            |
| 11.18                   | Luva de redução soldável 50 mm - 20 mm                               | un          | 2,00           | 2,24            | 4,48            |
| 11.19                   | Luva soldável 32 mm                                                  | un          | 4,00           | 0,80            | 3,20            |
| 11.20                   | Luva soldável com rosca - 3/4'                                       | un          | 8,00           | 0,64            | 5,12            |
| 11.21                   | Registro de gaveta c/ canopla cromada (1')                           | un          | 2,00           | 44,30           | 88,60           |
| 11.22                   | Registro de gaveta c/ canopla cromada (1.1/2')                       | un          | 2,00           | 68,31           | 136,62          |
| 11.23                   | Registro de gaveta c/ canopla cromada (1/2')                         | un          | 2,00           | 43,48           | 86,96           |
| 11.24                   | Registro de gaveta c/ canopla cromada (3/4')                         | un          | 2,00           | 44,90           | 89,80           |
| 11.25                   | Registro de pressão c/ canopla cromada (3/4')                        | un          | 8,00           | 44,14           | 353,12          |
| 11.26                   | Tê 90° soldável - 25 mm                                              | un          | 5,00           | 0,68            | 3,40            |
| 11.27                   | Tê 90° soldável - 40 mm                                              | un          | 8,00           | 4,72            | 37,76           |
| 11.28                   | Tê 90° soldável - 50 mm                                              | un          | 4,00           | 4,28            | 17,12           |
| 11.29                   | Tê de redução 90° soldável 32 mm - 25 mm                             | un          | 4,00           | 3,34            | 13,36           |
| 11.30                   | Tê de redução 90° soldável 50 mm - 40 mm                             | un          | 2,00           | 9,15            | 18,30           |
| 11.33                   | Tubo PVC rígido soldável - 20 mm                                     | m           | 27,00          | 1,25            | 33,75           |
| 11.34                   | Tubo PVC rígido soldável - 25 mm                                     | m           | 38,00          | 2,17            | 82,46           |
| 11.35                   | Tubo PVC rígido soldável - 32 mm                                     | m           | 28,00          | 3,54            | 99,12           |
| 11.36                   | Tubo PVC rígido soldável - 40 mm                                     | m           | 14,00          | 4,32            | 60,48           |
| 11.37                   | Tubo PVC rígido soldável - 50 mm                                     | m           | 36,00          | 4,71            | 169,56          |
| 11.38                   | União soldável - 20 mm                                               | un          | 6,00           | 2,05            | 12,30           |
| 11.39                   | União soldável - 50 mm                                               | un          | 2,00           | 5,28            | 10,56           |
| <b>Subtotal item 11</b> |                                                                      |             |                |                 | <b>1.998,44</b> |
| <b>12</b>               | <b>INSTALAÇÕES SANITÁRIAS</b>                                        |             |                |                 |                 |
| <b>ITEM</b>             | <b>DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS</b>                                        | <b>U N.</b> | <b>QUAN T.</b> | <b>PU (R\$)</b> | <b>TOTA L</b>   |
| 12.1                    | Bucha de redução longa 50 mm - 40 mm                                 | un          | 5,00           | 0,78            | 3,90            |
| 12.5                    | Curva 90° curta - 40 mm                                              | un          | 14,00          | 0,45            | 6,30            |
| 12.7                    | Joelho 45° - 40 mm                                                   | un          | 3,00           | 0,75            | 2,25            |
| 12.8                    | Joelho 45° - 50 mm                                                   | un          | 6,00           | 1,43            | 8,58            |

|                                                                            |                                                        |    |       |      |                 |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----|-------|------|-----------------|
| 12.9                                                                       | Joelho 90° - 100 mm                                    | un | 7,00  | 6,22 | 43,54           |
| 12.10                                                                      | Joelho 90° c/ anel p/ esgoto secundário 40 mm - 1.1/2' | un | 10,00 | 2,42 | 24,20           |
| 12.11                                                                      | Junção simples 100 mm - 100 mm                         | un | 5,00  | 8,43 | 42,15           |
| 12.12                                                                      | Junção simples 100 mm - 50 mm                          | un | 6,00  | 8,73 | 52,38           |
| 12.13                                                                      | Junção simples 50 mm - 50 mm                           | un | 8,00  | 5,02 | 40,16           |
| 12.17                                                                      | Tubo PVC ponta e bolsa c/ virola - 50 mm               | m  | 3,00  | 3,93 | 11,79           |
| 12.18                                                                      | Tubo rígido c/ ponta lisa 100 mm                       | m  | 20,00 | 5,91 | 118,20          |
| 12.19                                                                      | Tubo rígido c/ ponta lisa 40 mm                        | m  | 20,00 | 5,27 | 105,40          |
| 12.20                                                                      | Tubo rígido c/ ponta lisa 50 mm                        | m  | 17,00 | 5,92 | 100,64          |
| <b>Subtotal item 12</b>                                                    |                                                        |    |       |      | <b>559,49</b>   |
| <b>TOTAL (INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS E SANITÁRIAS NÃO EXECUTADAS E PAGAS)</b> |                                                        |    |       |      | <b>2.557,93</b> |

45.2. As fotos a seguir servem para reforçar o apontamento no sentido de que os itens referentes às instalações hidráulicas e sanitárias não foram executados pela empresa contratada:

(...)

45.3. A tabela a seguir apresenta o resumo dos valores de débito encontrados para cada um desses itens extraídos da tabela anterior:

| ITEM                    | DÉBITO (R\$)    |
|-------------------------|-----------------|
| Instalações Hidráulicas | 1.998,44        |
| Instalações Sanitárias  | 559,49          |
| <b>TOTAL</b>            | <b>2.557,93</b> |

45.4. O valor do débito de R\$ 2.557,93 foi encontrado considerando o último boletim de medição do Contrato 73/2014 apresentado pela empresa CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (peça 34, p. 7-13; Boletim de Medição 4) e pago no dia 22/12/2016 (peça 34, p. 5).

45.5. Nesse ponto, importa ressaltar que o atesto dado no Boletim de Medição 4, que resultou no pagamento indevido de diversos itens das instalações hidráulicas e sanitárias referentes ao Contrato 73/2014, foi feito por Fabrício Santos Rocha Teles Farias, responsável pela fiscalização da obra de construção de quadra escolar coberta no povoado Estiva, no município de Umbaúba/SE, conforme consta expressamente da Anotação de Responsabilidade Técnica à peça 31, p. 4-5.

45.6. Importa ressaltar que, a pedido da equipe de auditoria deste Tribunal, a prefeitura Municipal de Umbaúba/SE solicitou ao engenheiro que atualmente acompanha as obras no município que identificasse as falhas construtivas e possíveis patologias encontradas na obra da quadra coberta com vestiário no povoado Estiva e as descrevesse num laudo de vistoria. O engenheiro civil responsável por essa tarefa encaminhou a este Tribunal o documento de peça 35 por meio do qual informa o seguinte:

‘No Boletim de Medição 04 no valor de R\$ 55.815,35 já com nota Fiscal emitida e também pagamento já realizado foi verificado que **itens referentes a Instalações Hidráulicas** conforme planilha anexada a essa declaração **foram medidos e pagos não encontram-se na referida obra**, não podendo determinar se o real motivo da não presença desse itens se foram furtados, já que a obra possui livre acesso por não ter equipe da construtora presente e nem isolamento da área ou se realmente foram medidos, pagos e não executados sendo necessário em novo processo licitatório inclui-los na nova planilha orçamentária.’ (grifos nossos)

45.7. A declaração acima vem reforçar a imputação da irregularidade a quem deu atesto no Boletim de Medição 4, pois a equipe de auditoria juntamente com empregados da própria prefeitura, durante a vistoria *in loco* realizada no dia 8/2/2018, identificou que não só os itens referentes a instalações hidráulicas, mas também sanitárias, não tinham sido executados, pois não havia sinais de que eles foram arrancados do local de instalação, mas essa tese pode ser rechaçada caso o responsável apresente prova no sentido contrário quando da apresentação de suas razões de justificativa.

45.8. Embora o engenheiro civil da Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE que subscreveu a declaração de peça 35, p. 1, tenha se referido apenas aos itens da instalação hidráulica, é importante afirmar que alguns itens da instalação sanitária também foram pagos mas não executados, conforme consta da tabela inserta no subitem 45.1 anterior.

45.9. Com base no valor do débito mencionado no parágrafo anterior, buscou-se atualizar esse valor até 1º/1/2017, conforme inciso I do §3º do art. 6º da Instrução Normativa TCU 71/2012 (com a nova redação dada



pelo Acórdão 957/2017-TCU-Plenário; relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), utilizando-se do Sistema Débito do TCU, e que resultou em valor inferior a R\$ 100.000,00.

45.10. Assim, afastada a instauração de tomada de contas especial com base nos princípios de racionalidade administrativa e economia processual, mas levando-se em conta a gravidade dos atos praticados, entende-se que deva ser proposta a realização de **audiência** de **Fabício Santos Rocha Teles Farias** (013.074.045-45), fiscal da obra referente ao Contrato 73/2014, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pelo atesto dado no Boletim de Medição 4, que resultou no pagamento indevido de diversos itens das instalações hidráulicas e sanitárias referentes ao Contrato 73/2014 (Termo de Compromisso 3860/2013), firmado entre o município de Umbaúba/SE e a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74), conforme demonstrado na tabela inserta no subitem 45.1 anterior, pois a equipe de auditoria constatou durante a inspeção *in loco* na obra da quadra coberta com vestiário do povoado Estiva que tais itens não foram executados.

46. Causas da ocorrência do achado: negligência quando do atesto dos serviços realizados.

47. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos. (efeito real)

48. Responsável:

48.1. Nome: Fabício Santos Rocha Teles Farias (013.074.045-45 - Cargo: Fiscal da obra referente ao Contrato 73/2014 de 30/7/2014 até 31/12/2016)

Conduta: ter atestado no Boletim de Medição 4 a execução de diversos itens das instalações hidráulicas e sanitárias referentes ao Contrato 73/2014 (Termo de Compromisso 3860/2013), firmado entre o município de Umbaúba/SE e a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74), embora a equipe de auditoria constatou durante a inspeção *in loco* na obra da quadra coberta com vestiário do povoado Estiva que tais itens não foram executados.

Nexo de causalidade: o atesto irregular de itens não executados pelo fiscal do Contrato 73/2014 (Termo de Compromisso 3860/2013) resultou no pagamento indevido de R\$ 2.557,93.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

49. Proposta de encaminhamento:

49.1. Realizar **audiência** de **Fabício Santos Rocha Teles Farias** (013.074.045-45), fiscal da obra referente ao Contrato 73/2014, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pelo atesto dado no Boletim de Medição 4, que resultou no pagamento indevido de diversos itens das instalações hidráulicas e sanitárias referentes ao Contrato 73/2014 (Termo de Compromisso 3860/2013), firmado entre o município de Umbaúba/SE e a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74), conforme demonstrado na tabela inserta no subitem 45.1 anterior, pois a equipe de auditoria constatou durante a inspeção *in loco* na obra da quadra coberta com vestiário do povoado Estiva que tais itens não foram executados.

### **III.6. Pagamentos vedados pela legislação**

**50. Termo de Compromisso FNDE 4362/2013 (Objeto: construção de quadra escolar coberta no município de Itabaianinha/SE):**

50.1. Na planilha de BDI do orçamento que integrou o edital da Tomada de Preços 2/2017, destinada à contratação de empresa para dar continuidade às obras de construção de uma quadra escolar no município de Itabaianinha/SE com recursos do Termo de Compromisso FNDE 4362/2013 (peça 85, p.18), a Prefeitura exigiu que fosse incluído no BDI das propostas dos licitantes um percentual de 1,5% a título de taxa administrativa municipal, a qual fora criada pela Lei Complementar Municipal 962, de 9/12/2016 (peça 86). De acordo com os arts. 1º e 2º da referida Lei, o fato gerador dessa taxa é ‘a assinatura de contratos entre o município de Itabaianinha/SE e os seus fornecedores de produtos e serviços’, tendo como contraprestação municipal ‘a publicação e fiscalização dos contratos administrativos’ e que isso se daria ‘mediante emissão de certidão de regularidade de preceitos de sustentabilidade econômica, social e ambiental que comprove a plena aplicação destes no âmbito da execução dos contratos, sendo esta condição *sine qua non* de habilitação ao recebimento do pactuado em contrato’.

50.2. No entanto, a cobrança dessa taxa de administração, que se fez presente na composição de BDI da proposta da empresa contratada Construtora HJ Ltda.-ME (peça 87, p. 3), não pode incidir sobre os contratos administrativos custeados com recursos federais. Primeiramente porque o próprio Termo de Compromisso 4362/2013, em seu item V (peça 57, p. 1), atribuiu ao município a responsabilidade de custear, com recursos





próprios, ‘todos os serviços necessários à implantação do(s) empreendimento(s) no(s) terreno(s) tecnicamente aprovado(s), uma vez que os valores a serem repassados pelo FNDE/MEC referem-se exclusivamente aos serviços de engenharia constantes nas planilhas orçamentárias’. Ou seja, os serviços de publicação e fiscalização do contrato administrativo teriam que ser custeados com recursos do próprio município, e não por meio de taxas administrativas embutidas na planilha do contrato que, no final das contas, seriam custeadas com recursos federais. Em segundo lugar, os serviços de publicação e de fiscalização de execução de seus contratos são ações que competem ao município, e não à União Federal, além de que, no caso dos serviços de fiscalização, são eles assemelhados a serviços de consultoria ou assistência técnica exercidos por meio de agentes públicos efetivos ou contratados, e tais despesas não podem ser executadas com recursos do orçamento federal do exercício de 2013 (ano da celebração do termo de compromisso), considerando as vedações previstas respectivamente, nos incisos VI e VIII, e §4º, do art. 18 da Lei 12.708/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o Orçamento Federal de 2013), *verbis*:

Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

(...)

VI - ações que não sejam de competência da União, nos termos da Constituição;

(...)

VIII - pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos.

(...)

§ 4º - O disposto nos incisos VIII e XII do *caput* aplica-se também aos pagamentos à conta de recursos provenientes de **convênios**, acordos, ajustes ou **instrumentos congêneres**, firmados com órgãos ou entidades de direito público. (grifos nosso)

51. Causas da ocorrência do achado: desconhecimento de vedação prevista em legislação federal.

52. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real).

53. Proposta de encaminhamento:

53.1. Realizar a **oitiva do município de Itabaianinha/SE** (13.098.181/0001-82), por meio de seu representante legal, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a fim de que, no prazo de quinze dias, manifeste-se acerca da exigência contida no edital da Tomada de Preços 2/2017 para que os licitantes incluíssem na composição do BDI o percentual de 1,5% a título de taxa administrativa municipal, para custeio de serviços de publicação e fiscalização de contrato administrativo custeado com recursos federais repassados no âmbito do Termo de Compromisso FNDE 4362/2013, o que viola o item V do Termo de Compromisso 4362/2013 e os incisos VI e VIII do art. 18 da Lei 12.708/2012 (LDO para o Orçamento Federal de 2013), uma vez que os valores repassados pelo FNDE/MEC referem-se exclusivamente aos serviços de engenharia constantes nas planilhas orçamentárias e que é vedada a realização de despesas com recursos da União, com ações que não sejam de sua competência, nos termos da Constituição Federal de 1988, e com serviços assemelhados a consultoria ou assistência técnica exercidos por meio de agentes públicos efetivos ou contratados.

### **III.7. Fiscalização e acompanhamento deficiente por parte da prefeitura.**

**54. Termo de Compromisso 3151/2012 (Objeto: construção de creche/pré-escola no município de Maruim/SE):**

54.1. A partir da análise do cronograma físico-financeiro integrante do projeto básico (peça 14, p. 31-50), pode-se constatar que houve o seu descumprimento por parte da Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), pois até a data de expiração do prazo de vigência do Contrato 65/2016 (peça 15), segundo informação prestada pelo Gestor de Contratos e Convênios da Prefeitura Municipal de Maruim/SE (peça 16), foram medidos os seguintes serviços que somente deveriam ser executados a partir do 3º mês (de um total de cinco meses): (a) Item 07 - Impermeabilização de calhas; (b) Item 08 - Revestimento de Paredes; e (c) Item 14 - Instalações Elétricas.

54.2. Por meio do Ofício 17-479/2018-TCU/Secex-SE (peça 5, p. 57-58), a Prefeitura Municipal de Maruim/SE foi instada a responder o motivo pelo qual aceitou o descumprimento do cronograma físico-financeiro mencionado no parágrafo anterior. A resposta foi encaminhada pelo engenheiro civil e responsável técnico da obra à equipe de auditoria mediante a entrega do Ofício 15/2018, datado de 5/2/2018 (peça 17, p. 3) e se limitou a informar que ‘os serviços foram liberados pela fiscalização conforme execução da obra’, ou seja, não apresentou os motivos pelos quais a execução da obra não estava cumprindo o cronograma físico-financeiro integrante do projeto básico.

54.3. O Boletim de Medição 2, que comprova que os Itens 07, 08 e 14 tiveram o seu início de execução em desconformidade com o cronograma físico-financeiro que integrou o projeto básico, foi atestado pelo engenheiro civil da Prefeitura Municipal de Maruim/SE, Kenji Oki (peça 19).

54.4. Em vista do exposto, entende-se que se deva **dar ciência** à **Prefeitura Municipal de Maruim/SE** (13.109.350/0001-32) de que o descumprimento do cronograma físico-financeiro das obras financiadas com recursos públicos federais, tal como aconteceu na condução do Contrato 65/2016, firmado com a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), afronta o art. 66 da Lei 8.666/1993.

**55. Termo de Compromisso 3860/2013 (Objeto: construção de quadra escolar coberta no município de Umbaúba/SE):**

55.1. De acordo com o relatório de Restrições e Inconformidades do Simec (peça 30, p. 2), foram apontadas duas ocorrências referentes ao descumprimento do cronograma físico-financeiro da obra de construção da quadra coberta com vestiário do povoado Estiva no município de Umbaúba/SE, conforme segue:

- Data: 15/4/2015 ('a obra está atrasada em relação ao cronograma informado na aba cronograma físico-financeiro');

- Data: 15/4/2015 ('o cronograma informado na aba cronograma físico-financeiro está com as datas defasadas');

- Data: 8/3/2016 ('a execução física da obra está divergente do cronograma preenchido').

55.2. Em vista do exposto, entende-se que se deva **dar ciência** à **Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE** (13.099.395/0001-73) de que o descumprimento do cronograma físico-financeiro das obras financiadas com recursos públicos federais, tal como aconteceu na condução do Contrato 73/2014, firmado com a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74), conforme informação obtida do relatório de Restrições e Inconformidades do Simec, afronta o art. 66 da Lei 8.666/1993.

56. Causas da ocorrência do achado: deficiência de controles internos.

57. Efeitos/Consequências do achado: atraso na execução da obra. (efeito potencial)

58. Proposta de encaminhamento:

58.1. **Dar ciência** à **Prefeitura Municipal de Maruim/SE** (13.109.350/0001-32) de que o descumprimento do cronograma físico-financeiro das obras financiadas com recursos públicos federais, tal como aconteceu na condução do Contrato 65/2016, firmado com a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), afronta o art. 66 da Lei 8.666/1993.

58.2. **Dar ciência** à **Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE** (13.099.395/0001-73) de que o descumprimento do cronograma físico-financeiro das obras financiadas com recursos públicos federais, tal como aconteceu na condução do Contrato 73/2014, firmado com a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74), conforme informação obtida do relatório de Restrições e Inconformidades do Simec, afronta o art. 66 da Lei 8.666/1993.

**IV. Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria**

**IV.1. Pagamento por obra ou etapa não executada, fornecimentos ou serviços não realizados.**

**59. Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163) (Objeto: construção de uma creche/pré-escola no município de São Cristóvão/SE):**

59.1. De acordo com os extratos bancários da conta específica (peça 40), notas fiscais emitidas e registros efetuados no sistema do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (peças 43 e 44), os pagamentos à empresa contratada foram realizados no período de 29/12/2011 a 9/5/2012, conforme tabela a seguir:

| <b>Relação de pagamentos realizados à Construtora Lapa Ltda. - EPP - Contrato 99153/2011</b> |                         |                                |             |                                  |                           |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-------------|----------------------------------|---------------------------|-------------|
| <b>Data</b>                                                                                  | <b>Valor Pago (R\$)</b> | <b>Boletim de Medição (BM)</b> | <b>Peça</b> | <b>Fatura e Nota fiscal - NF</b> | <b>Data emissão da NF</b> | <b>Peça</b> |
| 29/12/2011                                                                                   | 9.350,61                | 001                            | 48, p.4-12  | 00015                            | 22/12/2011                | 48, p.2     |
| 17/1/2012                                                                                    | 80.261,12               | 002                            | 49, p.4-11  | 00022                            | 16/1/2012                 | 49, p.2     |
| 26/1/2012                                                                                    | 100.768,68              | 003                            | 50, p.4-11  | 00027                            | 25/1/2012                 | 50, p.3     |
| 16/2/2012                                                                                    | 109.582,68              | 004                            | -           | 00035                            | 9/2/2012                  | -           |
| 23/3/2012                                                                                    | 66.036,76               | 005                            | 51, p.9-16  | 00046                            | 21/3/2012                 | 51, p.1     |
| 3/5/2012                                                                                     | 60.422,37               | 006                            | 52, p.3-11  | 00054                            | 3/5/2012                  | 52, p.2     |
| 9/5/2012                                                                                     | 74.188,64               | 007                            | 53, p.4-12  | 00058                            | 3/5/2012                  | 53, p.1     |
| <b>Total</b>                                                                                 | <b>500.610,86</b>       |                                |             |                                  |                           |             |

59.2. O boletim de medição 004 e sua correspondente nota fiscal nr. 00035 não foram localizados na documentação disponibilizada à auditoria. No entanto, os registros constantes do portal de transparência e controle social do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (peça 43) combinados com os extratos bancários da conta específica (peça 40, p. 11) e com a diferença entre o saldo acumulado anterior do BM 005 e o saldo acumulado atual do BM 003 permitem concluir que o BM 004 foi efetivamente pago à empresa contratada.

59.3. O último boletim de medição emitido (BM 007) indicava que a obra já contaria com a conclusão das seguintes etapas:

| <b>Medição acumulada no último Boletim de Medição (BM 007) - Contrato 99153/2011</b>                  |                               |                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------|
| <b>Etapas supostamente concluídas</b>                                                                 | <b>Valor da Medição (R\$)</b> | <b>Peça 53</b> |
| 01.01.000 - Pavimentação                                                                              | 16.376,97                     | p.4            |
| 01.02.000 - Muro                                                                                      | 46.163,86                     | p.4            |
| 02.01.000 - Canteiro de obras                                                                         | 8.282,71                      | p.4            |
| 03.01.000 - Fundações                                                                                 | 28.295,22                     | p.4            |
| 03.02.000 - Estruturas de concreto                                                                    | 288.703,67                    | p. 4-5         |
| 04.01.100 - Paredes e Divisórias                                                                      | 1.573,86                      | p.5            |
| 04.01.100.1 - Marcação 1ª fiada alvenaria de bloco cerâmico                                           |                               |                |
| 04.01.100.2 - Levante de alvenaria de bloco cerâmico                                                  | 23.034,17                     | p.5            |
| 04.01.100.3 - Aperto de alvenaria de bloco cerâmico                                                   | 1.800,63                      | p.5            |
| 04.01.100.6 - Divisórias em granito                                                                   | 12.192,54                     | p.5            |
| 04.01.600 - Impermeabilização                                                                         | 19.402,56                     | p.5            |
| 04.01.730 - Pavimentação                                                                              | 20.408,21                     | p.5            |
| 04.01.730.1 - Camada impermeabilizadora de concreto                                                   |                               |                |
| 04.01.730.2 - Regularização de piso                                                                   | 9.665,34                      | p.6            |
| 06.01.500 - Aterramento e Proteção Contra Descargas Atmosféricas                                      | 24.712,53                     | p.10           |
| <b>Total*</b>                                                                                         | <b>499.040,84</b>             |                |
| * Houve pequena diferença entre o valor total da medição e o valor total pago - vide tabela anterior. |                               |                |

59.4. Não obstante a medição de serviços e a efetivação de pagamentos que totalizaram 47,41% do valor total do contrato, o que se observou em campo, conforme fotos 17 e 20 registradas em 25/1/2018 pela equipe de auditoria no local da obra, e fotos 21 e 22 registradas em nov/2012 pela empresa Google (acessível por <https://www.google.com.br/maps>, coordenadas 11°01'03.4"S 37°12'20.0"W), é que a execução física se restringiu apenas à construção do muro que cercaria a creche até a etapa de reboco ou emboço externo de parede e à instalação do canteiro de obra, com exclusão do subitem placa de obra, por não haver nas fotos evidências de sua instalação. Estes itens, de acordo com a planilha do contrato, totalizariam o montante de R\$ 43.001,34, ou seja, de apenas 4,07% do valor do contrato:

(...)

59.5. Vê-se, portanto, que se trata de um caso típico de pagamento por obra ou etapa não executada, que constitui violação expressa ao art. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4320/1964, e caracteriza inexecução total do objeto pactuado, ensejadora de instauração de tomada de contas especial (arts. 51, *caput*, e 63, §1º, II, 'a', da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 127/2008) e constitui fraude em prejuízo da Fazenda Pública, nos termos do art. 96, incisos IV e V, da Lei 8.666/1993.

59.6. Dada a gravidade dos fatos, sua apuração inclusive já está sendo tratada paralelamente no âmbito do Ministério Público Federal (PR-SE), o qual demandou judicialmente, nos autos do processo 0000374-55.2017.4.05.8500 - 2ª Vara Federal de Sergipe, busca e apreensão da documentação do convênio que estava arquivada na sede da Prefeitura Municipal de São Cristóvão/SE, efetivamente realizada por meio da Superintendência da Polícia Federal em Sergipe em 25/8/2017 (peça 45, p. 9-10).

59.7. Cabe destacar também que tramita na Justiça Federal a ação civil de improbidade administrativa 0802464-71.2015.4.05.8500 - 3ª Vara Federal de Sergipe, movida pelo município de São Cristóvão/SE em face do ex-Prefeito Municipal Alexander Oliveira de Andrade e da Construtora Lapa Ltda. - EPP, cuja petição inicial encontra-se na peça 46, p. 361-376.

59.8. No Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (Conveniado/Pactuado) emitido pelo FNDE em 5/12/2017, apontou-se a situação de 'obra cancelada', com manifestação pela reprovação total de



execução física do objeto e impugnação dos R\$ 646.487,52 repassados pela autarquia (peça 47, p. 5).

59.9. A caracterização de desvio de recursos, a consequente paralisação da obra em etapa inicial, o cancelamento da obra pelo FNDE, a falta de qualquer perspectiva de novo ajuste federal para recuperação e aproveitamento da pequena execução física realizada e a ausência de qualquer benefício trazido para a sociedade, conduzem inexoravelmente à impugnação de toda a despesa contratual paga à empresa contratada e à exigibilidade de devolução integral do montante aos cofres do FNDE.

59.10. A jurisprudência desta Corte tem reiterado esse entendimento de acordo com os Acórdãos 2.828/2015-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas; 1.731/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas; 1.960/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Walton Alencar Rodrigues; 3.324/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes; 7.148/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Walton Alencar Rodrigues e 2.158/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ana Arraes.

59.11. Quanto à responsabilidade pelo débito apurado, depreende-se dos diversos documentos colhidos durante a auditoria que houve um concurso de pessoas, que agiram de forma coordenada para, com o uso de boletins de medição fictícios, atestos indevidos de execução e encaminhamentos internos no mínimo negligentes, possibilitar a realização dos pagamentos sem que tivesse havido a devida contraprestação de serviços.

59.12. No caso específico da pessoa jurídica beneficiada diretamente com os pagamentos efetuados com os recursos do convênio, a Construtora Lapa Ltda. - EPP, importa trazer à baila a questão da desconsideração dessa pessoa jurídica, para que tanto os sócios da empresa que participaram ativamente dos atos inquinados como o procurador especialmente designado para atuar em nome desta, em consonância com o Voto do Ministro Relator Raimundo Carreiro que fundamenta o Acórdão 1.984/2012-TCU-Plenário, sejam responsabilizados solidariamente com a pessoa jurídica pelos desvios de recursos assinalados, como se verá a seguir.

59.13. Sobre o tema, cabe reproduzir a esclarecedora lição do Exmo. Sr. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, inserto no voto condutor do Acórdão 4.407/2016-TCU-1ª Câmara, *in verbis*:

‘52. A desconsideração da personalidade jurídica pode ocorrer na situação caracterizada no artigo 50 do Código Civil:

‘Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.’

53. A leitura desse dispositivo permite concluir que, para que seja acolhido o pedido de desconsideração da personalidade jurídica, deve se verificar a presença de um pressuposto, no caso, o prejuízo causado à parte, assim como a inequívoca ocorrência do abuso de direito na gestão da pessoa jurídica.

54. Em outras palavras, não basta o pressuposto prejuízo para que seja acolhida a desconsideração da personalidade jurídica, sendo necessário demonstrar que o prejuízo foi resultado de abuso de personalidade jurídica passível de ser imputado ao sócio e/ou administrador.

55. Nesse sentido, o seguinte julgado:

‘COMERCIAL, CIVIL E PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PARA FINS DE PREQUESTIONAMENTO. NECESSIDADE DE QUE O ACÓRDÃO RECORRIDO PADEÇA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. DECLARAÇÃO DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE ABUSO. ENCERRAMENTO DE ATIVIDADE SEM BAIXA NA JUNTA COMERCIAL. CIRCUNSTÂNCIA INSUFICIENTE À PRESUNÇÃO DE FRAUDE OU MÁ-FÉ NA CONDUÇÃO DOS NEGÓCIOS. ARTS. 592, II E 596 DO CPC. NORMAS EM BRANCO, QUE NÃO DEVEM SER APLICADAS DE FORMA SOLITÁRIA. SOCIEDADE POR QUOTAS DE RESPONSABILIDADE LIMITADA. AUSÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO IRREGULAR E DO CAPITAL SOCIAL INTEGRALIZADO. SÓCIOS NÃO RESPONDEM PELO PREJUÍZO SOCIAL. PRECEDENTES.

(...)

- A excepcional penetração no âmago da pessoa jurídica, com o levantamento do manto que protege essa independência patrimonial, exige a presença do pressuposto específico do abuso da personalidade jurídica, com a finalidade de lesão a direito de terceiro, infração da lei ou descumprimento de contrato.

(...)

(REsp 876.974/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 09/08/2007, DJ 27/08/2007, p. 236)’



56. A desconconsideração da personalidade jurídica exige a configuração do abuso de direito mediante o desvio de finalidade social ou confusão patrimonial, conforme trazido pelo próprio Código Civil no seu art. 50.

57. Nesse sentido, o enunciado 146 do CJF, aprovado na III Jornada de Direito Civil, estabelece que ‘nas relações civis, interpretam-se restritivamente os parâmetros de desconconsideração da personalidade jurídica previstos no art. 50 (desvio de finalidade social ou confusão patrimonial)’.

58. Por desvio de finalidade entende-se o ato intencional dos sócios em fraudar terceiros com o uso abusivo da pessoa jurídica, e por confusão patrimonial, a inexistência, no campo dos fatos, de separação patrimonial entre o patrimônio da pessoa jurídica e o dos sócios, conforme já conceituou o STJ no seguinte excerto decisório:

‘PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE FALÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. INVIABILIDADE. INCIDÊNCIA DO ART. 50 DO CC/02. APLICAÇÃO DA TEORIA MAIOR DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. ALCANCE DO SÓCIO MAJORITÁRIO. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS.

(...)

3. A regra geral adotada no ordenamento jurídico brasileiro, prevista no art. 50 do CC/02, consagra a Teoria Maior da Desconconsideração, tanto na sua vertente subjetiva quanto na objetiva.

4. Salvo em situações excepcionais previstas em leis especiais, somente é possível a desconconsideração da personalidade jurídica quando verificado o desvio de finalidade (Teoria Maior Subjetiva da Desconconsideração), caracterizado pelo ato intencional dos sócios de fraudar terceiros com o uso abusivo da personalidade jurídica, ou quando evidenciada a confusão patrimonial (Teoria Maior Objetiva da Desconconsideração), demonstrada pela inexistência, no campo dos fatos, de separação entre o patrimônio da pessoa jurídica e os de seus sócios.

5. Os efeitos da desconconsideração da personalidade jurídica somente alcançam os sócios participantes da conduta ilícita ou que dela se beneficiaram, ainda que se trate de sócio majoritário ou controlador.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido.

(REsp 1325663/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 11/06/2013, DJe 24/06/2013)’

59. Esse acórdão também evidencia que os efeitos da desconconsideração somente alcançarão os sócios participantes da conduta ilícita ou que dela se beneficiaram, ainda que se trate de sócio majoritário ou controlador.

60. Evidencia, ainda, que, para a aplicação da teoria, exige-se o dolo das pessoas naturais que estão por trás da sociedade, desvirtuando-lhe os fins institucionais e servindo-se os sócios ou administradores desta para lesar credores ou terceiros. É a intenção ilícita e fraudulenta, portanto, que autoriza, nos termos da teoria adotada pelo Código Civil, a aplicação do instituto.

61. Em vista do que foi exposto, verifica-se que a aplicação da desconconsideração da personalidade jurídica deve ser adotada com cautela, desde que preenchidos os requisitos anteriormente mencionados.’

59.14. No caso em questão, a atuação da empresa contratada, Construtora Lapa Ltda. - EPP, materializada com a emissão de boletins de medição fictícios e encaminhamento de faturas sem lastro em prestação efetiva de serviços, ocorreu por meio de sua sócia administradora, Sr.<sup>a</sup> Estelina Bispo da Lapa (III Alteração contratual da firma inserida na peça 77, p. 6-7), assim como por meio do procurador da referida empresa, Valmir Bispo da Lapa (procuração pública à peça 77, p. 1-2), cujas condutas estão detalhadas na tabela a seguir. Por essa razão, tais condutas dão azo à responsabilização pessoal desses agentes ante a prática dos referidos atos intencionais para fraudar terceiros, no caso o município de São Cristóvão/SE, com o uso abusivo da personalidade jurídica.

59.15. As condutas destes e dos demais agentes que possibilitaram a materialização dos desvios dos recursos e a caracterização de fraude contra a Fazenda Pública conforme art. 96, incisos IV e V, da Lei 8.666/1993, estão a seguir delineadas:

| <b>Condutas dos responsáveis pelos desvios dos recursos - Contrato 99153/2011</b>              |                                                                                                                                                                     |                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <b>Responsável e função/cargo à época dos fatos</b>                                            | <b>Conduta</b>                                                                                                                                                      | <b>Peça</b>                                   |
| Estelina Bispo da Lapa,<br>CPF 436.623.075-53<br>Sócio administradora da<br>empresa contratada | Informou a suposta execução de serviços efetivamente não executados, com aposição de rubrica e carimbo nos BMs 1, 2, 3, e encaminhou à Prefeitura a fatura do BM3 e | 48, p. 4-12<br>49, p. 4-11<br>50, p. 2 e 4-11 |



|                                                                                          |                                                                                                                                                                                                       |                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                          | se beneficiou dos pagamentos à empresa.                                                                                                                                                               |                                                                                        |
| Midian Silva de Rezende,<br>CPF 924.837.475-15<br>Engenheira civil da empresa contratada | Informou suposta execução de serviços efetivamente não executados, com aposição de rubrica e carimbo nos BMs 1, 2, 3, 5, 6 e 7.                                                                       | 48, p. 4-12<br>49, p. 4-11<br>50, p. 4-11<br>51, p. 9-16<br>52, p. 3-11<br>53, p. 4-12 |
| Valmir Bispo da Lapa,<br>CPF 585.086.195-53,<br>Procurador da empresa contratada         | Encaminhou à Prefeitura as faturas emitidas pela empresa contratada relativas a serviços não executados descritos nos BMs 1, 2, 5, 6 e 7.                                                             | 48, p. 3<br>49, p. 3<br>51, p. 3<br>52, p. 1<br>53, p. 3                               |
| Anselmo Silva Lisboa,<br>CPF 236.246.045-20<br>Secretário municipal de infraestrutura    | Atestou as notas fiscais dos BMs 1, 3, 5, 6 e 7 apresentadas pela empresa contratada relativas a serviços não executados e deu encaminhamento na Prefeitura para pagamento dos BMs 1, 2, 3, 5, 6 e 7. | 48, p. 1-2<br>49, p. 1-2<br>50, p. 1<br>51, p. 1<br>52, p. 2<br>53, p. 1-2             |
| Alexsander Oliveira de Andrade,<br>CPF 591.177.965-04<br>Prefeito municipal contratante  | Efetuiu os pagamentos das faturas apresentadas pela empresa contratada relativas a serviços não executados, utilizando-se, no caso dos BMs 1 a 5, de saques diretos da conta.                         | 78 e 40, p. 9-12                                                                       |
| Construtora Lapa Ltda. - EPP,<br>CNPJ 11.222.088/0001-02<br>Empresa contratada           | Recebeu os pagamentos por serviços não executados.                                                                                                                                                    | 79                                                                                     |

59.16. Convém esclarecer que no caso da engenheira responsável técnica pela obra, Midian Silva de Rezende, embora não sendo sócia ou administradora da empresa contratada, a sua participação concorreu para o cometimento do dano ao informar, nos Boletins de Medição 1, 2, 3, 5, 6 e 7, que serviços não executados teriam sido realizados. Dessa forma, agindo em conluio com o secretário municipal de infraestrutura à época, Anselmo Silva Lisboa, que atestou os mesmos boletins de medição, deu causa ao prejuízo ao Erário, nos termos do art. 5º, inciso II, da Lei 8.443/1992.

59.17. Especificamente em relação ao prefeito municipal responsável pelos pagamentos indevidos, Alexsander Oliveira de Andrade, constituem agravantes na sua conduta o fato de ter deixado de adotar providências corretivas e punitivas perante a empresa contratada, mesmo diante do Parecer Jurídico 611/2012, de 3/8/2012, elaborado pela Procuradoria Geral do Município com orientações nesse sentido (peça 54, p. 5-12), além de ter efetuado saques diretos da conta específica em vez de utilizar-se de crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores, conforme exigido no art. 50, §2º, II, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 127/2008 (peça 40, p. 9-12).

59.18. Em vista do exposto, deve ser atribuída a responsabilidade pelo débito apurado, em solidariedade, a todos os responsáveis indicados na tabela anterior.

60. Causas da ocorrência do achado: conluio entre agentes públicos e privados para fraudar os cofres públicos.

61. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real) - Pagamentos por serviços de obra não executada.

62. Responsáveis:

62.1. Nome: Construtora Lapa Ltda - EPP (11.222.088/0001-02)

Conduta: recebeu os pagamentos por serviços não executados.

Nexo de causalidade: o recebimento de pagamentos por serviços não executados gerou prejuízos ao Erário.

62.2. Nome: Alexsander Oliveira de Andrade (591.177.965-04 - Cargo: Prefeito municipal de São Cristóvão/SE à época dos fatos; gestão de 1º/1/2009 até 31/12/2012)

Conduta: efetuou os pagamentos das faturas apresentadas pela empresa contratada relativas a serviços não executados, utilizando-se, no caso dos BMs 1 a 5, de saques diretos da conta.



Nexo de causalidade: a realização de pagamentos por serviços não executados gerou prejuízo ao Erário.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, tendo como agravantes o fato de ter sido alertado previamente das irregularidades sem ter adotado providências corretivas e de ter sacado recursos diretamente no caixa, o que é vedado pela norma. Há ainda a obrigação de reparar o dano. Portanto deve o responsável ser citado a fim de avaliar se merece ser condenado em débito e/ou apenado com a aplicação de multa.

62.3. Nome: Anselmo Silva Lisboa (236.246.045-20 - Cargo: Secretário municipal de infraestrutura do município de São Cristóvão/SE à época dos fatos; de 17/8/2011 até 4/5/2012)

Conduta: atestou as notas fiscais dos BMs 1, 3, 5, 6 e 7 apresentadas pela empresa contratada relativas a serviços não executados e deu encaminhamento na Prefeitura para pagamento dos BMs 1, 2, 3, 5, 6 e 7.

Nexo de causalidade: o atesto de notas fiscais de serviços não executados possibilita a realização de pagamentos irregulares, gerando prejuízos ao Erário.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, há ainda a obrigação de reparar o dano. Portanto deve o responsável ser citado a fim de avaliar se merece ser condenado em débito e/ou apenado com a aplicação de multa.

62.4. Nome: Estelina Bispo da Lapa (436.623.075-53 - Cargo: Sócio administradora da empresa contratada; de 16/11/2011 até 13/5/2013)

Conduta: informou a suposta execução de serviços efetivamente não executados, com aposição de rubrica e carimbo nos BMs 1, 2, 3, e encaminhou à Prefeitura a fatura do BM3 e se beneficiou dos pagamentos à empresa.

Nexo de causalidade: a assinatura de boletins de medição de serviços não executados e o respectivo faturamento possibilita o pagamento irregular de faturas, gerando prejuízos ao Erário.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, há ainda a obrigação de reparar o dano. Portanto deve o responsável ser citado a fim de avaliar se merece ser condenado em débito e/ou apenado com a aplicação de multa.

62.5. Nome: Midian Silva de Rezende (924.837.475-15 - Cargo: Engenheira civil da empresa contratada; de 16/11/2011 até 13/5/2013)

Conduta: informou suposta execução de serviços efetivamente não executados, com aposição de rubrica e carimbo nos BMs 1, 2, 3, 5, 6 e 7.

Nexo de causalidade: a assinatura de boletins de medição de serviços não executados possibilita o pagamento irregular de faturas, gerando prejuízos ao Erário.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, há ainda a obrigação de reparar o dano. Portanto deve o responsável ser citado a fim de avaliar se merece ser condenado em débito e/ou apenado com a aplicação de multa.

62.6. Nome: Valmir Bispo da Lapa (585.086.195-53 - Cargo: Procurador da empresa contratada; de 16/11/2011 até 13/5/2013)

Conduta: encaminhou à Prefeitura as faturas emitidas pela empresa contratada relativas a serviços não executados descritos nos BMs 1, 2, 5, 6 e 7.

Nexo de causalidade: o encaminhamento de faturas relativas a serviços não executados possibilita pagamentos irregulares, gerando prejuízos ao Erário.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, há ainda a obrigação de reparar o dano. Portanto deve o responsável ser citado a fim de avaliar se merece ser condenado em débito e/ou apenado com a aplicação de multa.

### 63. Proposta de encaminhamento:

63.1. **Converter** os autos em tomada de contas especial, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992 e, nos termos dos arts. 10, §1º, 11 e 12, inciso II, da mesma Lei, c/c o arts. 202, inciso II, e 252 do Regimento Interno/TCU.

63.2. **Desconsiderar** a personalidade jurídica da Construtora Lapa Ltda. - EPP (11.222.088/0001-02), com fulcro no art. 50 da Lei 10.406/2002, c/c o art. 298 do Regimento Interno do TCU, para responsabilizar, em regime de solidariedade, a sócia administradora da referida entidade, Estelina Bispo da Lapa (436.623.075-53), a engenheira civil e o procurador dessa empresa à época, Midian Silva de Rezende (924.837.475-15) e Sr. Valmir Bispo da Lapa (585.086.195-53), juntamente com o secretário municipal de infraestrutura da Prefeitura de São Cristóvão/SE à época, Anselmo Silva Lisboa (236.246.045-20) e com o prefeito municipal contratante, Alexsander Oliveira de Andrade (591.177.965-04), além da própria pessoa jurídica contratada pelo município

(Construtora Lapa Ltda. - EPP; CNPJ 11.222.088/0001-02), pelas irregularidades e débito apurado nestes autos.

63.3. Ordenar a **citação** de **Construtora Lapa Ltda. - EPP**, CNPJ 11.222.088/0001-02, empresa contratada, **Alexsander Oliveira de Andrade**, CPF 591.177.965-04, ex-prefeito municipal de São Cristóvão/SE, **Estelina Bispo da Lapa**, CPF 436.623.075-53, sócio administradora da empresa contratada, **Midian Silva de Rezende**, CPF 924.837.475-15, engenheira civil da empresa contratada, **Valmir Bispo da Lapa**, CPF 585.086.195-53, procurador da empresa contratada, e **Anselmo Silva Lisboa**, CPF 236.246.045-20, secretário municipal de infraestrutura, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da entrega do ofício de citação, apresentem alegações de defesa e/ou, **solidariamente**, recolham aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) o valor do débito de **R\$ 500.610,86**, atualizado monetariamente a contar das datas abaixo especificadas, em razão das condutas detalhadas na tabela a seguir que, em conjunto, resultaram no pagamento de serviços não executados de construção de uma creche/escola no Loteamento Lauro Rocha, objeto do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163) e do Contrato 99153/2011, bem como o cometimento de fraude contra a Fazenda Pública, conforme art. 96, incisos IV e V, da Lei 8.666/1993, e ausência de qualquer benefício trazido para a sociedade:

| Data de ocorrência | Débito (R\$)      |
|--------------------|-------------------|
| 29/12/2011         | 9.350,61          |
| 17/1/2012          | 80.261,12         |
| 26/1/2012          | 100.768,68        |
| 16/2/2012          | 109.582,68        |
| 23/3/2012          | 66.036,76         |
| 3/5/2012           | 60.422,37         |
| 9/5/2012           | 74.188,64         |
| <b>Total</b>       | <b>500.610,86</b> |

| Responsável e função/cargo à época dos fatos                                                        | Conduta que culminaram com a prática de fraude contra a Fazenda Pública conforme art. 96, incisos IV e V, da Lei 8.666/1993.                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>Estelina Bispo da Lapa</u> ,<br>CPF 436.623.075-53<br>Sócio administradora da empresa contratada | Informou a suposta execução de serviços efetivamente não executados, com aposição de rubrica e carimbo nos BMs 1, 2, 3, e encaminhou à Prefeitura a fatura do BM3 e se beneficiou dos pagamentos à empresa. |
| Midian Silva de Rezende,<br>CPF 924.837.475-15<br>Engenheira civil da empresa contratada            | Informou suposta execução de serviços efetivamente não executados, com aposição de rubrica e carimbo nos BMs 1, 2, 3, 5, 6 e 7.                                                                             |
| Valmir Bispo da Lapa,<br>CPF 585.086.195-53, Procurador da empresa contratada                       | Encaminhou à Prefeitura as faturas emitidas pela empresa contratada relativas a serviços não executados descritos nos BMs 1, 2, 5, 6 e 7.                                                                   |
| Anselmo Silva Lisboa,<br>CPF 236.246.045-20<br>Secretário municipal de infraestrutura               | Atestou as notas fiscais dos BMs 1, 3, 5, 6 e 7 apresentadas pela empresa contratada relativas a serviços não executados e deu encaminhamento na Prefeitura para pagamento dos BMs 1, 2, 3, 5, 6 e 7.       |
| Alexsander Oliveira de Andrade,<br>CPF 591.177.965-04<br>Prefeito municipal contratante             | Efetuiu os pagamentos das faturas apresentadas pela empresa contratada relativas a serviços não executados, utilizando-se, no caso dos BMs 1 a 5, de saques diretos da conta.                               |
| Construtora Lapa Ltda. - EPP,<br>CNPJ 11.222.088/0001-02<br>Empresa contratada                      | Recebeu os pagamentos por serviços não executados.                                                                                                                                                          |

63.4. **Encaminhar** à Procuradoria da República no estado de Sergipe e à Superintendência da Polícia Federal no mesmo estado cópia do Relatório, Voto e Acórdão que vierem a ser proferidos, assim como cópia do excerto do relatório de auditoria que descreve a irregularidade acima, acompanhada de cópia das evidências que lhe dão suporte.

#### **IV.2. Falta de exigência de garantia contratual.**



**64. Termo de Compromisso 3151/2012 (Objeto: construção de creche/pré-escola no município de Maruim/SE):**

64.1. Após o abandono da obra de construção de creche/pré-escola pela empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), conforme mencionado no Item 26 deste relatório, a Prefeitura Municipal de Maruim/SE realizou tomada de preços visando escolher outra empresa para dar continuidade à obra. Para isso foi publicado o edital da Tomada de Preços 6/2016 (peça 14), sem, contudo, prever a prestação de garantia contratual, mesmo sabendo que a empresa anterior (KSN Construções Ltda.) tinha abandonado a obra sem apresentar motivo plausível e que a garantia contratual poderia ser utilizada para assegurar o pagamento de uma eventual multa por atraso injustificado na execução contratual, conforme previsto no art. 86 da Lei 8.666/1993.

64.2. A empresa vencedora da Tomada de Preços 6/2016 foi a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), tendo sido firmado em 12/7/2016 o Contrato 65/2016 (peça 15), no valor de R\$ 672.451,06. Ocorre que essa empresa também abandonou a obra, conforme informação advinda do próprio FNDE (peça 7, p. 25-26), *verbis*:

‘Houve rescisão contratual e foi realizada uma segunda contratação, que se deu por meio de processo licitatório homologado em 12/07/2016 no qual a empresa vencedora foi a CONSTRUTORA EXPANSÃO LTDA - ME, CNPJ 24.491.597/0001-82, contratada pelo valor de R\$ 672.451,06.

Conforme informações prestadas pelo fiscal municipal no sistema em 01/11/2017, a obra se encontra novamente paralisada com **10% de execução do segundo contrato, totalizando 51,10% de execução**. Conforme descrito em relatório, a empresa não possuía interesse em dar continuidade à obra e o contrato expirou.

A empresa supervisora contratada pelo FNDE esteve na obra em 05 ocasiões, sendo a última supervisão realizada em 01/09/2017. Conforme informações observadas no relatório de supervisão (arquivo anexo), a obra se encontrava paralisada com 15,49% de execução em relação ao segundo contrato. Durante a supervisão foram identificados serviços executados em desconformidade com o projeto padrão pactuado, que estão pendentes de resposta por parte do Município (...).’ (grifos nossos)

64.3. O abandono da obra foi confirmado após a vistoria feita pela equipe de auditoria deste Tribunal durante a fase de execução no dia 30/1/2018, conforme demonstrado nas Fotos 1 a 4.

64.4. Quando instada pela equipe de fiscalização a apresentar o termo de rescisão do Contrato 65/2016, o Gestor de Contratos e Convênios da Prefeitura de Maruim/SE apresentou a seguinte justificativa (peça 16):

‘Em atenção a notificação de Vossa Senhoria, no tocante ao processo de Rescisão Contratual com a empresa Construtora Expansão Ltda.-ME, informamos que, destarte as notificações efetuadas à mesma para cumprimento do objeto no período de tempo contratualizado, diante da expiração da vigência de prazo do Contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Maruim e a Empresa Construtora Expansão Ltda.-ME. sem manifestação de prorrogação de ambas as partes, o mesmo se extingui por decurso de prazo, não sendo mais necessário a formalização do processo de rescisão.’

64.5. Ainda com referência à resposta dada pelo Gestor de Contratos e Convênios da Prefeitura de Maruim/SE contida no excerto anterior, ele complementa com a seguinte assertiva:

‘Entretanto, comunicamos a Vossa Senhoria que estamos manifestando junto ao setor jurídico do município, proposição visando medidas de caráter punitivo à referida empresa considerando o descumprimento da mesma às cláusulas contratuais.’

64.6. Essa afirmação anterior reforça o entendimento acerca da necessidade de estipulação da garantia contratual nos editais de obras realizadas com recursos federais que estão sendo abandonadas reiteradamente por empresas sem capacidade operacional e por outras que não cumprem o cronograma físico-financeiro, atrasando a sua conclusão. Caso a Prefeitura Municipal de Maruim/SE tivesse previsto no edital da Tomada de Preços 6/2016, bem como no Contrato 65/2016, a prestação de garantia contratual por parte da empresa vencedora do certame, a multa de mora indicada no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993 poderia ter sido descontada da garantia prestada, após o regular processo administrativo, resguardando com isso o interesse público e agindo de forma educativa com relação a outras empresas que porventura desejassem contratar com a Administração Pública, pois estariam cientes de que caso não cumprissem o acordado, poderiam ser sancionadas, inclusive de forma pecuniária.

64.7. A afirmação prestada pelo Gestor de Contratos e Convênios da Prefeitura de Maruim/SE de que estão analisando a possibilidade de proposição de medidas de caráter punitivo à Construtora Expansão Ltda. pelo abandono injustificado da obra, reforça o nosso entendimento pela necessidade, em casos de contratação de obras análogas a esta, que haja a previsão de garantia contratual e, caso o atraso ou abandono injustificado da



obra seja configurado, sejam aplicadas as sanções enumeradas no art. 87 da Lei 8.666/1993 e, no caso de aplicação de multa (inciso II deste artigo), seu valor possa ser descontado da respectiva garantia contratual.

64.8. Devido à prática de não apenação a essas empresas, percebe-se que se tornou comum no estado de Sergipe, e porque não dizer no Brasil, o fato de diversas empresas se ‘aventurarem’ na contratação de obras com o poder público, certas de que podem atrasar o andamento das obras, ou mesmo abandoná-las, e não serem punidas por isso.

64.9. De acordo com o Acórdão 859/2006-TCU-Plenário (Sumário; Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça), o agente público que deixa de exigir da contratada a prestação das garantias contratuais, conforme previsto no art. 56 da Lei 8.666/1993, responde pelos prejuízos decorrentes de sua omissão, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.

64.10. Importante frisar que embora não esteja prevista no Contrato 65/2016 a prestação da garantia conforme reza o art. 56 da lei 8.666/1996, havia previsão expressa de aplicação de sanções para o contratado, caso comprovada a sua inexecução, total ou parcial (Cláusula Sétima, §4º; peça 15, p. 4-5).

64.11. Quando instado pela equipe de auditoria a informar o motivo pelo qual não houve qualquer aplicação de penalidade às empresas KSN Construções Ltda. e Construtora Expansão Ltda. por atraso de cumprimento do cronograma contratual (Ofício 17-479/2018-TCU/Secex-SE; peça 5, p. 57), o atual Prefeito do município de Maruim/SE, por meio do Ofício 14/2018 (peça 17, p. 1), encaminhou a resposta dada pelo Secretário de Obras, na qual informa que não houve aplicação de penalidade a essas empresas em virtude de terem ciência de que ‘os preços estavam desatualizados’ e, por conta disso, foi feito um acordo amigável entre as partes. Ocorre que não consta dos autos qualquer documento da lavra de nenhuma dessas empresas referindo-se a essa suposta desatualização dos preços contratados e, além disso, essa informação é oposta àquela prestada pelo Gestor de Contratos e Convênios da Prefeitura de Maruim/SE de que ‘estão analisando a possibilidade de proposição de medidas de caráter punitivo à Construtora Expansão Ltda. pelo abandono da obra injustificadamente’, conforme comentado anteriormente.

64.12. Em vista do exposto, entende-se pertinente ao caso propor a realização de **audiência** dos seguintes responsáveis:

a) Sr. **Tefson Rodrigues dos Santos** (533.099.445-49), presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da Prefeitura de Maruim/SE à época, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa por não ter previsto no edital da Tomada de Preços 6/2016 a prestação de garantia contratual por parte do licitante vencedor, mesmo a obra já tendo sido abandonada pela empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), vencedora da Tomada de Preços 7/2012, tendo ambas como objeto a contratação de empresa para execução da obra da creche/pré-escola (tipo ‘C’), situada no Conjunto Albano Franco, naquele município, no âmbito do Termo de Compromisso 3151/2012;

b) Sr. **Jeferson Santos de Santana** (171.568.235-15), atual prefeito do município de Maruim/SE, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa por não ter aplicado à Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) as sanções previstas no §4º da Cláusula Sétima do Contrato 65/2016, posto que comprovada a inexecução parcial da obra da creche/pré-escola (tipo ‘C’), situada no Conjunto Albano Franco, naquele município, no âmbito do Termo de Compromisso 3151/2012.

#### **65. Termo de Compromisso 3860/2013 (Objeto: construção de quadra escolar coberta no município de Umbaúba/SE):**

66. Consta do edital da Tomada de Preços 2/2014 (peça 28, p. 159-160) a previsão da garantia contratual no percentual de 3% do valor contratado, bem como do Contrato 73/2014, na sua Cláusula Sexta (peça 29, p. 211-212).

67. Embora houvesse a previsão contratual da garantia a ser prestada pela empresa vencedora do certame, a Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE não exigiu a sua prestação por parte da empresa CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. Ocorre que após o início da execução, essa empresa abandonou a construção da quadra coberta com vestiário do povoado Estiva, após apresentar indícios de não cumprimento do cronograma físico-financeiro, conforme consta do Relatório de Restrições e Inconformidades do Simec (peça 30, p. 2). Nesse caso, a municipalidade deveria ter aplicado a multa de mora prevista no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993, descontando-a da garantia contratual, após o regular processo administrativo.

68. Conforme já mencionado anteriormente, consta do Sumário do Acórdão 859/2006-TCU-Plenário (Relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilaça), que o agente público que deixa de exigir da contratada a





prestação das garantias contratuais, conforme previsto no art. 56 da Lei 8.666/1993, responde pelos prejuízos decorrentes de sua omissão, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.

69. Importante frisar que o Contrato 73/2014 foi celebrado por José Silveira Guimarães, prefeito municipal de Umbaúba/SE à época (peça 29, p. 209-216).

70. Aliado a não exigência da prestação da garantia pela empresa contratada, impossibilitando uma possível retenção dessa garantia no caso de aplicação de multa de mora prevista no art. 86 da Lei 8.666/1993, tem-se que a Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE não apresentou a cópia do termo de rescisão do Contrato 73/2014, embora tenha sido constatado o abandono da obra por parte da CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda., concretizado pelos atrasos reiterados na sua execução e comprovado nos cinco aditivos de prazo celebrados (peça 29, p. 230, 242, 254, 302 e 320).

71. Quando instados pela equipe de auditoria a apresentar o termo de rescisão do Contrato 73/2014 por meio do Ofício de Requisição 22-479/2018-TCU/Secex-SE (peça 6, p. 36), o atual prefeito municipal apresentou a cópia do Termo de Encerramento do Contrato 73/2014 (publicado no Diário Oficial da União do dia 29/11/2017; peça 31, p. 3), que apenas informa que esse ajuste ‘teve a sua validade expirada no dia 15/7/2017’. Esse documento não se confunde com o termo de rescisão unilateral do contrato, mas apenas dá publicidade ao fim de sua vigência.

72. Sobre o tema rescisão contratual, faz-se mister repisar que a Lei 8.666/1993, em seu art. 77, determina que a inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão e estabelece no inciso I do art. 78, que um dos motivos para que essa rescisão se efetive de forma unilateral é o não cumprimento de cláusulas contratuais ou prazos (art. 79, inciso I), sendo necessária a instauração de um processo administrativo específico, assegurando o direito à defesa prévia e ao contraditório ao contratado.

73. Concluso o processo administrativo restando caracterizado o não cumprimento dos prazos acordados, será determinada por ato unilateral a rescisão do contrato que deverá ser formalizada por despacho e documentada com a lavratura de termo de rescisão administrativa do contrato.

74. Importa observar que a rescisão é o ato pelo qual se põe término às obrigações mútuas contraídas em contrato, devendo sempre ser motivada e fundamentada nos autos do processo administrativo.

75. Em vista do exposto, entende-se pertinente ao caso propor a realização de **audiência de José Silveira Guimarães** (004.082.985-53), prefeito municipal de Umbaúba/SE à época, a fim de que apresente as suas razões de justificativa pelas seguintes irregularidades encontradas na condução do Contrato 73/2014, firmado com a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74):

a) por não ter exigido a prestação da garantia do Contrato 73/2014, embora houvesse a sua previsão na Cláusula Sexta, em afronta ao Acórdão 859/2006-TCU-Plenário (Sumário; Relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilaça);

b) por não ter aplicado a multa de mora prevista no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993, em virtude do atraso injustificado na execução do contrato, conforme consta do Relatório de Restrições e Inconformidades do Simec;

c) por não ter instaurado processo administrativo com vistas a rescindir o Contrato 73/2014, que foi alvo de cinco aditivos de prazo solicitados pela empresa contratada, e cuja situação foi confirmada pelas informações insertas nos dias 15/4/2015 e 8/3/2016 no relatório de Restrições e Inconformidades do Simec/FNDE, nos termos do art. 77 da Lei 8.666/1993.

**76. Termo de Compromisso FNDE 4362/2013 (Objeto: construção de quadra escolar coberta no município de Itabaianinha/SE):**

76.1. Não foi prevista nos editais das Tomadas de Preços 9/2015 (peça 73) e 2/2017 (peça 74) e nem nos respectivos contratos 179/2015 (peça 60) e 270/2017 (peça 75) advindos dessas licitações a prestação da garantia contratual por parte das empresas contratadas, respectivamente Metalux - Indústria Metalúrgica Ltda. - EPP e Construtora HJ Ltda. - ME.

76.2. Conforme dito anteriormente, tem sido uma prática comum no país a participação ‘aventureira’ de diversas empresas na contratação de obras com o poder público, dando causa a atrasos ou mesmo a abandono da obra, principalmente quando os editais não preveem qualquer exigência de garantia financeira para fazer frente aos prejuízos a que tenham dado causa. Não é por outra razão que o Tribunal já se manifestou por meio do Acórdão 859/2006-TCU-Plenário (Sumário; Relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilaça) que o agente público que deixa de exigir da contratada a prestação das garantias contratuais, conforme previsto no art. 56 da Lei 8.666/1993, responde pelos prejuízos decorrentes de sua omissão, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992



76.3. No caso em tela, apesar de a exigência de garantia contratual ser uma faculdade da administração contratante, o abandono da obra pela primeira contratada e a necessidade de uma segunda contratação para execução de remanescente da obra por meio de nova licitação deveria ter alertado o responsável pela elaboração do segundo edital da prefeitura sobre a necessidade de se exigir garantia contratual prevista nos arts. 31, §2º, e 56 da Lei 8.666/1993. Ambos os editais foram assinados pelo mesmo servidor, na condição de presidente da comissão permanente de licitação, Reginaldo Vieira da Silveira, o qual deve ser chamado para apresentar suas razões de justificativa por meio de audiência.

77. Causas da ocorrência do achado: deficiência de controles internos.

78. Efeitos/Consequências do achado: abandono reiterado de obras por empresas sem capacidade operacional e por outras que não cumprem o cronograma físico-financeiro, atrasando a sua conclusão (efeito real) e dificuldade para exigir cumprimento fiel do contrato e adimplemento de eventuais multas (efeito potencial)

79. Responsáveis:

79.1. Nome: Tefson Rodrigues dos Santos (533.099.445-49 - Cargo: Presidente da CPL do município de Maruim/SE de 4/1/2016 até 31/12/2016)

Conduta: por não ter previsto no edital da Tomada de Preços 6/2016 a prestação de garantia contratual por parte do licitante vencedor, mesmo a obra já tendo sido abandonada pela empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), vencedora da Tomada de Preços 7/2012, tendo ambas como objeto a contratação de empresa para execução da obra da creche/pré-escola (tipo 'C'), situada no Conjunto Albano Franco, naquele município, no âmbito do Termo de Compromisso 3151/2012.

Nexo de causalidade: a falta de previsão da prestação de garantia contratual por parte do licitante vencedor na Tomada de Preços 6/2016 tornou impossível a execução dessa garantia para pagamento da eventual multa de mora devida pelo abandono da obra pela Construtora Expansão Ltda., conforme reza o art. 80, inciso III, da Lei 8.666/1993.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

79.2. Nome: José Silveira Guimarães (004.082.985-53 - Cargo: Prefeito municipal de Umbaúba/SE de 1º/1/2013 até 31/12/2016)

Conduta: não ter exigido a prestação da garantia do Contrato 73/2014, embora houvesse a sua previsão na Cláusula Sexta e não ter aplicado a multa de mora prevista no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993, em virtude do atraso injustificado na execução do contrato, conforme consta do Relatório de Restrições e Inconformidades do Simec.

Nexo de causalidade: a não exigência da prestação de garantia contratual por parte do licitante vencedor na Tomada de Preços 2/2014 tornou impossível a retenção dessa garantia para pagamento da eventual multa de mora devida pelo abandono da obra pela CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74).

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

79.3. Nome: Jeferson Santos de Santana (171.568.235-15 - Cargo: Prefeito municipal de 1º/1/2013 até 31/12/2020)

Conduta: não aplicou à Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) as sanções previstas no §4º da Cláusula Sétima do Contrato 65/2016, posto que comprovada a inexecução parcial da obra da creche/pré-escola (tipo 'C'), situada no Conjunto Albano Franco, naquele município, no âmbito do Termo de Compromisso 3151/2012.

Nexo de causalidade: a não aplicação das sanções previstas no §4º da Cláusula Sétima do Contrato 65/2016 à Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) gerou sentimento de impunidade nas empresas que contratam com o poder público e atrasam de forma injustificada a execução dos contratos e/ou abandonam as obras públicas.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

79.4. Nome: Reginaldo Vieira da Silveira (155.406.265-91 - Cargo: Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) de 18/8/2015 até 9/8/2017)

Conduta: não ter previsto no edital da Tomada de Preços 2/2017 a prestação de garantia contratual por parte do licitante vencedor, mesmo a obra já tendo sido abandonada pela empresa Metalux Indústria Metalúrgica Ltda. EPP (13.102.268/0001-86), vencedora da Tomada de Preços 9/2015, tendo ambas como objeto a



contratação de empresa para execução de construção de uma quadra escolar com cobertura e vestiário no povoado Ilha daquele município, com recursos do Termo de Compromisso FNDE 4362/2013.

Nexo de causalidade: a falta de previsão da prestação de garantia contratual por parte do licitante vencedor nas Tomadas de Preços de Itabaianinha 9/2015 e 2/2017 tornou impossível a execução dessa garantia para pagamento de eventual multa de mora devida pelo abandono da obra pela primeira contratada, conforme reza o art. 80, inciso III, da Lei 8.666/1993 e possíveis prejuízos que possam ser causados no âmbito do segundo contrato, em vigor.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

80. Proposta de encaminhamento:

80.1. Realizar **audiência** de **Jeferson Santos de Santana** (171.568.235-15), atual prefeito do município de Maruim/SE, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa por não ter aplicado à Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) as sanções previstas no §4º da Cláusula Sétima do Contrato 65/2016, posto que comprovada a inexecução parcial da obra da creche/pré-escola (tipo 'C'), situada no Conjunto Albano Franco, naquele município, no âmbito do Termo de Compromisso 3151/2012.

80.2. Realizar **audiência** de **José Silveira Guimarães** (004.082.985-53), prefeito municipal de Umbaúba/SE à época, a fim de que apresente as suas razões de justificativa pelas seguintes irregularidades encontradas na condução do Contrato 73/2014, firmado com a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74):

a) por não ter exigido a prestação da garantia do Contrato 73/2014, embora houvesse a sua previsão na Cláusula Sexta;

b) por não ter aplicado a multa de mora prevista no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993, em virtude do atraso injustificado na execução do contrato, conforme consta do Relatório de Restrições e Inconformidades do Simec;

c) por não ter instaurado processo administrativo com vistas a rescindir o Contrato 73/2014, que foi alvo de cinco aditivos de prazo solicitados pela empresa contratada, e cuja situação foi confirmada pelas informações inseridas nos dias 15/4/2015 e 8/3/2016 no relatório de Restrições e Inconformidades do Simec/FNDE.

80.3. Realizar **audiência** de **Tefson Rodrigues dos Santos** (533.099.445-49), presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da Prefeitura Municipal de Maruim/SE à época, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa por não ter previsto no edital da Tomada de Preços 6/2016 a prestação de garantia contratual por parte do licitante vencedor, mesmo a obra já tendo sido abandonada pela empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), vencedora da Tomada de Preços 7/2012, tendo ambas como objeto a contratação de empresa para execução da obra da creche/pré-escola (tipo 'C'), situada no Conjunto Albano Franco, naquele município, no âmbito do Termo de Compromisso 3151/2012.

80.4. Realizar **audiência** de **Reginaldo Vieira da Silveira** (155.406.265-91), presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da Prefeitura Municipal de Itabaianinha/SE, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa por não ter previsto no edital da Tomada de Preços 2/2017 a prestação de garantia contratual por parte do licitante vencedor, mesmo a obra já tendo sido abandonada pela empresa Metalux - Indústria Metalúrgica Ltda. - EPP (13.102.268/0001-86), vencedora da Tomada de Preços 9/2015, tendo ambas como objeto a contratação de empresa para execução de construção de uma quadra escolar com cobertura e vestiário no povoado Ilha daquele município, com recursos do Termo de Compromisso FNDE 4362/2013.

**IV.3. Atesto de fornecimento de bens, prestação de serviços, realização de obras em desacordo com o efetivamente executado**

**81. Termo de Compromisso 3151/2012 (Objeto: construção de creche/pré-escola no município de Maruim/SE):**

81.1. Durante a inspeção ao local da obra objeto do TC/PAC 3151/2012 (Construção de creche/pré-escola), a equipe de auditoria não localizou a placa da obra, embora esta tenha sido paga quando da apresentação pela Construtora Expansão Ltda. do 1º Boletim de Medição (peça 21, p. 1 e 6), no valor de R\$ 1.144,84.

81.2. Quando instados a apresentar registro fotográfico ou outro meio de prova de que a placa da obra



referente ao Contrato 65/2016 foi realmente instalada, conforme consta do Ofício 18-479/2018-TCU/Secex-SE, datado de 30/1/2018 (peça 6, p. 27), o engenheiro civil da Prefeitura Municipal de Maruim/SE informou por meio do Ofício 16, datado de 5/2/2018 (peça 17, p. 4), que ‘foi feito o registro o qual não foi possível fazer em tempo o resgate do mesmo’, não apresentando qualquer prova de que a placa da obra tivesse sido instalada pela contratada.

81.3. Importante observar que embora o engenheiro responsável pelo acompanhamento e fiscalização da obra tenha sido Kenji Oki, conforme consta da Clausula Décima Segunda do Contrato 65/2016 à peça 15, p. 6, quem autorizou o pagamento do 1º Boletim de Medição foi o Secretário de Obras da Prefeitura Municipal de Maruim/SE à época, Leônidas Carvalho Neto (peça 21, p. 6-17). Esse pagamento se deu no dia 1º/9/2016, conforme extrato bancário à peça 21, p. 1.

81.4. Em vista do exposto, entende-se pertinente propor a realização de **audiência a Leônidas Carvalho Neto** (826.444.465-20), Secretário de Obras do município de Maruim/SE à época, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente as suas razões de justificativa acerca do atesto dado no 1º Boletim de Medição apresentado pela Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82; Contrato 65/2016), de que a placa da obra tenha sido instalada, o que levou ao pagamento irregular de R\$ 1.144,84, pois a equipe de auditoria deste Tribunal quando da inspeção *in loco* realizada no dia 30/1/2018 não a localizou na área da obra e quando o gestor do município de Maruim/SE foi instado por meio do Ofício 18-479/2018-TCU/Secex-SE a apresentar o registro fotográfico comprobatório de sua instalação, limitou-se a informar que ‘não foi possível fazer em tempo o resgate do mesmo’.

82. Causas da ocorrência do achado: imprudência quando do atesto do 1º Boletim de Medição do Contrato 65/2016.

83. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real)

84. Responsável:

84.1. Nome: Leônidas Carvalho Neto (826.444.465-20 - Cargo: Secretário de Obras do município de Maruim/SE de 1º/1/2013 até 19/4/2016)

Conduta: atestou no 1º Boletim de Medição apresentado pela Construtora Expansão Ltda. a instalação da placa da obra referente ao Contrato 65/2016, embora a equipe de auditoria deste Tribunal quando da inspeção *in loco* realizada no dia 30/1/2018 não a localizou na área da obra nem foi apresentado registro fotográfico comprobatório de sua instalação quando instado a fazê-lo.

Nexo de causalidade: o atesto irregular por serviço não realizado resultou em pagamento indevido.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

85. Propostas de encaminhamento:

85.1. Realizar **audiência de Leônidas Carvalho Neto** (826.444.465-20), Secretário de Obras do município de Maruim/SE à época, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente as suas razões de justificativa acerca do atesto dado no 1º Boletim de Medição apresentado pela Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82; Contrato 65/2016), de que a placa da obra tenha sido instalada, o que levou ao pagamento irregular de R\$ 1.144,84, pois a equipe de auditoria deste Tribunal quando da inspeção *in loco* realizada no dia 30/1/2018 não a localizou na área da obra e quando o gestor do município de Maruim/SE foi instado por meio do Ofício 18-479/2018-TCU/Secex-SE a apresentar o registro fotográfico comprobatório de sua instalação, limitou-se a informar que ‘não foi possível fazer em tempo o resgate do mesmo’.

#### **IV.4. A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo.**

86. **Termo de Compromisso 3151/2012 (Objeto: construção de creche/pré-escola no município de Maruim/SE):**

86.1. Durante a inspeção *in loco* à obra da creche/pré-escola no município de Maruim/SE, objeto do TC/PAC 3151/2012 (peça 12), pode-se constatar que muitos dos serviços realizados e pagos estão se deteriorando, conforme demonstrado a seguir no registro fotográfico feito pela equipe de auditoria deste Tribunal no dia 30/1/2018:

(...)

86.2. Importante observar que durante essa inspeção pode-se constatar que a obra inacabada não está sendo vigiada pela Prefeitura Municipal de Maruim/SE e como não há muros isolando a propriedade, a entrada de pessoas não autorizadas é facilitada, o que pode aumentar o estado de degradação e depredação da obra.

86.3. Em vista do exposto, entende-se pertinente propor **audiência de Jeferson Santos Santana**





(171.568.235-15), atual prefeito do município de Maruim/SE, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pela não proteção ao patrimônio público identificada no estado de deterioração e abandono da obra objeto do TC/PAC 3151/2012, constatado pela equipe de auditoria durante a vistoria *in loco* realizada no dia 30/1/2018.

**87. Termo de Compromisso 3860/2013 (Objeto: construção de quadra escolar coberta no município de Umbaúba/SE):**

87.1. Durante a inspeção *in loco* à obra da quadra escolar coberta com vestiário no município de Umbaúba/SE, objeto do TC/PAC 3860/2013 (peça 28, p. 4-9), pode-se constatar que muitos dos serviços realizados e pagos estão se deteriorando, conforme demonstrado no registro fotográfico feito pela equipe de auditoria deste Tribunal no dia 8/2/2018 (ver Item 27 anterior).

87.2. Importante observar que durante essa inspeção pode-se constatar que a obra inacabada não está sendo vigiada pela Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE e como não há muros isolando a propriedade, a entrada de pessoas não autorizadas é facilitada, o que pode aumentar o estado de degradação e depredação da obra.

87.3. De acordo com informações obtidas junto a empregados da Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE, a população que mora nas proximidades da quadra inacabada tem reclamado junto aos órgãos competentes acerca da utilização da quadra por marginais e usuários de drogas.

87.4. Em vista do exposto, entende-se pertinente propor **audiência de Humberto Santos Costa** (924.494.765-04), atual prefeito do município de Umbaúba/SE, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pela não proteção ao patrimônio público identificada no estado de deterioração e abandono da obra objeto do TC/PAC 3860/2013, constatado pela equipe de auditoria durante a vistoria *in loco* realizada no dia 8/2/2018.

88. Causas da ocorrência do achado: negligência do gestor municipal.

89. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados pela falta de proteção ao patrimônio público inacabado. (efeito real)

90. Responsáveis:

90.1. Nome: Jeferson Santos de Santana (171.568.235-15 - Cargo: Prefeito municipal de 1º/1/2013 até 31/12/2020)

Conduta: negligência na proteção ao patrimônio público referente a obra objeto do TC/PAC 3151/2012 que foi abandonada pela Construtora Expansão Ltda.

Nexo de causalidade: a negligência na proteção ao patrimônio público está causando a deterioração da obra por intempéries e vandalismo.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

90.2. Nome: Humberto Santos Costa (924.494.765-04 - Cargo: Prefeito do município de Umbaúba/SE de 1º/1/2017 até 22/2/2018)

Conduta: negligência na proteção ao patrimônio público referente a obra objeto do TC/PAC 3860/2013 que foi abandonada pela CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda.

Nexo de causalidade: a negligência na proteção ao patrimônio público está causando a deterioração da obra por intempéries e vandalismo.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

91. Proposta de encaminhamento:

91.1. Realizar **audiência de Jeferson Santos Santana** (171.568.235-15), atual prefeito do município de Maruim/SE, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pela não proteção ao patrimônio público identificada no estado de deterioração e abandono da obra objeto do TC/PAC 3151/2012, constatado pela equipe de auditoria durante a vistoria *in loco* realizada no dia 30/1/2018.

91.2. Realizar **audiência de Humberto Santos Costa** (924.494.765-04), atual prefeito do município de Umbaúba/SE, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pela não proteção ao patrimônio público identificada no estado de deterioração e abandono da obra objeto do TC/PAC 3860/2013, constatado pela equipe de auditoria durante a vistoria *in loco* realizada no dia 8/2/2018.



**IV.5. Contrato celebrado sem a devida comprovação da capacidade técnica da contratada para a execução do objeto.**

**92. Termo de Compromisso 3151/2012 (Objeto: construção de creche/pré-escola no município de Maruim/SE):**

92.1. A partir da análise dos documentos de habilitação das empresas que participaram da Tomada de Preços 6/2016 (peça 24), pode-se constatar que a empresa vencedora da licitação, Construtora Expansão Ltda., apresentou como comprovação de sua capacidade técnica-operacional apenas atestados referentes a Manoel Messias Torres do Couto, que foi contratado por esta empresa no dia 20/4/2016 para prestação de serviços profissionais na área de engenharia para uma jornada de dez horas semanais (peça 24, p. 15).

92.2. Importante observar que o Edital da Tomada de Preços 6/2016 estipulava para fins de qualificação técnica o seguinte (peça 14, p. 4):

‘8.3.2. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos (art. 30, II e§1º, 1 da Lei 8.666/93), da forma que segue:

8.3.2.1. A **comprovação de aptidão** supramencionada será feita por **atestados ou certidões de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional e equivalente ou superior, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado**, devidamente registrados no CREA do domicílio ou sede da licitante.

8.3.2.2. A **capacitação técnico-profissional** susoaludida será feita mediante comprovação de **a licitante possuir em seu quadro funcional**, na data prevista para entrega da proposta, **profissional de nível superior**, devidamente registrado no CREA do domicílio ou sede da licitante, com apresentação de registro válido à data prevista para entrega da proposta (Certidão de Registro e Quitação - CREA - arts. 68 e 69 da Lei 5.194/66), e declarado na forma do Anexo XIII, **detentor de atestado(s) de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, atestado(s) esse(s) devidamente registrado(s) no CREA, o(s) qual(is) deverá(ão), também, ser apresentado(s).**’ (grifos nossos)

92.3. O trecho do edital supramencionado faz menção apenas à capacidade técnico-profissional, não fazendo qualquer menção à capacidade técnico-operacional da empresa. De acordo com a jurisprudência deste Tribunal (ver Voto do Ministro Relator Raimundo Carreiro no Acórdão 1.771/2007-TCU-Plenário), é cabível a exigência de atestado de capacitação técnico-profissional e técnico-operacional desde que a comprovação se limite às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado. Essas duas condições devem ser obedecidas simultaneamente, e isto não se verificou no caso da Tomada de Preços 6/2016.

92.4. Esse é o mesmo entendimento esposado pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp 172232/SP que, no Voto do Ministro Relator José Delgado, trouxe o seguinte excerto extraído do voto condutor emitido pelo eminente Desembargador Clímaco de Godoy (peça 25, p. 4-6):

‘Diante dessa realidade, é lícito à Administração verificar não só a capacidade técnico teórica do licitante como a sua capacidade técnica efetiva de execução, que se convencionou chamar de capacidade operativa real. Grande parte dos insucessos na execução dos contratos administrativos decorre da falta de capacidade operativa real, não verificada pela Administração na fase de habilitação dos proponentes.

(...)

Como bem ficou frisado no parecer ministerial a seguir: ‘Não se pense que a lei conforta-se apenas coma prova da capacitação técnico-profissional dos empregados e diretores da licitante. **Quer, ao mesmo tempo, a prova da capacitação técnico-operacional da própria licitante.** A interpretação exarada no art. 30, inciso II revela indisfarçavelmente esta conclusão. Tanto é que no § 1º refere-se a comprovação de ambas as capacidades, cuidando em seu inciso I de explicitar o modo de comprovação da capacitação técnico-profissional. De modo que não se exclui a prova de capacitação técnico-operacional da licitante expressa na regra geral do §1º remetida a capacitação técnico-profissional à regra especial do seu inciso I. (...).(Apelação 246.523-1/5, Rei. Des. Cuba dos Santos, julgo. Em 9.5.96 e, de igual entendimento, Apelação 270.900-1/7, Rei. Des. Borelli Machado, julgo. Em 18.4.96 e 276.390-1/1, desta Câmara, Rei. Aldemar Silva, julgo. Em 24.4.97).

(...)

E mais: é necessária a apresentação de atestados de realizações anteriores, comprobatórios da qualidade do serviço técnico semelhante ao que ora é objeto da licitação. A se prevalecer a tese da apelante, estar-se-ia privilegiando apenas um dos elementos, em detrimento de todo o conjunto. Excelente profissional não satisfaz o

requisito de capacidade técnica da empresa que pode estar desfalcada, como já dito, de toda infraestrutura material. O intuito da concorrência pública e, pois, da Lei 8.666/93, é escolher a empresa que melhor possa executar seu objeto, assim entendida aquela com pessoal e aparelhamento adequados para a atividade, e não apontar, separadamente, o profissional mais habilitado. Não se vislumbra, portanto, a existência de direito líquido e certo a ser amparado, mostrando-se legal a exigência consubstanciada no modelo anexo II e referente ao item 3.1.4.3 do edital de licitação' (...). (grifo nosso)

92.5. Ainda se referindo ao Voto do Ministro Relator José Delgado mencionado no parágrafo anterior, pode-se extrair o ensinamento de Adilson Abreu Dallari na forma como segue (peça 25, p. 7):

**'Cabe esclarecer que não se pode confundir a experiência técnica do profissional, com a capacidade gerencial da empresa.**

Uma obra pública não é um serviço puramente técnico, prestado por um profissional habilitado, mas, sim, um serviço altamente complexo, envolvendo mão-de-obra de diversas qualificações, desde a mais elevada à mais simples, envolvendo a aplicação de materiais e o uso de sofisticados equipamentos e, além disso, exigindo especial habilitação no tocante ao relacionamento com o Poder Público e a coletividade afetada.

**Nesse caso, é perfeitamente pertinente a exigência de capacidade gerencial da empresa, além da capacidade técnica de seu pessoal.'**

92.6. Com base no que aqui foi exposto, entende-se que a escolha da Construtora Expansão Ltda. para realização da obra de construção de uma Unidade de Educação Infantil Tipo C - Creche/Pré-Escola, no município de Maruim/SE (Termo de Compromisso 3151/2012; peça 12), apresentando como comprovação de sua qualificação técnica apenas atestados referentes a um técnico contratado por esta empresa para prestação de serviços profissionais na área de engenharia para uma jornada de dez horas semanais, sem comprovar a capacitação técnico-operacional da própria licitante, contraria as normas previstas no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993.

92.7. Importa frisar que esse procedimento favoreceu a contratação dessa empresa que tinha sido aberta no dia 30/3/2016 (peça 24, p. 27), ou seja, há menos de quatro meses da assinatura do contrato, que se deu em 12/7/2016 (peça 15, p. 7). A contratação de uma empresa que foi criada poucos meses antes de sua participação em um certame público já se mostra como indicativo de que essa empresa não teria como demonstrar a sua capacidade técnico-operacional, tanto é que só apresentou atestados de um profissional que nem ao menos pertence ao quadro societário da empresa, mas firmou como ela apenas um contrato de prestação de serviços.

92.8. Nesse ponto é importante ressaltar que a Construtora Expansão Ltda. foi considerada habilitada por meio da Ata de Credenciamento e Recebimento dos Envelopes de Habilitação e Propostas (peça 26, p. 1-2), tendo como presidente da CPL à época Tefson Rodrigues dos Santos.

92.9. Outro ponto que vem reforçar a tese aqui levantada, refere-se à informação extraída do Ofício s/n, datado de 23/2/2016 (peça 13, p. 1), por meio do qual o Secretário de Obras à época, Leônidas Carvalho Neto, informou que a empresa KSN Construções Ltda., que tinha abandonado a obra antes da nova contratação com a Construtora Expansão Ltda., 'demonstrou a intenção de não mais continuar a executar os serviços do contrato uma vez que não propôs nenhuma ação mediadora aos interesses', e que a Prefeitura Municipal de Maruim/SE não teve interesse em continuar com esta empresa como prestadora de serviços, 'uma vez que vem demonstrando a falta de interesse ou incapacidade financeira/técnica de realizar o contratado'.

92.10. Em vista do exposto, propõe-se a realização de **audiência de Tefson Rodrigues dos Santos** (533.099.445-49), presidente da CPL de Maruim/SE à época, a fim de que apresente as suas razões de justificativa por não ter exigido no Edital da Tomada de Preços 6/2016 a comprovação da capacitação técnico-operacional das empresas licitantes mesmo após ter havido abandono da obra objeto do contrato anterior sem justificativa plausível, o que levou à contratação da Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) sem que ela tivesse demonstrado a qualificação técnica da própria empresa, pois os documentos apresentados para a comprovação da aptidão técnica limitaram-se a atestados de capacitação técnico-profissional referentes a Manoel Messias Torres do Couto, que foi contratado por esta empresa para prestação de serviços profissionais na área de engenharia para uma jornada de dez horas semanais.

**93. Termo de Compromisso FNDE 4362/2013 (Objeto: construção de quadra escolar coberta no município de Itabaianinha/SE):**

93.1. Conforme dito alhures, a obra que está sendo realizada com recursos do Termo de Compromisso FNDE 4362/2013 demandou inicialmente a realização da Tomada de Preços 9/2015 (peça 73), sendo que, com a desistência de continuidade da contratação por parte do contratado após execução física de 24,60%, a Prefeitura teve que realizar também a Tomada de Preços 2/2017 (peça 74) para dar sequência à obra.

93.2. Embora no edital da Tomada de Preços 9/2015 tivesse sido exigido dos licitantes não só a comprovação da capacidade técnico-profissional, relativa ao profissional da licitante que seria o responsável técnico da obra (subitem 6.3.3 - peça 73, p. 5), como também a comprovação de qualificação técnico-operacional, para que os licitantes demonstrassem que teriam prestado, a qualquer tempo, serviços compatíveis, de características semelhantes e de complexidade equivalentes ou superiores com o objeto da licitação (subitem 6.3.2 - peça 73, p. 4), o mesmo não se verificou com o edital da Tomada de Preços 2/2017, cuja exigência de comprovação de aptidão técnica do licitante restringiu-se à qualificação técnico-profissional do responsável técnico (subitem 7.3.4 - peça 74, p. 6), o que possibilitou a participação de empresas na licitação, e a celebração do Contrato 270/2017 com a Construtora HJ Ltda. - ME, sem comprovação de capacidade técnico-operacional para desempenho de atividade pertinente e compatível em 'características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação', conforme exigido no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993.

94. Causas da ocorrência do achado: imperícia dos presidentes das CPLs de Maruim/SE à época e de Itabaianinha/SE à época.

95. Efeitos/Consequências do achado: a não comprovação da capacidade técnico-operacional para a licitante vencedora, oportuniza a escolha de empresa que não possui condições de executar a obra, favorecendo o seu abandono posterior. (efeito potencial)

96. Responsáveis:

96.1. Nome: Tefson Rodrigues dos Santos (533.099.445-49 - Cargo: Presidente da CPL do município de Maruim/SE de 4/1/2016 até 31/12/2016)

Conduta: não exigiu no Edital da Tomada de Preços 6/2016 a comprovação da capacitação técnico-operacional das empresas licitantes, o que levou à contratação da Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) sem que ela tivesse demonstrado a qualificação técnica da própria empresa, pois os documentos apresentados para a comprovação da aptidão técnica limitaram-se a atestados de capacitação técnico-profissional referentes a Manoel Messias Torres do Couto, que foi contratado por esta empresa para prestação de serviços profissionais na área de engenharia para uma jornada de dez horas semanais.

Nexo de causalidade: a não exigência no Edital da Tomada de Preços 6/2016 da comprovação da capacitação técnico-operacional das empresas licitantes, levou à contratação da Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) sem que ela tivesse demonstrado a qualificação técnica da própria empresa.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

96.2. Nome: Reginaldo Vieira da Silveira (155.406.265-91 - Cargo: Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) de 18/8/2015 até 9/8/2017)

Conduta: não ter previsto no edital da Tomada de Preços 2/2017 a comprovação por parte dos licitantes de qualificação técnico-operacional prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, para que demonstrassem que teriam prestado, a qualquer tempo, serviços compatíveis, de características semelhantes e de complexidade equivalentes ou superiores com o objeto da licitação, a exemplo do que havia sido exigido na Tomada de Preços 9/2015.

Nexo de causalidade: a falta de previsão no edital da Tomada de Preços 2/2017 de comprovação, por parte dos licitantes, de qualificação técnico-operacional viola o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993 e permite a contratação de empresas sem capacidade operacional para execução do objeto contratado

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

97. Proposta de encaminhamento:

97.1. Realizar **audiência de Tefson Rodrigues dos Santos** (533.099.445-49), presidente da CPL de Maruim/SE à época, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresente as suas razões de justificativa por não ter exigido no Edital da Tomada de Preços 6/2016 a comprovação da capacitação técnico-operacional das empresas licitantes, o que levou à contratação da Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) sem que ela tivesse demonstrado a qualificação técnica da própria empresa, pois os documentos apresentados para a comprovação da aptidão técnica limitaram-se a atestados de capacitação técnico-profissional referentes a Manoel Messias Torres do Couto, que foi contratado por esta empresa para prestação de serviços profissionais na área de engenharia para uma jornada de dez horas semanais.

97.2. Realizar **audiência de Reginaldo Vieira da Silveira** (155.406.265-91), presidente da Comissão



Permanente de Licitação (CPL) da Prefeitura Municipal de Itabaianinha/SE, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa por não ter previsto no edital da Tomada de Preços 2/2017 a comprovação por parte dos licitantes de qualificação técnico-operacional prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, para que demonstrassem que teriam prestado, a qualquer tempo, serviços compatíveis, de características semelhantes e de complexidade equivalentes ou superiores com o objeto da licitação, a exemplo do que havia sido exigido na Tomada de Preços 9/2015.

#### **IV.6. Não inscrição de inadimplência no Siconv e no Siafi.**

##### **98. Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163) (Objeto: construção de uma creche/pré-escola no município de São Cristóvão/SE):**

98.1. Em consulta realizada ao sistema Siafi em 15/2/2018, a equipe de auditoria constatou que a situação do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163) nesse sistema tem sido mantida em 'adimplência' (peça 39), e não em inadimplência, ainda que suspensa, apesar de o FNDE ter tido ciência da paralisação da obra ao menos desde 14/1/2014, quando foi homologada uma supervisão da obra realizada pelo FNDE por meio de empresa contratada (peça 47, p. 14-19) em que se destacou que a obra sequer havia sido iniciada e que não tinha havido possibilidade de contatar os responsáveis pela construção nem por telefone nem por e-mail. Some-se a isso o fato de o FNDE não ter recebido a prestação de contas em resposta à notificação enviada ao ex-prefeito municipal Alexandre Oliveira de Andrade por meio do Ofício 179/2015 - SEAPC/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 1º/4/2015 (peças 80 e 81) e à prefeita à época, Rivanda Farias de Oliveira Batalha, mediante Ofício 776E/2015-SEAPC/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE (peças 82 e 83). Tal ausência de registro constitui violação do art. 56, §2º, da Portaria MPOG/MF/CGU 127/2008, em que se exige que o concedente registre a inadimplência no Siconv (ou no Siafi, caso o convênio não estivesse no Siconv) por omissão do dever de prestar contas e comunique o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento.

98.2. Além disso, o FNDE não havia adotado até final de 2017 medidas concretas para a instauração de tomada de contas especial, somente vindo a fazê-lo após ser requisitado pela equipe de auditoria a apresentar informações sobre o convênio, quando foi prestada a informação em 11/12/2017 de que teria havido recomendação de encaminhamento do processo para tomada de contas especial (peça 47, p. 25), após ter sido emitido em 5/12/2017 o Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (Conveniado/Pactuado), onde foi apontada a situação de 'obra cancelada', com manifestação pela reprovação total de execução física do objeto e impugnação de todo o valor repassado (peça 7, p. 5).

98.3. Vê-se, portanto, que, diante da gravidade dos fatos relatada no achado em que se descreve a existência de pagamentos por serviços não executados (Item IV.1 deste relatório) e que motivou inclusive proposição de ação civil de improbidade administrativa movida pelo município de São Cristóvão/SE, verifica-se lentidão do FNDE para instauração da tomada de contas especial (TCE), razão pela qual é recomendável, nesse caso, que o próprio Tribunal instaure diretamente esse procedimento apuratório, conforme proposta efetuada por ocasião da descrição daquele achado.

99. Causas da ocorrência do achado: inobservância dos procedimentos de registro no Siafi de fatos irregulares.

100. Efeitos/Consequências do achado: retardo na adoção de providências com vistas à recuperação do dano (efeito real).

101. Proposta de encaminhamento:

101.1. **Determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de quinze dias, efetue o registro no sistema Siafi da inadimplência suspensa do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163), em cumprimento ao art. 56, §2º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, tendo em vista a gravidade dos fatos relativos à existência de pagamentos por serviços não executados, que motivaram inclusive proposição de ação civil de improbidade administrativa movida pelo município de São Cristóvão/SE.

#### **IV.7. Não adoção de providências pela Administração em caso de atraso injustificado por omissão ou culpa da contratada.**

##### **102. Termo de Compromisso 3151/2012 (Construção de creche/pré-escola no município de Maruim/SE):**

102.1. Na condução do Contrato 192/2012 (peça 8), firmado entre a Prefeitura Municipal de Maruim/SE e a empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), tem-se que foi apresentada como garantia contratual,



prevista no Item 21.18 do Edital da Tomada de Preço 7/2012 (peça 9, p. 20), a Carta de Fiança 882032, no valor de R\$ 33.573,00 (peça 10), que representa 5% do valor contratado.

102.2. De acordo com a documentação obtida junto à Prefeitura de Maruim/SE, pode-se constatar que a empresa KSN Construções Ltda. foi notificada pela municipalidade por pelo menos três vezes e em todas elas foi alertada acerca das sanções contratuais que poderia sofrer em virtude do não atendimento às solicitações, que se referiram a não entrega dos Relatórios Diários de Obra (RDO), bem como o aparente abandono do contrato e não atendimento ao compromisso assumido no cronograma físico-financeiro ('ritmo da obra muito vagarosa') (peça 11).

102.3. Ocorre que a empresa não cumpriu o cronograma previsto no Contrato 192/2012 e, mesmo tendo sido alertada acerca das sanções contratuais que poderia sofrer ante o abandono da obra, o município de Maruim/SE não aplicou a multa de mora prevista no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993, e no Item 11.1.2 do Contrato 192/2012 (peça 8, p. 3), *verbis*:

'11. 1 - A CONTRATADA estará sujeita às seguintes multas, independentes de qualquer interpelação judicial ou extrajudicial, calculadas sobre o valor global do contrato:

(...)

11.1.2 - **Por atraso injustificado na conclusão das obras: multa de 0,1 % (um décimo por cento) do valor global do contrato por dia de atraso.**' (grifos nossos)

102.4. O §2º do art. 86 da Lei 8.666/1993 prevê que a multa de mora seja descontada da garantia contratual prestada, no entanto, a municipalidade rescindiu o contrato, mas não penalizou a empresa KSN Construções Ltda., que deu causa à paralisação da obra, mesmo esta tendo sido por algumas vezes notificada para apresentar justificativa quanto a esse atraso na conclusão dos serviços.

102.5. Importante observar que a rescisão se deu de forma amigável no dia 10/3/2016, conforme demonstrado no Termo de Rescisão Contratual à peça 13, p. 10-11. De acordo com o Ofício s/n, datado de 23/2/2016 (peça 13, p. 1), o Secretário de Obras à época, Leônidas Carvalho Neto, informou que a empresa KSN Construções Ltda. 'demonstrou a intenção de não mais continuar a executar os serviços do contrato uma vez que não propôs nenhuma ação mediadora aos interesses', aliado ao fato de que a Prefeitura Municipal de Maruim/SE também não teria interesse em continuar com esta empresa como prestadora de serviços, 'uma vez que vem demonstrando a falta de interesse ou incapacidade financeira/técnica de realizar o contratado'.

102.6. De acordo com o que foi aqui relatado, pode-se perceber que, embora a empresa não tenha dado motivos relevantes e suficientes para a rescisão amigável do Contrato 192/2012, a Prefeitura Municipal de Maruim/SE preferiu assim fazê-lo e não aplicou a multa de mora prevista contratualmente, mesmo tendo em seu poder a Carta de Fiança 882032, no valor de R\$ 33.573,00, conforme comentado alhures.

102.7. Essa prática de não aplicação de sanções às empresas que não cumprem o que foi contratualmente estabelecido, tem facilitado e porque não dizer incentivado a participação de empresas sem comprometimento com o resultado final almejado, além de participação de empresa sem condições financeiras para dar andamento às obras. Essa situação tem ocasionado a proliferação no estado de Sergipe e, porque não dizer no Brasil, de obras paralisadas ou em ritmo lento, causando enorme prejuízo ao atingimento das metas/cronograma e de toda a população envolvida que poderia já estar usufruindo das obras objetos dos ajustes firmados com o poder público.

102.8. Em vista do exposto, entende-se pertinente propor a realização de **audiência de Leônidas Carvalho Neto** (826.444.465-20), Secretário de Obras do município de Maruim/SE à época, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa acerca da autorização para a rescisão amigável do Contrato 192/2012, firmado com a empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), sem a aplicação da multa de mora prevista no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993, tendo em vista que essa empresa deu causa à paralisação da obra da creche/pré-escola (tipo 'C'), situada no Conjunto Albano Franco, naquele município.

103. Causas da ocorrência do achado: deficiência de controles internos.

104. Efeitos/Consequências do achado: o poder público não se ressarcia dos prejuízos causados pelo atraso e/ou abandono da obra e ainda incentivou a participação de empresas sem comprometimento com o resultado final almejado. (efeito potencial)

105. Responsável:

105.1. Nome: Leônidas Carvalho Neto (826.444.465-20 - Cargo: Secretário de Obras do município de Maruim/SE de 1º/1/2013 até 19/4/2016)

Conduta: ter autorizado a rescisão amigável do Contrato 192/2012, firmado com a empresa KSN



Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), sem a aplicação da multa de mora prevista no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993, tendo em vista que essa empresa deu causa à paralisação da obra da creche/pré-escola (tipo 'C'), situada no Conjunto Albano Franco, no município de Maruim/SE.

Nexo de causalidade: a autorização dada fez com que a rescisão contratual se desse sem a aplicação da multa de mora prevista no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993.

Culpabilidade: a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.

106. Proposta de encaminhamento:

106.1. Realizar **audiência** de **Leônidas Carvalho Neto** (826.444.465-20), Secretário de Obras do município de Maruim/SE à época, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para que apresente as suas razões de justificativa acerca da autorização para a rescisão amigável do Contrato 192/2012, firmado com a empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), sem a aplicação da multa de mora prevista no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993, tendo em vista que essa empresa deu causa à paralisação da obra da creche/pré-escola (tipo 'C'), situada no Conjunto Albano Franco, naquele município.

**V. Análise dos comentários dos gestores**

107. Considerando que os achados encontrados não são de alta complexidade nem de grande impacto, a equipe de auditoria entendeu não ser necessária a submissão do relatório preliminar aos comentários dos gestores, conforme NAT 145.

**VI. Conclusão**

108. Conforme já mencionado, esta auditoria insere-se na Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), registro Fiscalis 479/2017, que tem por objetivo a realização de auditorias de regularidade em obras públicas paralisadas realizadas por prefeituras com recursos oriundos de transferências voluntárias/legais, nas áreas de educação, saúde e saneamento, com vistas a verificar a ocorrência de fraude e corrupção, a partir de levantamento de riscos realizado pela Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado da Paraíba (Secex-PB).

109. Os exames realizados na presente fiscalização resultaram na identificação de achados atinentes à execução das seguintes transferências voluntárias/legais:

| Transferência                     | Achado                                                                                                               | Questão de auditoria | Item do relatório |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------|
| 656940/2009<br>(São Cristóvão/SE) | Pagamentos estranhos à finalidade do convênio                                                                        | 3                    | III.3             |
|                                   | Pagamento por obra ou etapa não executada, fornecimentos ou serviços não realizados                                  | (*)                  | IV.1              |
|                                   | Não inscrição de inadimplência no Siconv e no Siafi                                                                  | (*)                  | IV.7              |
| 4362/2013<br>(Itabaianinha/SE)    | Obras em ritmo lento                                                                                                 | 1                    | III.2             |
|                                   | Pagamentos vedados pela legislação                                                                                   | 3                    | III.6             |
|                                   | Falta de exigência de garantia contratual                                                                            | (*)                  | IV.2              |
|                                   | Contrato celebrado sem a devida comprovação da capacidade técnica da contratada para a execução do objeto            | (*)                  | IV.5              |
| 3151/2012<br>(Maruim/SE)          | Obras paralisadas                                                                                                    | 1                    | III.1             |
|                                   | Superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade                                                            | 4                    | III.4             |
|                                   | Falta de exigência de garantia contratual                                                                            | (*)                  | IV.2              |
|                                   | Atesto de fornecimento de bens, prestação de serviços, realização de obras em desacordo com o efetivamente executado | (*)                  | IV.3              |
|                                   | A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo                                           | (*)                  | IV.4              |
|                                   | Contrato celebrado sem a devida comprovação da capacidade técnica da contratada para a execução do objeto            | (*)                  | IV.5              |
|                                   | Fiscalização e acompanhamento deficiente                                                                             | 5                    | III.7             |

|                           |                                                                                                                  |     |       |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------|
|                           | por parte da prefeitura.                                                                                         |     |       |
|                           | Não adoção de providências pela Administração em caso de atraso injustificado por omissão ou culpa da contratada | (*) | IV.8  |
| 3860/2013<br>(Umbaúba/SE) | Obras paralisadas                                                                                                | 1   | III.1 |
|                           | Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado                                               | 4   | III.5 |
|                           | Falta de exigência de garantia contratual                                                                        | (*) | IV.2  |
|                           | A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo                                       | (*) | IV.4  |
|                           | Fiscalização e acompanhamento deficiente por parte da prefeitura.                                                | 5   | III.7 |

Obs.: (\*) achado não decorrente de questão de auditoria.

110. Nota-se que a execução dos procedimentos previstos nas questões de auditoria 1 (O cronograma físico-financeiro previsto está sendo cumprido?), 3 (Há irregularidade na execução financeira?), 4 (Há descompasso entre a execução física e a execução financeira do ajuste?) e 5 (A fiscalização e o acompanhamento do contrato foram adequados?) resultou em achados de auditoria. A questão de auditoria 2 não resultou em achados de auditoria.

111. Foram detectados diversos outros achados que não foram decorrentes de questões de auditoria e encontram-se incorporados a este relatório de fiscalização no Item IV.

112. No que se refere ao **achado 1** (Item III.1 - Obras paralisadas), constatou-se que as obras adiante descritas, que representam a totalidade das obras visitadas, custeadas com recursos federais, estão paralisadas, inclusive com atrasos em seus cronogramas de execução inicialmente previstos, sendo que algumas delas já apresentam sinais de abandono, tais como depredação e oxidação da ferragem.

| Obra                                                                                                                                                                    | Ajuste                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Termo de Compromisso firmado com o FNDE para a construção de uma creche/pré-escola no município de Maruim/SE, com valor previsto de R\$ 678.937,72.                     | Termo de Compromisso 3151/2012 |
| Termo de Compromisso firmado com o FNDE para a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário no município de Umbaúba/SE, com valor previsto de R\$ 486.523,74. | Termo de Compromisso 3860/2013 |

112.1. Dentre as causas para a ocorrência observada, podem ser citadas a inércia quanto à aplicação de penalidades e adoção de medidas legais, judiciais e contratuais contra as empresas em razão de descumprimentos dos contratos.

112.2. Como efeitos dessa situação, podem ser citados o desperdício de recursos públicos, o aumento do sentimento de impunidade e a não disponibilização de serviços públicos para a população. Esse último efeito traz grande repercussão na vida das pessoas, visto que, nos casos verificados, a construção de uma creche/pré-escola e uma quadra esportiva escolar, que poderiam estar servindo à população, assegurando-lhes respectivamente seus direitos à educação e ao lazer, não foram concluídas.

112.3. Como propostas de encaminhamento para este achado, propõe-se determinar (a) à entidade concedente que avalie a situação atual da obra, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir o empreendimento; (b) e às Prefeituras Municipais de Maruim/SE e Umbaúba/SE que adotem as medidas administrativas no sentido de dar continuidade às obras objetos dos Termos de Compromisso 3151/2012 e 3860/2013, respectivamente, sob pena de responsabilidade solidária por eventual dano decorrente da não conclusão do empreendimento, comunicando e comprovando ao Tribunal de Contas da União acerca da adoção das medidas e de seus resultados.

113. No que se relaciona ao **achado 2** (Item III.2 - Obras em ritmo lento), tem-se que a obra de construção de uma quadra escolar coberta com vestiário no povoado Ilha no município de Itabaianinha/SE foi alvo de duas contratações. A primeira contratada abandonou o contrato com 27,84% de avanço físico e a atual contratante, Construtora HJ Ltda. - ME, não tem cumprido o cronograma físico-financeiro, uma vez que, ao final do quarto mês de contrato, em meados de dez/2017, a obra deveria estar com 53,18% de execução física, e

não com 25,62%, conforme registrado no 2º Boletim de Medição apresentado em 19/12/2017.

113.1. Dentre as causas para a ocorrência observada, podem ser citadas a inércia quanto à aplicação de penalidades e adoção de medidas legais, judiciais e contratuais contra as empresas em razão de descumprimentos dos contratos e a deficiência da fiscalização, por parte da prefeitura, da execução da obra objeto dos contratos firmados.

113.2. Como efeitos dessa situação, podem ser citados o desperdício de recursos públicos, o aumento do sentimento de impunidade e a não disponibilização de serviços públicos para a população. Esse último efeito traz grande repercussão na vida das pessoas, visto que, no caso verificado, quadra esportiva escolar, que poderia estar servindo a população, assegurando-lhe seu direito ao lazer, não foi concluída.

113.3. Como proposta de encaminhamento para este achado, propõe-se determinação ao município de Itabaianinha/SE que assegure o cumprimento do cronograma físico-financeiro referente à construção de uma Quadra Escolar Coberta com vestiário no povoado Ilha daquele município, objeto do Termo de Compromisso FNDE 4362/2013 e do Contrato 270/2017, firmado com a empresa Construtora HJ Ltda. - ME (15.137.915/0001-10), de forma que a obra seja concluída no prazo contratual atualmente estabelecido, ou seja, até 12/4/2018.

114. Em relação ao **achado 3** (Item III.3 - Pagamentos estranhos à finalidade do convênio), verificou-se que o saldo de recursos do Convênio 656940/2009 (Siafi 657163) no valor de R\$ 199.525,53 foi resgatado para fazer face a 'transferências para depósito judicial', determinadas pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de São Cristóvão/SE para quitação de dívida do município com um hospital da localidade, ou seja, relativa a dívida totalmente alheia ao objeto conveniado, sem que a municipalidade tenha efetuado a reposição dos valores à conta específica do convênio de modo a não caracterizar desvio de finalidade.

114.1. A principal causa relaciona-se à falta de reposição dos recursos à conta específica do convênio que haviam sido transferidos para involuntariamente para depósito judicial, e como principal efeito o prejuízo ao Erário Federal.

114.2. Como encaminhamento para o achado, propôs-se a conversão dos presentes autos em tomada de contas especial e a citação do município de São Cristóvão/SE, para que apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do FNDE o valor do débito de R\$ 199.863,14, em razão do resgate para fazer face a 'transferências para depósito judicial', referente à quitação de dívida do município de São Cristóvão/SE com um hospital da localidade, pagamento esse estranho à finalidade do convênio.

115. No tocante ao **achado 4** (Item III.4 - Superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade), pode-se verificar que alguns dos serviços que constavam do 8º e último boletim de medição apresentado pela empresa KSN Construções Ltda. e que foram por ela executados na sua integralidade, passaram a fazer parte da planilha orçamentária da Tomada de Preço 6/2016 e, posteriormente, foram pagos à Construtora Expansão Ltda.

115.1. A como causa principal para esse achado foi a negligência quando do atesto dos serviços realizados e como efeito principal os prejuízos gerados por esses pagamentos indevidos.

115.2. Como encaminhamento para o achado, propôs-se: (a) realização de audiência dos responsáveis pelos pagamentos indevidos; e (b) dar ciência à esta prefeitura de que a inclusão em uma nova licitação de itens que já foram executados e pagos anteriormente afronta o art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993.

116. No que concerne ao **achado 5** (Item III.5 - Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado), constatou-se que alguns itens referentes às instalações hidráulicas e sanitárias da obra referente à construção de quadra escolar coberta no município de Umbaúba/SE (Termo de Compromisso 3860/2013), foram pagos e não executados.

116.1. Como encaminhamento para o achado, propôs-se a realização de audiência do responsável pelo pagamento indevido que teve como causa principal a negligência quando do atesto dos serviços realizados e como efeito o prejuízo gerado por esse pagamento indevido.

117. No tocante ao **achado 6** (Item III.6 - Pagamentos vedados pela legislação), tem-se que na planilha de BDI do orçamento que integrou o edital da Tomada de Preços 2/2017, destinada à contratação de empresa para dar continuidade às obras de construção de uma quadra escolar no município de Itabaianinha/SE com recursos do Termo de Compromisso FNDE 4362/2013, a Prefeitura exigiu que fosse incluído no BDI das propostas dos licitantes um percentual de 1,5% a título de taxa administrativa municipal, a qual fora criada pela Lei Complementar Municipal 962, de 9/12/2016, em afronta às vedações previstas respectivamente, nos incisos VI e VIII do art. 18 da Lei 12.708/2012 (LDO para o Orçamento Federal de 2013).

117.1. Como encaminhamento para o achado, propôs-se a realização de oitiva do município de Itabaianinha/SE, e teve como causa principal do achado o desconhecimento de vedação prevista em legislação

federal e como efeito os prejuízos gerados por pagamentos indevidos.

118. No que concerne ao **achado 7** (Item III.7 - Fiscalização e acompanhamento Deficiente por parte da prefeitura), tem-se que houve descumprimento do cronograma físico-financeiro por parte da Construtora Expansão Ltda. (Contrato 65/2016; Termo de Compromisso 3151/2012) e da CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (Contrato 73/2014; Termo de Compromisso 3860/2013).

118.1. Como causa principal do achado tem-se a deficiência de controles internos e como efeito o atraso na execução da obra.

118.2. Como encaminhamento para o achado, propôs-se dar ciência às Prefeituras Municipais de Maruim/SE e Umbaúba/SE, de que os descumprimentos dos cronogramas físicos-financeiros das obras financiadas com recursos públicos federais, tal como aconteceu na condução dos Contratos 65/2016 (firmado com a Construtora Expansão Ltda.) e 73/2014 (firmado com a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda.), respectivamente, afrontam o art. 66 da Lei 8.666/1993.

119. Quanto ao **achado 8** (Item IV.1 - Pagamento por obra ou etapa não executada, fornecimentos ou serviços não realizados), tem-se que apesar da medição de serviços e a efetivação de pagamentos que totalizaram 47,41% do valor total do Contrato 99153/2011, a execução física se restringiu apenas à construção do muro (até a etapa de reboco ou emboço externo de parede) que cercaria a creche e à instalação do canteiro de obra (com exclusão do subitem placa de obra, por não haver evidências de sua instalação nas imagens), e estes itens, de acordo com a planilha do contrato, totalizariam o montante de R\$ 43.001,34, ou seja, apenas 4,07% do valor do contrato, caracterizando desvio de recursos públicos federais.

119.1. Como causas principais do achado tem-se o conluio entre agentes públicos e privados para fraudar os cofres públicos e como efeito o prejuízo ao Erário em decorrência de pagamentos por serviços de obra não executada.

119.2. Como encaminhamento para o achado, propôs-se: (a) conversão dos presentes autos em tomada de contas especial; (b) desconsideração da personalidade jurídica da empresa contratada; (c) citação dos responsáveis solidários para devolução do débito de R\$ 500.610,86; e (d) encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Acórdão que vierem a ser proferidos à Procuradoria da República Superintendência da Polícia Federal, ambos do estado de Sergipe, acompanhada de cópia de excerto deste relatório de auditoria e de cópias das evidências que lhe dão suporte.

120. Acerca do **achado 9** (Item IV.2 - Falta de exigência de garantia contratual), tem-se que a Prefeitura Municipal de Maruim/SE realizou tomada de preço visando escolher outra empresa para dar continuidade à obra e para isso publicou o edital da Tomada de Preços 6/2016 sem contudo prever a prestação de garantia contratual, mesmo sabendo que a empresa anterior - KSN Construções Ltda. - tinha abandonado a obra sem apresentar motivo plausível e que a garantia contratual poderia ser utilizada para assegurar o pagamento de uma eventual multa por atraso injustificado na execução contratual, conforme previsto no art. 86 da Lei 8.666/1993.

120.1. Como encaminhamento para o achado, propôs-se a realização de audiência dos responsáveis pelo cometimento dessa irregularidade que teve como causa a deficiência de controles internos e como efeito o abandono reiterado de obras por empresas sem capacidade operacional e por outras que não cumprem o cronograma físico-financeiro, atrasando a sua conclusão.

121. No que concerne ao **achado 10** (Item IV.3 - Atesto de fornecimento de bens, prestação de serviços, realização de obras em desacordo com o efetivamente executado), tem-se que durante a inspeção ao local da obra objeto do TC/PAC 3151/2012 (Construção de creche/pré-escola no município de Maruim/SE), a equipe de auditoria não localizou a placa da obra, embora esta tenha sido paga quando da apresentação pela Construtora Expansão Ltda. do 1º Boletim de Medição, no valor de R\$ 1.144,84.

121.1. Como encaminhamento para o achado, propôs-se a realização de audiência dos responsáveis pelo cometimento dessa irregularidade que teve como causa a imprudência quando do atesto do 1º Boletim de Medição do Contrato 65/2016 e como efeito o prejuízo gerado pelo pagamento indevido.

122. Quanto ao **achado 11** (Item IV.4 - A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo), tem-se que durante a inspeção *in loco* às obras objetos do TC/PAC 3151/2012 (creche/pré-escola no município de Maruim/SE) e TC/PAC 3860/2013 (quadra escolar coberta com vestiário no município de Umbaúba/SE), pode-se constatar que muitos dos serviços realizados e pagos estão se deteriorando, conforme demonstrado nos registros fotográficos feitos pela equipe de auditoria deste Tribunal.

122.1. Como encaminhamento para o achado, propôs-se a realização de audiências dos responsáveis pelo cometimento dessas irregularidades que teve como causa a negligência do gestor municipal no trato da coisa pública e como efeito os prejuízos gerados pela falta de proteção ao patrimônio público inacabado.

123. Com relação ao **achado 12** (Item IV.5 - Contrato celebrado sem a devida comprovação da capacidade técnica da contratada para a execução do objeto), tem-se que a partir da análise dos documentos de habilitação das empresas que participaram da Tomada de Preços 6/2016 (Termo de Compromisso 3151/2012), pode-se constatar que a empresa vencedora da licitação, Construtora Expansão Ltda., apresentou como comprovação de sua capacidade técnica-operacional apenas atestados referentes a Manoel Messias Torres do Couto, que foi contratado por esta empresa para prestação de serviços profissionais na área de engenharia para uma jornada de dez horas semanais, e não atestados da própria empresa.

123.1. Como encaminhamento para o achado, propôs-se a realização de audiência do responsável pelo cometimento da irregularidade que teve como causa a imperícia do presidente da CPL de Marum/SE à época e como efeito a não comprovação da capacidade técnico-operacional para a licitante vencedora, que oportuniza a escolha de empresa sem condições de executar a obra, favorecendo o seu abandono posterior.

124. Quanto ao **achado 13** (Item IV.6 - Não inscrição de inadimplência no Siconv e no Siafi), tem-se que em consulta realizada ao sistema Siafi em 15/2/2018, a equipe de auditoria constatou que a situação do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163) nesse sistema tem sido mantida em 'adimplência', e não em inadimplência, ainda que suspensa, apesar de o FNDE ter tido ciência da paralisação da obra ao menos desde 14/1/2014, quando foi homologada uma supervisão da obra realizada pelo FNDE por meio de empresa contratada.

124.1. Como causa principal desse achado, tem-se a falta de acompanhamento periódico da execução do convênio pela entidade concedente e como efeito o retardo na adoção de providências que com vistas à recuperação do dano.

124.2. Como encaminhamento para o achado, propôs-se determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de quinze dias, efetue o registro no sistema Siafi da inadimplência suspensa do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163), em cumprimento ao art. 56, §2º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, tendo em vista a gravidade dos fatos relativos à existência de pagamentos por serviços não executados, que motivaram inclusive proposição de ação civil de improbidade administrativa movida pelo município de São Cristóvão/SE.

125. No tocante ao **achado 14** (Item IV.7 - Não adoção de providências pela Administração em caso de atraso injustificado por omissão ou culpa da contratada), tem-se que a empresa contratada embora tenha sido notificada pela municipalidade por pelo menos três vezes e em todas elas foi alertada acerca das sanções contratuais que poderia sofrer em virtude do não atendimento às solicitações, que se referiram a não entrega dos Relatórios Diários de Obra (RDO), bem como o aparente abandono do contrato e não atendimento ao compromisso assumido no cronograma físico-financeiro ('ritmo da obra muito vagarosa'), não aplicou a multa de mora prevista no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993.

125.1. Como encaminhamento para o achado, propôs-se a realização de audiência do responsável pelo cometimento dessa irregularidade que teve como causa a deficiência de controles internos e como efeitos (a) o não ressarcimento dos prejuízos causados pelo atraso e/ou abandono da obra e (b) incentivo à participação de empresas sem comprometimento com o resultado final almejado.

## VII. Proposta de encaminhamento

126. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

126.1. **converter** os autos em tomada de contas especial, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992 e art. 252 do Regimento Interno/TCU, para tratar das citações e audiências relativas às irregularidades apuradas no âmbito do Convênio FNDE 656940/2009 - Siafi 657163 (Itens III.3 e IV.1 deste relatório);

126.2. **desconsiderar** a personalidade jurídica da Construtora Lapa Ltda. - EPP (11.222.088/0001-02), com fulcro no art. 50 da Lei 10.406/2002, c/c o art. 298 do Regimento Interno do TCU, para responsabilizar, em regime de solidariedade, a sócia administradora da referida entidade, Estelina Bispo da Lapa (436.623.075-53), a engenheira civil e o procurador dessa empresa à época, Midian Silva de Rezende (924.837.475-15) e Sr. Valmir Bispo da Lapa (585.086.195-53), juntamente com o secretário municipal de infraestrutura da Prefeitura de São Cristóvão/SE à época, Anselmo Silva Lisboa (236.246.045-20) e com o prefeito municipal contratante, Alexsander Oliveira de Andrade (591.177.965-04), além da própria pessoa jurídica contratada pelo município (Construtora Lapa Ltda. - EPP; CNPJ 11.222.088/0001-02), pelas irregularidades e débito apurados nestes autos (Item IV.1 deste relatório);

126.3. **citar**, nos termos dos arts. 10, §1º, 11 e 12, inciso II, da mesma Lei, c/c o arts. 202, inciso II, e 252 do Regimento Interno/TCU, os responsáveis listados na tabela a seguir, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da entrega do ofício de citação, apresentem alegações de defesa e/ou, solidariamente, recolham





aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) o valor do débito de R\$ 500.610,86, atualizado monetariamente a contar das datas abaixo especificadas, em razão das condutas detalhadas na tabela abaixo que, em conjunto, resultaram no pagamento de serviços não executados de construção de uma creche/escola no Loteamento Lauro Rocha, objeto do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163) e do Contrato 99153/2011, bem como no cometimento de fraude contra a Fazenda Pública, tipificado no art. 96, incisos IV e V, da Lei 8.666/1993, e ausência de qualquer benefício trazido para a sociedade (Item IV.1 deste relatório):

Valor do débito:

| <b>Data de ocorrência</b> | <b>Débito (R\$)</b> |
|---------------------------|---------------------|
| 29/12/2011                | 9.350,61            |
| 17/1/2012                 | 80.261,12           |
| 26/1/2012                 | 100.768,68          |
| 16/2/2012                 | 109.582,68          |
| 23/3/2012                 | 66.036,76           |
| 3/5/2012                  | 60.422,37           |
| 9/5/2012                  | 74.188,64           |
| <b>Total</b>              | <b>500.610,86</b>   |

Conduta dos responsáveis solidários:

| <b>Responsável e função/cargo à época dos fatos</b>                                         | <b>Condutas</b>                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estelina Bispo da Lapa,<br>CPF 436.623.075-53<br>Sócio administradora da empresa contratada | Informou a suposta execução de serviços efetivamente não executados, com aposição de rubrica e carimbo nos BMs 1, 2, 3, e encaminhou à Prefeitura a fatura do BM3 e se beneficiou dos pagamentos à empresa. |
| Midian Silva de Rezende,<br>CPF 924.837.475-15<br>Engenheira civil da empresa contratada    | Informou suposta execução de serviços efetivamente não executados, com aposição de rubrica e carimbo nos BMs 1, 2, 3, 5, 6 e 7.                                                                             |
| Valmir Bispo da Lapa,<br>CPF 585.086.195-53<br>Procurador da empresa contratada             | Encaminhou à Prefeitura as faturas emitidas pela empresa contratada relativas a serviços não executados descritos nos BMs 1, 2, 5, 6 e 7.                                                                   |
| Anselmo Silva Lisboa,<br>CPF 236.246.045-20<br>Secretário municipal de infraestrutura       | Atestou as notas fiscais dos BMs 1, 3, 5, 6 e 7 apresentadas pela empresa contratada relativas a serviços não executados e deu encaminhamento na Prefeitura para pagamento dos BMs 1, 2, 3, 5, 6 e 7.       |
| Alexsander Oliveira de Andrade,<br>CPF 591.177.965-04<br>Prefeito municipal contratante     | Efetou os pagamentos das faturas apresentadas pela empresa contratada relativas a serviços não executados.                                                                                                  |
| Construtora Lapa Ltda. - EPP,<br>CNPJ 11.222.088/0001-02<br>Empresa contratada              | Recebeu os pagamentos por serviços não executados.                                                                                                                                                          |

126.4. **citar**, nos termos dos arts. 10, §1º, 11 e 12, inciso II, da mesma Lei, c/c o arts. 202, inciso II, e 252 do Regimento Interno/TCU, o **município de São Cristóvão/SE** (13.128.855/0001-44), para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da entrega do ofício de citação, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) os valores de débito a seguir indicados, atualizado monetariamente a contar das respectivas datas, em razão de não ter havido devolução à conta específica do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163), durante a vigência desse instrumento, dos recursos que foram indevidamente dela sacados, no período de 23/11/2012 e 4/2/2013, para fins de depósito judicial para cobrir dívidas completamente alheias ao objeto conveniado (construção de uma creche/escola no município) (Item III.3 deste relatório):

| <b>Data</b> | <b>Débito (R\$)</b> |
|-------------|---------------------|
| 23/11/2012  | 199.818,69          |

|              |                   |
|--------------|-------------------|
| 26/11/2012   | 21,74             |
| 28/11/2012   | 0,01              |
| 30/11/2012   | 0,01              |
| 4/2/2013     | 22,69             |
| <b>Total</b> | <b>199.863,14</b> |

126.5. realizar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, as **audiências** dos seguintes responsáveis:

a) Sr. **Alexsander Oliveira de Andrade** (591.177.965-04), ex-prefeito do município de São Cristóvão/SE na gestão de 1º/1/2009 a 31/12/2012, e Sra. **Rivanda Farias de Oliveira Batalha** (575.752.315-87), ex-prefeita do município de São Cristóvão/SE na gestão de 1º/1/2013 a 2/6/2015, a fim de que apresentem, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa por não terem devolvido à conta específica do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163), durante a vigência desse instrumento, os recursos que foram indevidamente dela sacados, no período de 23/11/2012 e 4/2/2013, para fins de depósito judicial para cobrir dívidas completamente alheias ao objeto conveniado (construção de uma creche/escola no município) (Item III.3 deste relatório);

b) Sr. **Fabício Santos Rocha Teles Farias** (013.074.045-45), fiscal da obra referente ao Contrato 73/2014, para que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pelo atesto dado no Boletim de Medição 4, que resultou no pagamento indevido de diversos itens das instalações hidráulicas e sanitárias referentes ao Contrato 73/2014 (Termo de Compromisso 3860/2013), firmado entre o município de Umbaúba/SE e a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74), conforme demonstrado na tabela a seguir, pois a equipe de auditoria constatou durante a inspeção *in loco* na obra da quadra coberta com vestiário do povoado Estiva que tais itens não foram executados (Item III.5 deste relatório):

| <b>11</b>    | <b>INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS</b>                                       |             |                     |                 |                    |
|--------------|----------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------|-----------------|--------------------|
| <b>ITE M</b> | <b>DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS</b>                                        | <b>U N.</b> | <b>QUAN T. PAGA</b> | <b>PU (R\$)</b> | <b>TOTAL (R\$)</b> |
| 11.1         | Adaptador soldável curto c/ bolsa-rosca para registro 20 mm - 1/2'   | un          | 4,00                | 0,40            | 1,60               |
| 11.2         | Adaptador soldável curto c/ bolsa-rosca para registro 25 mm - 3/4'   | un          | 12,00               | 0,45            | 5,40               |
| 11.3         | Adaptador soldável curto c/ bolsa-rosca para registro 32 mm - 1'     | un          | 4,00                | 1,01            | 4,04               |
| 11.4         | Adaptador soldável curto c/ bolsa-rosca para registro 50 mm - 1.1/2' | un          | 4,00                | 2,27            | 9,08               |
| 11.5         | Bucha de redução soldável curta 50 mm - 40 mm                        | un          | 2,00                | 1,63            | 3,26               |
| 11.6         | Bucha de redução soldável longa 40 mm - 25 mm                        | un          | 2,00                | 2,09            | 4,18               |
| 11.7         | Caixa d'água em fibra de vidro - cap. 3.000 litros                   | un          | 1,00                | 526,66          | 526,66             |
| 11.8         | Engate flexível plástico                                             | un          | 10,00               | 1,97            | 19,70              |
| 11.9         | Flange para caixa d'água 25 mm                                       | un          | 3,00                | 5,74            | 17,22              |
| 11.10        | Flange para caixa d'água 50 mm                                       | un          | 2,00                | 6,96            | 13,92              |
| 11.11        | Joelho 90° soldável 25 mm                                            | un          | 11,00               | 0,21            | 2,31               |
| 11.12        | Joelho 90° soldável 32 mm                                            | un          | 6,00                | 0,44            | 2,64               |
| 11.13        | Joelho 90° soldável 50 mm                                            | un          | 8,00                | 1,64            | 13,12              |
| 11.14        | Joelho 90° soldável com bucha de latão - 20 mm - 1/2'                | un          | 2,00                | 1,92            | 3,84               |
| 11.15        | Joelho de redução 90° soldável 32 mm - 25 mm                         | un          | 4,00                | 0,83            | 3,32               |
| 11.16        | Joelho de redução 90° soldável com bucha de latão 25 mm - 1/2'       | un          | 16,00               | 2,17            | 34,72              |
| 11.17        | Luva de redução soldável 40 mm - 32 mm                               | un          | 4,00                | 1,84            | 7,36               |
| 11.18        | Luva de redução soldável 50 mm - 20 mm                               | un          | 2,00                | 2,24            | 4,48               |
| 11.19        | Luva soldável 32 mm                                                  | un          | 4,00                | 0,80            | 3,20               |
| 11.20        | Luva soldável com rosca - 3/4'                                       | un          | 8,00                | 0,64            | 5,12               |
| 11.21        | Registro de gaveta c/ canopla cromada (1')                           | un          | 2,00                | 44,30           | 88,60              |

|                                                                            |                                                        |             |                |                 |                 |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------|----------------|-----------------|-----------------|
| 11.22                                                                      | Registro de gaveta c/ canopla cromada (1.1/2')         | un          | 2,00           | 68,31           | 136,62          |
| 11.23                                                                      | Registro de gaveta c/ canopla cromada (1/2')           | un          | 2,00           | 43,48           | 86,96           |
| 11.24                                                                      | Registro de gaveta c/ canopla cromada (3/4')           | un          | 2,00           | 44,90           | 89,80           |
| 11.25                                                                      | Registro de pressão c/ canopla cromada (3/4')          | un          | 8,00           | 44,14           | 353,12          |
| 11.26                                                                      | Tê 90° soldável - 25 mm                                | un          | 5,00           | 0,68            | 3,40            |
| 11.27                                                                      | Tê 90° soldável - 40 mm                                | un          | 8,00           | 4,72            | 37,76           |
| 11.28                                                                      | Tê 90° soldável - 50 mm                                | un          | 4,00           | 4,28            | 17,12           |
| 11.29                                                                      | Tê de redução 90° soldável 32 mm - 25 mm               | un          | 4,00           | 3,34            | 13,36           |
| 11.30                                                                      | Tê de redução 90° soldável 50 mm - 40 mm               | un          | 2,00           | 9,15            | 18,30           |
| 11.33                                                                      | Tubo PVC rígido soldável - 20 mm                       | m           | 27,00          | 1,25            | 33,75           |
| 11.34                                                                      | Tubo PVC rígido soldável - 25 mm                       | m           | 38,00          | 2,17            | 82,46           |
| 11.35                                                                      | Tubo PVC rígido soldável - 32 mm                       | m           | 28,00          | 3,54            | 99,12           |
| 11.36                                                                      | Tubo PVC rígido soldável - 40 mm                       | m           | 14,00          | 4,32            | 60,48           |
| 11.37                                                                      | Tubo PVC rígido soldável - 50 mm                       | m           | 36,00          | 4,71            | 169,56          |
| 11.38                                                                      | União soldável - 20 mm                                 | un          | 6,00           | 2,05            | 12,30           |
| 11.39                                                                      | União soldável - 50 mm                                 | un          | 2,00           | 5,28            | 10,56           |
| <b>Subtotal item 11</b>                                                    |                                                        |             |                |                 | <b>1.998,44</b> |
| <b>12</b>                                                                  | <b>INSTALAÇÕES SANITÁRIAS</b>                          |             |                |                 |                 |
| <b>ITEM</b>                                                                | <b>DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS</b>                          | <b>U N.</b> | <b>QUAN T.</b> | <b>PU (R\$)</b> | <b>TOTAL</b>    |
| 12.1                                                                       | Bucha de redução longa 50 mm - 40 mm                   | un          | 5,00           | 0,78            | 3,90            |
| 12.5                                                                       | Curva 90° curta - 40 mm                                | un          | 14,00          | 0,45            | 6,30            |
| 12.7                                                                       | Joelho 45° - 40 mm                                     | un          | 3,00           | 0,75            | 2,25            |
| 12.8                                                                       | Joelho 45° - 50 mm                                     | un          | 6,00           | 1,43            | 8,58            |
| 12.9                                                                       | Joelho 90° - 100 mm                                    | un          | 7,00           | 6,22            | 43,54           |
| 12.10                                                                      | Joelho 90° c/ anel p/ esgoto secundário 40 mm - 1.1/2' | un          | 10,00          | 2,42            | 24,20           |
| 12.11                                                                      | Junção simples 100 mm - 100 mm                         | un          | 5,00           | 8,43            | 42,15           |
| 12.12                                                                      | Junção simples 100 mm - 50 mm                          | un          | 6,00           | 8,73            | 52,38           |
| 12.13                                                                      | Junção simples 50 mm - 50 mm                           | un          | 8,00           | 5,02            | 40,16           |
| 12.17                                                                      | Tubo PVC ponta e bolsa c/ virola - 50 mm               | m           | 3,00           | 3,93            | 11,79           |
| 12.18                                                                      | Tubo rígido c/ ponta lisa 100 mm                       | m           | 20,00          | 5,91            | 118,20          |
| 12.19                                                                      | Tubo rígido c/ ponta lisa 40 mm                        | m           | 20,00          | 5,27            | 105,40          |
| 12.20                                                                      | Tubo rígido c/ ponta lisa 50 mm                        | m           | 17,00          | 5,92            | 100,64          |
| <b>Subtotal item 12</b>                                                    |                                                        |             |                |                 | <b>559,49</b>   |
| <b>TOTAL (INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS E SANITÁRIAS NÃO EXECUTADAS E PAGAS)</b> |                                                        |             |                |                 | <b>2.557,93</b> |

c) Sr. **Kenji Oki** (939.086.958-72), engenheiro civil da Prefeitura Municipal de Maruim/SE à época, para que apresente as suas razões de justificativa pelo atesto de realização dos serviços constante da tabela a seguir, aposto no Boletim de Medição 02 do Contrato 65/2016 (Termo de Compromisso 3151/2012), firmado com a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), quando esses serviços já tinham sido executados pela KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46) no Contrato 192/2012 (Item III.4 deste relatório):

| <b>Contrato 65/2016 - Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82)</b> |                                                                                                                                                   |            |                          |                                |                 |                         |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------|--------------------------------|-----------------|-------------------------|
| <b>Item</b>                                                               | <b>Discriminação dos serviços</b>                                                                                                                 | <b>Un.</b> | <b>Quant. Contratada</b> | <b>Quant. executada e paga</b> | <b>PU (R\$)</b> | <b>Valor pago (R\$)</b> |
| 09.007                                                                    | Alvenaria estrutural de blocos cerâmicos 14x19x29. (espessura de 14 cm), p/ paredes c/ área líquida menor que 6m², sem vãos, utilizando colher de | m²         | 59,93                    | 59,93                          | 58,46           | 3.503,51                |

|                                              |                                                                          |    |       |       |       |                 |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----|-------|-------|-------|-----------------|
|                                              | pedreiro e argamassa de assentamento c/ preparo em betoneira. af_12/2014 |    |       |       |       |                 |
| 14.002.004                                   | Eletroduto de PVC rígido roscável, diâm = 32mm (1')                      | m  | 55,00 | 50,00 | 10,33 | 516,50          |
| 14.004.010                                   | Caixa de passagem PVC 4' x 2' cm. embutir. p/eletroduto                  | un | 79,00 | 22,00 | 10,42 | 229,24          |
| <b>TOTAL (pagamento feito em 19/10/2016)</b> |                                                                          |    |       |       |       | <b>4.249,25</b> |

d) Sr. **Leônidas Carvalho Neto** (826.444.465-20), Secretário de Obras do município de Maruim/SE à época, para que, no prazo de quinze dias, apresente as suas razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades:

d.1) por ter atestado a realização dos serviços constantes da tabela a seguir, aposto no Boletim de Medição 01 do Contrato 65/2016 (Termo de Compromisso 3151/2012), firmado com a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), quando esses serviços já tinham sido executados pela KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46) no Contrato 192/2012 (Item III.4 deste relatório):

| <b>Contrato 65/2016 - Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82)</b> |                                                                          |            |                          |                                |                 |                         |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------|--------------------------------|-----------------|-------------------------|
| <b>Item</b>                                                               | <b>Descrição dos serviços</b>                                            | <b>Un.</b> | <b>Quant. Contratada</b> | <b>Quant. executada e paga</b> | <b>PU (R\$)</b> | <b>Valor pago (R\$)</b> |
| 07.001                                                                    | Impermeabilização de superfície com mastique betuminoso a frio, por área | m²         | 71,80                    | 71,80                          | 175,44          | 12.596,59               |
| 14.002.003                                                                | Eletroduto de PVC rígido roscável, diâm = 25mm (3/4')                    | m          | 90,00                    | 50,00                          | 8,33            | 416,50                  |
| 14.004.010                                                                | Caixa de passagem PVC 4' x 2' cm. embutir. p/eletroduto                  | un         | 79,00                    | 29,00                          | 10,42           | 302,18                  |
| <b>TOTAL (pagamento feito em 1º/9/2016)</b>                               |                                                                          |            |                          |                                |                 | <b>13.315,27</b>        |

d.2) por ter atestado no 1º Boletim de Medição apresentado pela Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82; Contrato 65/2016), de que a placa da obra tenha sido instalada, o que levou ao pagamento irregular de R\$ 1.144,84, pois a equipe de auditoria deste Tribunal quando da inspeção *in loco* realizada no dia 30/1/2018 não a localizou na área da obra e quando o gestor do município de Maruim/SE foi instado por meio do Ofício 18-479/2018-TCU/Secex-SE a apresentar o registro fotográfico comprobatório de sua instalação, limitou-se a informar que 'não foi possível fazer em tempo o resgate do mesmo' (Item IV.3 deste relatório);

d.3) por ter autorizado a rescisão amigável do Contrato 192/2012, firmado com a empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), sem a aplicação da multa de mora prevista no *caput* do art. 86 da Lei 8.666/1993, tendo em vista que essa empresa deu causa à paralisação da obra da creche/pré-escola (tipo 'C'), situada no Conjunto Albano Franco, naquele município (Item IV.7 deste relatório);

e) Sr. **Humberto Santos Costa** (924.494.765-04), atual prefeito do município de Umbaúba/SE, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pela não proteção ao patrimônio público identificada no estado de deterioração e abandono da obra objeto do TC/PAC 3860/2013, constatado pela equipe de auditoria durante a vistoria *in loco* realizada no dia 8/2/2018 (Item IV.4 deste relatório);

f) Sr. **Jeferson Santos Santana** (171.568.235-15), atual prefeito do município de Maruim/SE, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pelas seguintes irregularidades:

f.1) por não ter aplicado à Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) as sanções previstas no §4º da Cláusula Sétima do Contrato 65/2016, posto que comprovada a inexecução parcial da obra da creche/pré-escola (tipo 'C'), situada no Conjunto Albano Franco, naquele município, no âmbito do Termo de Compromisso 3151/2012 (Item IV.2 deste relatório);

f.2) pela não proteção ao patrimônio público identificada no estado de deterioração e abandono da obra objeto do TC/PAC 3151/2012, constatado pela equipe de auditoria durante a vistoria *in loco* realizada no dia 30/1/2018 (Item IV.4 deste relatório);



g) Sr. **José Silveira Guimarães** (004.082.985-53), prefeito municipal de Umbaúba/SE à época, a fim de que apresente as suas razões de justificativa pelas seguintes irregularidades encontradas na condução do Contrato 73/2014, firmado com a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74) (Item IV.2 deste relatório):

g.1) por não ter exigido a prestação da garantia do Contrato 73/2014, embora houvesse a sua previsão na Cláusula Sexta, em afronta ao Acórdão 859/2006-TCU-Plenário (Sumário; Relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilaça);

g.2) por não ter aplicado a multa de mora prevista no caput do art. 86 da Lei 8.666/1993, em virtude do atraso injustificado na execução do contrato, conforme consta do Relatório de Restrições e Inconformidades do Simec;

g.3) por não ter instaurado processo administrativo com vistas a rescindir o Contrato 73/2014, que foi alvo de cinco aditivos de prazo solicitados pela empresa contratada, e cuja situação foi confirmada pelas informações insertas nos dias 15/4/2015 e 8/3/2016 no relatório de Restrições e Inconformidades do Simec/FNDE, nos termos do art. 77 da Lei 8.666/1993;

h) Sr. **Reginaldo Vieira da Silveira** (155.406.265-91), presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da Prefeitura Municipal de Itabaianinha/SE, para que, no prazo de quinze dias, apresente as suas razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades:

h.1) por não ter previsto no edital da Tomada de Preços 2/2017 a prestação de garantia contratual por parte do licitante vencedor, mesmo a obra já tendo sido abandonada pela empresa Metalux - Indústria Metalúrgica Ltda. - EPP (13.102.268/0001-86), vencedora da Tomada de Preços 9/2015, tendo ambas como objeto a contratação de empresa para execução de construção de uma quadra escolar com cobertura e vestiário no povoado Ilha daquele município, com recursos do Termo de Compromisso FNDE 4362/2013 (Item IV.2 deste relatório);

h.2) por não ter previsto no edital da Tomada de Preços 2/2017 a comprovação por parte dos licitantes de qualificação técnico-operacional prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, para que demonstrassem que teriam prestado, a qualquer tempo, serviços compatíveis, de características semelhantes e de complexidade equivalentes ou superiores com o objeto da licitação, a exemplo do que havia sido exigido na Tomada de Preços 9/2015 (Item IV.5 deste relatório);

i) Sr. **Tefson Rodrigues dos Santos** (533.099.445-49), presidente da CPL da Prefeitura Municipal de Marum/SE à época, a fim de que apresente as suas razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades:

i.1) por não ter previsto no edital da Tomada de Preços 6/2016 a prestação de garantia contratual por parte do licitante vencedor, mesmo a obra já tendo sido abandonada pela empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), vencedora da Tomada de Preços 7/2012, tendo ambas como objeto a contratação de empresa para execução da obra da creche/pré-escola (tipo 'C'), situada no Conjunto Albano Franco, naquele município, no âmbito do Termo de Compromisso 3151/2012 (Item IV.2 deste relatório);

i.2) por não ter exigido no Edital da Tomada de Preços 6/2016 a comprovação da capacitação técnico-operacional das empresas licitantes mesmo após ter havido abandono da obra objeto do contrato anterior sem justificativa plausível, o que levou à contratação da Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82) sem que ela tivesse demonstrado a qualificação técnica da própria empresa, pois os documentos apresentados para a comprovação da aptidão técnica limitaram-se a atestados de capacitação técnico-profissional referentes a Manoel Messias Torres do Couto, que foi contratado por esta empresa para prestação de serviços profissionais na área de engenharia para uma jornada de dez horas semanais (Item IV.5 deste relatório);

126.6. **realizar a oitiva do município de Itabaianinha/SE** (13.098.181/0001-82), por meio de seu representante legal, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a fim de que, no prazo de quinze dias, manifeste-se acerca da exigência contida no edital da Tomada de Preços 2/2017 para que os licitantes incluíssem na composição do BDI o percentual de 1,5% a título de taxa administrativa municipal, para custeio de serviços de publicação e fiscalização de contrato administrativo custeado com recursos federais repassados no âmbito do Termo de Compromisso FNDE 4362/2013, o que viola o item V do Termo de Compromisso 4362/2013 e os incisos VI e VIII do art. 18 da Lei 12.708/2012 (LDO para o Orçamento Federal de 2013), uma vez que os valores repassados pelo FNDE/MEC referem-se exclusivamente aos serviços de engenharia constantes nas planilhas orçamentárias e que é vedada a realização de despesas com recursos da União, com ações que não sejam de sua competência, nos termos da Constituição Federal de 1988, e com serviços assemelhados a consultoria ou assistência técnica exercidos por meio de agentes públicos efetivos ou contratados (Item III.6 deste relatório);





126.7. **determinar** ao **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que:

a) no prazo de noventa dias, avalie a situação atual das seguintes obras, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir os seguintes empreendimentos (Item III.1 deste relatório):

a.1) creche/pré-escola objeto do Termo de Compromisso 3151/2012, firmado com a Prefeitura Municipal de Maruim/SE (13.109.350/0001-32);

a.2) quadra coberta com vestiário no povoado Estiva, objeto do Termo de Compromisso 3860/2013, firmado com a Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE (13.099.395/0001-73);

b) no prazo de quinze dias, efetue o registro no sistema Siafi da inadimplência suspensa do Convênio FNDE 656940/2009 (Siafi 657163), em cumprimento ao art. 56, §2º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, tendo em vista a gravidade dos fatos relativos à existência de pagamentos por serviços não executados, que motivaram inclusive proposição de ação civil de improbidade administrativa movida pelo município de São Cristóvão/SE (Item IV.6 deste relatório);

126.8. **determinar** à **Prefeitura Municipal de Maruim/SE** (13.109.350/0001-32), com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de noventa dias, adote as medidas administrativas no sentido de dar continuidade à obra da creche/pré-escola objeto do Termo de Compromisso 3151/2012, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sob pena de responsabilidade solidária por eventual dano decorrente da não conclusão do empreendimento, comunicando e comprovando ao Tribunal de Contas da União acerca da adoção das medidas e de seus resultados (Item III.1 deste relatório);

126.9. **determinar** à **Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE** (13.099.395/0001-73), com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de noventa dias, adote as medidas administrativas no sentido de dar continuidade à obra da quadra coberta com vestiário no povoado Estiva, objeto do Termo de Compromisso 3860/2013, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sob pena de responsabilidade solidária por eventual dano decorrente da não conclusão do empreendimento, comunicando e comprovando ao Tribunal de Contas da União acerca da adoção das medidas e de seus resultados (Item III.1 deste relatório);

126.10. **determinar** ao **município de Itabaianinha/SE** (13.098.181/0001-82), com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que assegure o cumprimento do cronograma físico-financeiro referente à construção de uma Quadra Escolar Coberta com vestiário no povoado Ilha daquele município, objeto do Termo de Compromisso FNDE 4362/2013 e do Contrato 270/2017, firmado com a empresa Construtora HJ Ltda. - ME (15.137.915/0001-10), de forma que a obra seja concluída no prazo contratual atualmente estabelecido, ou seja, até 12/4/2018 (Item III.2 deste relatório);

126.11. **dar ciência** à **Prefeitura Municipal de Maruim/SE** (13.109.350/0001-32) acerca das seguintes irregularidades:

126.11.1. a inclusão dos itens 08.001, 08.002, 08.004, 08.005, 14.002.005 e 14.002.006 na planilha orçamentária constante do Contrato 65/2016 (Tomada de Preços 6/2016), da qual se sagrou vencedora a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), afronta o art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993, pois esses itens já foram executados e pagos anteriormente à empresa KSN Construções Ltda. (13.751.101/0001-46), no bojo do Contrato 192/2012 (Item III.4 deste relatório);

126.11.2. o descumprimento do cronograma físico-financeiro das obras financiadas com recursos públicos federais, tal como aconteceu na condução do Contrato 65/2016, firmado com a Construtora Expansão Ltda. (24.491.597/0001-82), afronta o art. 66 da Lei 8.666/1993 (Item III.7 deste relatório);

126.12. **dar ciência** à **Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE** (13.099.395/0001-73) de que o descumprimento do cronograma físico-financeiro das obras financiadas com recursos públicos federais, tal como aconteceu na condução do Contrato 73/2014, firmado com a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (11.321.343/0001-74), conforme informação obtida do relatório de Restrições e Inconformidades do Simec, afronta o art. 66 da Lei 8.666/1993 (Item III.7 deste relatório);

126.13. **encaminhar** à **Procuradoria da República no estado de Sergipe** e à **Superintendência da Polícia Federal** no mesmo estado cópia do Relatório, Voto e Acórdão que vierem a ser proferidos, assim como cópia do excerto do relatório de auditoria que descreve a irregularidade do Item IV.1, acompanhada de cópia das evidências que lhe dão suporte (Item IV.1 deste relatório).”



É o Relatório.

## VOTO

Trata-se de relatório de fiscalização, realizada no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) de Obras Paralisadas no Nordeste, que tem como escopo a verificação da regularidade de obras das áreas de saúde, educação e saneamento no estado de Sergipe.

2. A referida FOC, cujo processo consolidador é o TC 032.010/2017-6, tem por objetivo auditar a regularidade de transferências voluntárias relativas a obras com indícios de paralisação, movimentação indevida e/ou contratação de empresas de fachada em municípios dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Para tanto, participaram as oito unidades regionais deste Tribunal sediadas nessas unidades federativas.

3. As obras selecionadas nesta fiscalização da Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe, conforme metodologia explanada no relatório que antecede este voto, foram custeadas com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio dos seguintes ajustes:

a) Convênio 656940/2009: construção de creche/pré-escola no Loteamento Lauro Rocha, no município de São Cristóvão/SE, com valor previsto de R\$ 1.292.975,04;

b) Termo de Compromisso 4362/2013: construção de uma quadra escolar coberta com vestiário no município de Itabaianinha/SE, com valor previsto de R\$ 508.027,93;

c) Termo de Compromisso 3151/2012: construção de uma creche/pré-escola no município de Maruim/SE, com valor previsto de R\$ 678.937,72; e

d) Termo de Compromisso 3860/2013: construção de uma quadra escolar coberta com vestiário no município de Umbaúba/SE, com valor previsto de R\$ 486.523,74.

4. Dentre as questões de auditoria formuladas, apenas a que buscou avaliar indícios de contratação de empresas de fachada não resultou em achados de auditoria.

5. Quanto à situação da execução física das obras, todas as quatro transferências voluntárias fiscalizadas apresentaram irregularidades. Constatou-se que os Termos de Compromisso (TC) 3151/2012 e 3860/2013 apresentaram obras paralisadas e inconclusas, sujeitas a deterioração e depredação ante à ausência de conservação e vigilância. O TC 4362/2013 apresentou obras em ritmo lento, em descumprimento ao cronograma físico-financeiro pactuado. Já na obra do Convênio 656940/2009, houve a execução apenas dos muros e do canteiro de obras.

6. Em relação à movimentação financeira dos ajustes, a fiscalização registrou pagamentos estranhos à finalidade do Convênio 656940/2009 e pagamentos vedados pela legislação no âmbito do TC 4362/2013.

7. Foram ainda identificados indícios de superfaturamento decorrente de pagamentos por serviços não executados ou pagos em duplicidade no âmbito do Convênio 656940/2009 e dos TCs 3151/2012 e 3860/2013.

8. No que tange à fiscalização e ao acompanhamento das obras por parte dos municípios, foram constatadas deficiências que resultaram no descumprimento de cronogramas de execução das obras.

9. A auditoria também apresentou achados não decorrentes de questões de auditoria, referentes à falta de exigência de garantia contratual, a contrato celebrado sem a devida capacidade técnica da contratada, a não inscrição de inadimplência no sistema Siafi e a não adoção de providências pela Administração em caso de atrasos injustificados.

10. Tendo em conta os efeitos da situação dessas obras, a exemplo do desperdício de recursos públicos e do prejuízo à população que deixou de se beneficiar das obras, a equipe de auditoria, com a

anuência do corpo diretivo da unidade instrutora, propõe a conversão dos autos em tomada de contas especial (TCE) e a citação de responsáveis, audiências de gestores municipais, determinações ao FNDE e às prefeituras, dar ciência das irregularidades às prefeituras e encaminhar cópia da deliberação à Procuradoria da República e à Superintendência da Polícia Federal.

11. Em essência, manifesto concordância com a análise da unidade instrutora e adoto seus fundamentos como razão de decidir, no que não contrariar este voto. Corroboro, em sua maioria, a existência dos indícios de irregularidades relatados nos achados de auditoria, divergindo sobretudo quanto aos encaminhamentos propostos, conforme passarei a expor. Inicialmente, porém, cumpre realizar uma atualização das informações referentes às obras fiscalizadas, que necessariamente repercutem na proposta submetida pela unidade instrutora. Refiro-me à situação de uma das obras fiscalizadas, a qual teve a execução concluída após a auditoria realizada por este Tribunal.

12. Em consulta ao sistema Simec do FNDE (<http://simec.mec.gov.br/painelObras/>), foi possível verificar que a obra de construção da quadra escolar no município de Itabaianinha, objeto do TC 4362/2013, encontra-se concluída. Dessa forma, torna-se desnecessária a determinação proposta para que o município assegure o cumprimento do cronograma físico-financeiro da obra.

13. Outro fato relatado pela equipe de auditoria cuja situação hoje se encontra alterada diz respeito à não inscrição de inadimplência do Convênio 656940/2009 no Siafi. Consulta realizada por minha assessoria verificou que a situação desse ajuste no Siafi apresenta-se registrada atualmente como inadimplente. Portanto, considero saneada a impropriedade.

14. No que tange às obras paralisadas, vale registrar que a situação encontrada nesta fiscalização se insere em um contexto de magnitude alarmante quando avaliado o universo de obras públicas paralisadas, conforme revelado recentemente por este Tribunal ao julgar o Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário. Naquela auditoria, verificou-se que, de um total de 38 mil obras financiadas com recursos da União, 37,5% estavam paralisadas ou inacabadas. No caso do MEC, da qual fazem parte as obras avaliadas nesta fiscalização, o percentual de obras paralisadas foi de 26%.

15. Nesse contexto, divirjo da proposta de determinação para que o FNDE avalie a situação atual das obras fiscalizadas, decidindo sobre a possibilidade de retomar os empreendimentos. Conforme já me pronunciei em decisões anteriores relacionadas a esta FOC (Acórdãos 2.260/2018, 2.557/2018, 2.558/2018, 2.660/2018, 2.661/2018 e 1.189/2019, todos do Plenário), entendo que cabe ao FNDE avaliar, dentro do rol de milhares de operações realizadas com entes federados envolvendo obras paralisadas, quais seriam aquelas que estão a exigir prioridade no acompanhamento.

16. De forma análoga, relembro que recentemente este Tribunal tratou das obras de creches paralisadas do programa Proinfância, por meio do Acórdão 2.504/2018-TCU-Plenário, determinando ao FNDE que apresentasse plano de ação para retomada e conclusão das referidas obras. Ou seja, coube à própria entidade estabelecer as medidas e os prazos para solucionar a situação das obras paralisadas.

17. Registro ainda que o Conselho Deliberativo do FNDE editou a Resolução 3/2018, que dispõe sobre a possibilidade de se firmarem novos compromissos entre os entes federados e o Fundo para finalização de obras não concluídas. Nesse sentido, considerando já haver ações que tratam dessa questão de forma ampla, julgo não ser adequado exigir uma solução específica para as obras dos municípios fiscalizados. Entendo ser suficiente para alavancar o andamento das obras paralisadas e atrasadas objeto desta fiscalização as recomendações propostas aos municípios convenientes.

18. Quanto aos indícios de irregularidades que podem ensejar prejuízo ao erário, entendo ser mais adequado que sejam avaliados pelo FNDE quando da análise das prestações de contas dos recursos transferidos, conforme discorri no voto do Acórdão 1.189/2019-TCU-Plenário. Tal procedimento alinha-se com o posicionamento também adotado pelo Tribunal por meio do Acórdão 730/2019-TCU-Plenário, no sentido de que a apuração de irregularidades na aplicação de recursos da União compete, primeiramente, ao órgão ou à entidade da Administração Pública Federal responsável pela sua gestão, sendo medida de exceção a instauração de tomada de contas especial diretamente pelo TCU.

19. Assim, deixo de acolher a proposta de conversão dos autos em TCE para apuração dos indícios de irregularidades identificados no âmbito do Convênio 656940/2009. Em vez disso, deve-se determinar que o FNDE, quando da análise das prestações de contas do referido convênio, apure os indícios de pagamentos por serviços não executados, no valor de R\$ 500.61,86, e os pagamentos estranhos à finalidade do convênio, para fins de depósito judicial, no valor de R\$ 199.863,14.

20. Da mesma forma, entendo desnecessária a audiência dos responsáveis pelo atesto dos boletins de medição contendo indícios de serviços pagos em duplicidade, no valor de R\$ 17.564,52, visto que tais irregularidades deverão ser avaliadas primariamente pelo FNDE no âmbito do TC 3151/2012. Ressalvo apenas que a possibilidade de pagamentos em duplicidade deve ser melhor examinada, tendo em vista que a medição de quantitativos de serviços que já haviam sido integralmente executados em um contrato anterior pode ser justificada com base na necessidade de acréscimos dos serviços inicialmente estimados.

21. Também em relação ao TC 3151/2012, o atesto de serviços em desacordo com o efetivamente executado, referente à inexistência da placa da obra, no valor de R\$ 1.144,84, poderá ser verificado durante a prestação de contas do termo de compromisso, dispensando-se a realização de audiência do gestor municipal.

22. Quanto ao indício de superfaturamento decorrente do pagamento dos serviços de instalações hidráulicas e sanitárias do TC 3860/2013, no valor de R\$ 2.557,93, os quais a equipe de auditoria verificou *in loco* não terem sido executados, proponho igualmente a análise pelo FNDE quando da prestação de contas, deixando de acolher a realização de audiência.

23. Outro indício de irregularidade que deve ser avaliado pelo FNDE quando da análise das prestações de contas do TC 4362/2013 refere-se ao pagamento do percentual de 1,5% incluído no BDI das propostas dos licitantes, relativo à taxa administrativa municipal criada por meio da Lei Complementar 962/2016 do município de Itabaianinha/SE. Assim, entendo desnecessária a oitiva do município quanto a esse achado.

24. Em relação ao achado referente à fiscalização e ao acompanhamento deficientes da prefeitura, acompanho a proposta de dar ciência à Prefeitura de Umbaúba acerca do descumprimento do cronograma físico-financeiro da obra objeto do TC 3860/2013. Divirjo, no entanto, quanto à existência de irregularidade no cumprimento do cronograma da obra do município de Maruim, objeto do TC 3151/2012, tendo em vista que a situação relatada pela equipe de fiscalização representa, na verdade, um adiantamento do cronograma das obras.

25. Entendo ainda que as propostas de audiências em razão da celebração de contratos sem a exigência da garantia contratual e sem a comprovação da capacidade técnica da contratada não são cabíveis. De acordo com o art. 56 da Lei 8.666/1993, a prestação de garantias é uma faculdade, a critério da autoridade competente. Assim, não se impondo aos gestores a obrigação de prever garantias na celebração de contratos, não cabe apená-los por tal inexistência. Quanto às exigências de capacidade técnica, o que se verificou foi a previsão, nos editais de licitação, apenas da qualificação técnico-profissional, omitindo-se quanto à qualificação técnico-operacional. Nesse ponto, observo que o art. 30 da Lei 8.666/1993 enumera a documentação que poderá ser exigida, cabendo ao gestor eleger somente aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, conforme disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Portanto, trata-se de decisão que cabe ao gestor em cada caso concreto.

26. Contudo, diante da situação de atraso e abandono das obras verificadas nos municípios de Maruim e Itabaianinha, seria desejável maior cautela administrativa em suas contratações, razão pela qual proponho recomendação para que tais municípios avaliem a conveniência de prever a exigência de garantia e de critérios de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional nas contratações de obras.

27. No tocante à situação de deterioração das obras paralisadas em razão da falta de conservação e vigilância, entendo que a questão está diretamente relacionada à possibilidade de retomada e de conclusão das obras. Tendo em vista a escassez de recursos de municípios como os ora fiscalizados, a

viabilidade da conservação e vigilância das obras somente se justificaria ante à perspectiva de se retomarem suas execuções em prazo razoável, caso contrário os custos de manutenção poderiam superar o valor do prejuízo evitado. Nesse sentido, deixo de acolher a proposta de audiência dos atuais prefeitos municipais, propondo recomendação para que se avalie a adoção de medidas para proteção das obras, em conjunto com as medidas para sua continuidade.

28. Quanto à não adoção de providências pela Administração em caso de atrasos injustificados, alinho-me à posição da equipe de auditoria de que o descumprimento dos cronogramas físico-financeiros das obras constitui afronta ao art. 66 da Lei 8.666/1993, podendo ensejar a rescisão unilateral do contrato, a aplicação de sanções e a execução da garantia contratual, conforme arts. 77, 78, incisos II e III, 80, inciso III, e 86 da Lei 8.666/1993. Como bem assinalou a equipe, a omissão dos gestores municipais em adotar as medidas cabíveis diante dos atrasos das empresas executoras das obras pode ter ensejado suas paralisações, conforme observado no TC 3151/2012 (item IV.7) e no TC 3860/2013 (item IV.2). No entanto, julgo dispensável a realização de audiências, sendo suficiente dar ciência das irregularidades aos municípios.

29. Entendo ainda desnecessário o encaminhamento do acórdão à Procuradoria da República e à Superintendência da Polícia Federal, tendo em vista que o achado referente a pagamentos por serviços não realizados no município de São Cristóvão (item IV.1) não apresenta elementos novos em relação à ação civil de improbidade administrativa que tramita na Justiça Federal (peça 46).

30. Por fim, assinalo que, no processo consolidador da FOC em tela, consta proposta de medidas a serem adotadas pelos órgãos que editam normas sobre a matéria no sentido de mitigar os problemas detectados nesta fiscalização que levaram à paralisação das obras, no bojo do qual as questões mais relevantes nesse contexto de paralisações serão analisadas. Creio que uma atuação mais sistêmica do Tribunal nessa matéria tende a ser mais efetiva. Por essa razão, no âmbito de FOCs, tenho considerado que os achados mais pontuais, de menor materialidade e relevância, são importantes elementos para o processo consolidador, não merecendo medidas de acompanhamento mais específico por parte deste Tribunal.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1278/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.447/2017-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Município de Itabaianinha/SE; Município de Maruim/SE; Município de São Cristóvão/SE; Município de Umbaúba/SE.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: não há.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de fiscalização, realizada no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) de Obras Paralisadas no Nordeste, que tem como escopo a verificação da regularidade de obras das áreas de saúde, educação e saneamento no Estado de Sergipe,



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

9.1. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, quando da análise das prestações de contas dos instrumentos de repasse a seguir relacionados, apure os seguintes indícios de irregularidades constatados nesta fiscalização, comunicando ao TCU o resultado das análises, no prazo de 30 (trinta) dias após a sua conclusão:

9.1.1. Convênio 656940/2009, município de São Cristóvão/SE:

9.1.1.1. pagamentos estranhos à finalidade do convênio (item III.3 do Relatório de Fiscalização);

9.1.1.2. pagamentos por serviços não realizados (item IV.1 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2. Termo de Compromisso 4362/2013, município de Itabaianinha/SE:

9.1.2.1. pagamentos vedados pela legislação (item III.6 do Relatório de Fiscalização);

9.1.3. Termo de Compromisso 3151/2012, município de Maruim/SE:

9.1.3.1. obra inacabada com 51% de execução, sem conservação e vigilância (itens III.1 e IV.4 do Relatório de Fiscalização);

9.1.3.2. superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade (item III.4 do Relatório de Fiscalização);

9.1.3.3. atesto de prestação de serviços em desacordo com o efetivamente executado (item IV.3 do Relatório de Fiscalização);

9.1.4. Termo de Compromisso 3860/2013, município de Umbaúba/SE:

9.1.4.1. obra inacabada com 54% de execução, sem conservação e vigilância (itens III.1 e IV.4 do Relatório de Fiscalização);

9.1.4.2. superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado (item III.4 do Relatório de Fiscalização);

9.2. recomendar ao município de Maruim/SE, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

9.2.1. adotar medidas administrativas no sentido de dar continuidade à obra da creche/pré-escola objeto do Termo de Compromisso 3151/2012, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

9.2.2. adotar medidas administrativas de conservação e vigilância da obra da creche/pré-escola objeto do Termo de Compromisso 3151/2012, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com vistas a evitar a deterioração do patrimônio público;

9.2.3. exigir a prestação da garantia prevista no art. 56 da Lei 8.666/1993 quando da contratação de obras, com vistas ao eventual ressarcimento da Administração em caso de rescisão ou descumprimento contratual;

9.2.4. exigir critérios de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional previstos no art. 30, inciso II, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 quando da contratação de obras, com vistas à seleção de licitantes com melhor capacidade de cumprimento de suas obrigações;

9.3. recomendar ao município de Umbaúba/SE, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

9.3.1. adotar medidas administrativas no sentido de dar continuidade à obra da quadra coberta com vestiário no povoado Estiva, objeto do Termo de Compromisso 3860/2013, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

9.3.2. adotar medidas administrativas de conservação e vigilância da obra da quadra coberta com vestiário no povoado Estiva, objeto do Termo de Compromisso 3860/2013, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com vistas a evitar a deterioração do patrimônio público;

9.4. recomendar ao município de Itabaianinha/SE, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:



9.4.1. exigir a prestação da garantia prevista no art. 56 da Lei 8.666/1993 quando da contratação de obras, com vistas ao eventual ressarcimento da Administração em caso de rescisão ou descumprimento contratual;

9.4.2. exigir critérios de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional previstos no art. 30, inciso II, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 quando da contratação de obras, com vistas à seleção de licitantes com melhor capacidade de cumprimento de suas obrigações;

9.5. com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, dar ciência ao município de Umbaúba/SE, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de que o descumprimento do cronograma físico-financeiro das obras, tal como ocorrido na execução do Contrato 73/2014, firmado com a empresa CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (CNPJ 11.321.343/0001-74), afronta o art. 66 da Lei 8.666/1993, podendo ensejar a rescisão unilateral do contrato, a aplicação de sanções e a execução da garantia contratual, conforme arts. 77, 78, incisos II e III, 80, inciso III, e 86 da Lei 8.666/1993;

9.6. com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, dar ciência ao município de Maruim/SE, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de que o descumprimento do cronograma físico-financeiro das obras, tal como ocorrido na execução do Contrato 192/2012, firmado com a empresa KSN Construções Ltda. (CNPJ 13.751.101/0001-46), afronta o art. 66 da Lei 8.666/1993, podendo ensejar a rescisão unilateral do contrato, a aplicação de sanções e a execução da garantia contratual, conforme arts. 77, 78, incisos II e III, 80, inciso III, e 86 da Lei 8.666/1993;

9.7. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana que monitore as determinações contidas no item 9.1 deste acórdão;

9.8. enviar cópia deste acórdão ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos municípios de Itabaianinha/SE, Maruim/SE, São Cristóvão/SE, e Umbaúba/SE.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1278-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 032.615/2010-8

Natureza: Administrativo (Recurso ao Plenário)

Órgão: Tribunal de Contas da União

Interessado: Onesild José da Silva (matrícula: 4205-6)

Representação legal: não há

**SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PLEITO DE SERVIDOR. INDEFERIMENTO DE PEDIDO PARA INCLUSÃO DE ACRÉSCIMO PERCENTUAL REFERENTE À GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO AOS PROVENTOS. SERVIDOR APOSENTADO COM PROVENTOS CALCULADOS PELA MÉDIA DAS REMUNERAÇÕES CONTRIBUTIVAS. IMPOSSIBILIDADE. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.**



## RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso administrativo hierárquico interposto por Onesild José da Silva contra deliberação adotada pela Presidência (peça 65) que indeferiu pedido de revisão de seus proventos de aposentadoria mediante a consideração dos ditames da Resolução-TCU 281/2016, no que diz respeito à metodologia de cálculo da Gratificação de Desempenho ali prevista.

2. O pleito foi dirigido ao Plenário deste Tribunal nos seguintes termos (peça 69):

“Tendo em vista as sucessivas negativas de meu pleito, sendo o último sido feito pela Presidência desta Corte volto a solicitar o reexame da matéria pelo exposto a seguir;

1) Em vários pronunciamentos anteriores foi enfatizado que não tenho direito a integralidade/paridade, o que tenho dito ser inútil pois nunca pleiteei isto, por conhecer um mínimo das Leis;

2) No despacho exarado pela Presidência desta casa sobre meu processo é dito que:

A) ‘Considerando, ainda que, nos termos e quem se deu sua aposentadoria, ao recorrente não assiste o direito à integralidade e à paridade com os servidores em atividade;’

B) ‘Considerando que, nos termos da legislação e da jurisprudência desta Corte, apenas os pensionistas e os servidores aposentados sob a égide de regras que permitam a integralidade e a paridade, e cuja composição dos proventos contenha a Gratificação de Desempenho - GD, terão direito à incorporação da referida vantagem nos moldes estabelecidos pelo art. 16, § 1º, da Lei nº 10.356, 27 de dezembro de 2001, com redação dada pela Lei nº 12.776/2012;’

C) ‘Considerando que a Resolução-TCU 281/2016 não autoriza a inclusão do novo percentual da GD para fins de recálculo de aposentadorias balizadas pela média aritmética, antes de sua vigência;’

D) ‘Considerando, portanto, a improcedência do argumento de que a Resolução-TCU 281/2016 não está vinculada à paridade com servidores da ativa e nem ao tipo de aposentadoria do inativo, **mas sim a um reconhecimento do desempenho funcional do servidor;**’ (grifo meu)

3) Em relação ao item A) acima nunca afirmei que tinha direito a integralidade /paridade;

Em relação ao item B) a redação final do art. 16 da Lei 10.356 de 27/12/2001 diz que:

‘Art. 16. **Aos servidores ocupantes de cargo efetivo do Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União é devida a Gratificação de Desempenho,** (grifo meu) em percentual fixado em até 80% (oitenta por cento), calculada conforme Avaliação de Desempenho Profissional apurada em razão da natureza das atividades desenvolvidas pelo servidor, do cumprimento de critérios de desempenho profissional mensuráveis e do implemento de metas, na forma estabelecida em ato do Tribunal de Contas da União.

§ 1º O ato referido neste artigo fixará percentual mínimo de Gratificação de Desempenho, de caráter institucional, que independerá do desempenho individual dos servidores, não inferior a 60% (sessenta por cento) do limite previsto no caput, observado o disposto no § 3º do art. 15 e garantida a uniformidade do intervalo de pontos percentuais a todos os servidores efetivos, ativos, inativos e pensionistas, do Tribunal de Contas da União

§ 2º O ato que disciplinar as disposições previstas neste artigo deverá estabelecer, sempre que possível, critérios objetivos e uniformes para atividades de natureza similar.’

Veja-se que a Lei se refere a **cargo efetivo**, mas o TCU estendeu aos aposentados.

Em relação ao item C) é descabida a afirmativa de que: ‘a Resolução-TCU 281/2016 **não autoriza a inclusão do novo percentual da GD para fins de recálculo de aposentadorias balizadas pela média aritmética,** antes de sua vigência’ pois a Resolução é silente quanto a esta afirmativa.

É o que diz a Resolução 281 em pauta:

‘Art. 1º O art. 3º da Resolução TCU 146, de 28 de dezembro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 3º O percentual da Gratificação de Desempenho variará entre o piso de 48% (quarenta e oito por cento) e o teto de 80% (oitenta por cento) incidente sobre o maior vencimento básico do respectivo cargo.

Parágrafo único. Observado o disposto no parágrafo único do art. 2º desta Resolução, a diferença entre o piso e o teto do percentual da Gratificação de Desempenho será percebida por:

I - servidor ativo, a partir de avaliação individual de desempenho, a ser feita com base em critérios definidos em ato normativo do Presidente do TCU; e



II - **servidor inativo e pensionista**, com base na respectiva média de avaliação individual de desempenho apurada, no intervalo de zero a cem, no âmbito do Tribunal, nos últimos 36 (trinta e seis) meses de efetivo exercício que antecederem a concessão da aposentadoria ou da pensão.’

O texto da Resolução não diz ‘**servidor inativo e pensionista que tenham integralidade/paridade**’.

Em relação ao item D) cujo teor repito, diz que: ‘Considerando, portanto, a improcedência do argumento de que a Resolução-TCU 281/2016 não está vinculada à paridade com servidores da ativa e nem ao tipo de aposentadoria do inativo, **mas sim a um reconhecimento do desempenho funcional do servidor;**’(grifo meu)

Este é um ponto fundamental pois quando dos cálculos dos servidores que não se aposentam pela integralidade/paridade a Gratificação de Desempenho é usado para efetuar os cálculos e é feito considerando a base mínima da GD que é de 48% e não considera **o reconhecimento do desempenho funcional do servidor;**

4) Leio e releio o Processo TC 032.615/2010-8, o voto do Relator, o voto da Relatora e não se vislumbra em nenhum trecho a referência de que o assunto da GD só diga respeito a quem se aposenta com integralidade /paridade, assim como na própria Portaria, cujo teor deixo de reproduzir aqui para que seja verificada por quem vier a analisar este pleito

5) Tento imaginar a situação de 2 servidores que se aposentaram no mesmo dia 10/12/2010, ou melhor ainda, se 2 servidores que se aposentaram (teoricamente) na data da Resolução 281 que é de 17 de Agosto de 2016 tendo o primeiro se aposentado pela **integralidade** e o segundo pela **proporcionalidade**. O primeiro tem sua GD ajustada ao seu desempenho pretérito e o segundo não, com sua GD fixada em 48%;

6) Finalizo me referindo ao item D na número 3 acima, que em sua frase final diz que: a Resolução-TCU 281/2016 não está vinculada à paridade com servidores da ativa e nem ao tipo de aposentadoria do inativo, **mas sim a um reconhecimento do desempenho funcional do servidor;**’

Afirmo então que não foi considerado então para mim e para outros que não se aposentaram pela integralidade/paridade, não houve um reconhecimento do desempenho funcional do servidor pois a base de cálculo usada foi de 48% não considerando os nossos desempenhos.

Solicito, então, a reanálise deste tema a este Plenário pois entendo não ser pertinente a mim, mas a todos que se aposentaram pela proporcionalidade.”

3. Mediante sorteio, fui designado relator do feito (peça 73).

É o relatório.

## VOTO

Em julgamento, recurso administrativo hierárquico interposto por Onesild José da Silva, servidor inativo deste Tribunal, matrícula 4205-6, contra decisão da Presidência que indeferiu pedido de revisão de seus proventos de aposentadoria mediante a consideração dos ditames da Resolução-TCU 281/2016, no que diz respeito à metodologia de cálculo da Gratificação de Desempenho ali prevista.

2. Preliminarmente, registro que o pleito merece ser conhecido, por estar de acordo com o disposto nos arts. 107 e 108 da Lei 8.112/1990, c/c o art. 30 do Regimento Interno do TCU.

3. Em síntese, o interessado sustenta que faz jus aos acréscimos percentuais previstos na Resolução-TCU 281/2016, que cuida da implementação da Gratificação de Desempenho aos servidores deste Tribunal. Sustenta o recorrente que o disposto no art. 3º, inciso II, daquele normativo, ser-lhe ia aplicável para fins de recálculo de seus proventos, porquanto os comandos ali delineados se estenderiam a todos os servidores inativos, indistintamente.

4. Sobre essa questão, verifico que as decisões já exaradas nos autos, negando o sobredito pedido, estão em perfeita consonância com o arcabouço normativo que rege a questão, senão vejamos.

5. Apenas para contextualizar, convém destacar que a Resolução-TCU 281/2016 sobreveio para regulamentar as disposições da Lei 12.776/2012, que estendeu aos inativos e pensionistas o percentual variável da gratificação de desempenho que excedia o piso, uma vez que, anteriormente, a vantagem lhes era consignada em percentual mínimo fixo. Importante frisar que, uma vez que somente o percentual mínimo era carregado aos proventos de aposentadoria, a contribuição previdenciária somente incidia sobre essa parcela, não alcançando a parte variável da gratificação de desempenho que excedia

o piso. Significa que somente com o advento da Resolução-TCU 281/2016 é que a parcela excedente ao piso foi incluída na remuneração contributiva, incidindo sobre ela, a partir de então, a contribuição previdenciária, e passando ela, assim, a compor a base de cálculo dos proventos.

6. Com efeito, o recorrente aposentou-se compulsoriamente aos 70 anos de idade, com proventos proporcionais, nos termos do art. 40, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, em sua redação anterior ao advento da EC 88/2015. Nesse contexto, o cálculo dos seus proventos é regido pelo disposto nos seguintes parágrafos do mesmo art. 40:

“§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

(...)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

(...)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.”

7. Pois bem, a lei a que se referem os sobreditos dispositivos é a Lei 10.887/2004, que dispôs sobre a forma de cálculo e reajuste dos proventos de aposentadoria dos servidores, e da qual colaciono o seguinte:

“Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no [§ 3º do art. 40 da Constituição Federal](#) e no [art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#), será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

(...)

Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente. ”

8. Conforme se verifica, o cálculo dos proventos iniciais decorre de média aritmética simples entre as maiores remunerações contributivas, atualizadas de acordo com o mesmo índice aplicável para os benefícios de regime geral. Ocorre que, no caso do interessado, o percentual variável da gratificação de desempenho que excedia o piso jamais integrou essa base contributiva, porquanto sua aposentadoria ocorreu em meados de 2010, enquanto que a inclusão da parte variável na base contributiva somente ocorreu em 2016, com o advento da Resolução-TCU 281/2016, conforme já esclarecido. Não há, na Lei 10.887/2004, previsão para considerar valores que não compunham a remuneração contributiva do servidor, o que, por si, afasta qualquer pretensão de incluir a parcela variável da gratificação de desempenho na base de cálculo do valor inicial dos proventos do recorrente. Repiso, essa parcela jamais integrou sua remuneração contributiva.

9. Quanto ao reajuste desse valor inicial, a Lei é clara ao fixar que ele se dará na mesma data e índice aplicáveis aos benefícios do regime geral. Da mesma forma, não há, ali, qualquer previsão de reajustes em razão de alterações ocorridas na estrutura remuneratória dos servidores ativos. É que esse é um atributo exclusivo daqueles que tenham se aposentado ou venham se aposentar com proventos calculados com base na remuneração do cargo efetivo, ou seja, com paridade. Daí a afirmação exaustivamente feita ao longo destes autos no sentido de que o interessado, por não ter se aposentado com fundamento em regra constitucional que garante a paridade, não faz jus a alterações remuneratórias ocorridas na carreira que integrou. O que se observa é que o recorrente insiste em





afirmar que não pleiteia a paridade, mas, ao mesmo tempo, busca auferir vantagem remuneratória que somente se aplica a servidores cujos proventos de aposentadoria tenham essa propriedade, o que não merece guarida.

10. Aliás, a alegação de que a literalidade do art. 3º, inciso II, da Resolução-TCU 281/2016 não faz menção a servidores inativos que tenham se aposentado com paridade, de forma que o recorrente também deveria dele se beneficiar, não lhe oferece melhor sorte. Conforme esclarecido, a referida Resolução somente veio regulamentar a nova forma de cálculo da Gratificação de Desempenho prevista na Lei 12.776/2012. Assim, tanto na Lei 12.776/2012 quanto na Resolução-TCU 281/2016, a referência a servidores inativos naturalmente exclui aqueles que tenham se aposentado sem paridade, porquanto alterações na estrutura remuneratória somente alcançam os proventos reajustados pela paridade, o que não é o caso do recorrente, como decorrência imediata do fundamento constitucional de sua inativação.

11. Nesse sentido, não tem relevância a natureza da parcela, se é vencimento básico, gratificação de controle externo ou gratificação de desempenho. Qualquer alteração na forma de cálculo de qualquer vantagem que compõe a remuneração do cargo efetivo, seja ela vinculada ou não ao desempenho do servidor, não interfere na base de cálculo dos proventos daqueles que tenham se aposentado pela média das remunerações contributivas, pelo simples fato de que essas alterações não retroagem para fazer incluir novos valores ou parcelas em bases contributivas passadas. Não se trata de desconhecer ou ignorar o desempenho funcional do servidor. Aliás, o interessado, quando ativo, recebeu a parcela variável da Gratificação de Desempenho, em evidente reconhecimento da qualidade de sua atuação profissional, mas essa parcela não integrou sua base contributiva para fins previdenciários, e essa questão não foi objeto da Lei 12.776/2012 ou da Resolução-TCU 281/2016.

12. Nesse cenário, não tendo sido apresentados elementos capazes de infirmar a decisão vergastada, cumpre ao TCU negar provimento ao presente pleito, mantendo o indeferimento ao pedido do interessado.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1279/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.615/2010-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Administrativo (Recurso ao Plenário)
3. Interessado: Onesild José da Silva (matrícula: 4205-6).
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria-Geral de Administração
8. Representação legal: não há.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de recurso administrativo hierárquico interposto por Onesild José da Silva, servidor inativo deste Tribunal, matrícula 4205-6, contra decisão da Presidência que indeferiu pedido de revisão de seus proventos de aposentadoria mediante a consideração dos ditames da Resolução-TCU 281/2016, no que diz respeito à metodologia de cálculo da Gratificação de Desempenho ali prevista;

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



9.1. conhecer e negar provimento ao recurso interposto por Onesild José da Silva, com fundamento no art. 107 da Lei 8.112/1990 c/c os arts. 15, inciso IV, e 30 do Regimento Interno do TCU;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente e à Secretaria-Geral de Administração.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1279-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 005.737/2002-8.

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Buriti/MA.

Recorrente: Armando da Veiga Cruz (025.110.703-59).

Representação legal: não atuou.

**SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUDITORIA EM CONVÊNIOS FIRMADOS COM O MUNICÍPIO DE BURITI/MA NOS ANOS DE 1998 A 2001. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA AFASTAR AS IRREGULARIDADES. NÃO PROVIMENTO.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Recursos (peça 554), que teve a anuência do corpo dirigente daquela unidade técnica (peça 555), a seguir transcrita, com os ajustes de forma pertinentes:

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 517) interposto por Armando da Veiga Cruz, beneficiário de pagamento a título gratuito, contra o Acórdão 2912/2012-Plenário (peça 150), da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, retificado por inexatidão material pelo Acórdão 2661/2013-Plenário (peça 169) e pelo Acórdão 783/2014-Plenário (peça 193). A deliberação recorrida, já incluídas as alterações, por inexatidão material, dos referidos acórdãos posteriores, apresenta o seguinte teor, destacando-se os itens impugnados (peça 150):

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

9.1. excluir da presente relação processual as empresas Editorgraf Editora Gráfica Indústria e Comércio Ltda., E. P. M. Mota, Linha D'água Serviços Gráficos Ltda., J. C. de Lima, C. T. Construções, Arka Indústria e Comércio Ltda., R. de J. Santana, E. B. dos Santos Comércio;

9.2. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Herbert de Paula Silva, Gilberto de Brito Serejo, Fabiano Lima da Silva e da Sra. Elza Maria Magaldi Machado;



9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea d, da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. José Machado Villar, Raimundo Pinheiro Júnior, e da Sra. Marlene de Souza Lima;

9.4. condenar o Sr. José Machado Villar:

9.4.1. ao pagamento das quantias originais, abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

| Data      | Valor (R\$) |
|-----------|-------------|
| 16/2/1998 | 25.000,00   |
| 9/3/1998  | 25.000,00   |
| 27/3/1998 | 25.000,00   |
| 27/4/1998 | 10.000,00   |
| 4/5/1998  | 9.394,00    |
| 2/6/1998  | 4.800,00    |
| 15/6/1998 | 3.447,72    |
| 13/8/1998 | 300,00      |

9.4.2. em solidariedade com os responsáveis indicados, ao pagamento das quantias originais, abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.4.2.1. com os Srs. Gilberto de Brito Serejo, Fabiano Lima da Silva e a Sra. Elza Maria Magaldi Machado:

| Data       | Valor (R\$)  |
|------------|--------------|
| 13/1/1998  | R\$ 4.400,00 |
| 4/5/1998   | R\$ 878,00   |
| 8/5/1998   | 408,00       |
| 5/10/1998  | 19.200,00    |
| 9/10/1998  | 8.000,00     |
| 13/10/1998 | 34.100,00    |
| 14/10/1998 | 7.585,50     |

9.4.2.2. com os Srs. Gilberto de Brito Serejo, Fabiano Lima da Silva, João Valzindo Pinto Leão e a Sra. Elza Maria Magaldi Machado:

| Data      | Valor (R\$)  |
|-----------|--------------|
| 13/1/1998 | R\$ 5.410,00 |
| 10/3/1998 | R\$ 8.402,00 |

9.4.2.3. com os Srs. Gilberto de Brito Serejo, Fabiano Lima da Silva, a Sra. Elza Maria Magaldi Machado e a firma F. C. M. Araújo:

| Data     | Valor (R\$)   |
|----------|---------------|
| 8/5/1998 | R\$ 30.456,00 |

9.4.2.4. com os Srs. Gilberto de Brito Serejo, Fabiano Lima da Silva e a Sra. Elza Maria Magaldi Machado:

| Data      | Valor (R\$) |
|-----------|-------------|
| 15/6/1998 | 12.600,00   |

9.4.2.5. com os Srs. Gilberto de Brito Serejo, Fabiano Lima da Silva, Armando da Veiga Cruz e a Sra. Elza Maria Magaldi Machado:

| Data | Valor (R\$) |
|------|-------------|
|------|-------------|

|   |           |           |
|---|-----------|-----------|
|   | 12/8/1998 | 3.730,00  |
|   | 10/11/199 | 31.804,92 |
| 8 |           |           |

## 9.4.2.6. com o Sr. Armando da Veiga Cruz:

|   |           |             |
|---|-----------|-------------|
|   | Data      | Valor (R\$) |
|   | 10/12/199 | 10.950,00   |
| 8 |           |             |

## 9.4.2.7. com o Sr. Raimundo Pinheiro Júnior:

|   |           |             |
|---|-----------|-------------|
|   | Data      | Valor (R\$) |
|   | 30/11/199 | 30.576,00   |
| 8 |           |             |

9.4.3. ao pagamento das quantias originais, abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

|   |           |             |
|---|-----------|-------------|
|   | Data      | Valor (R\$) |
|   | 6/7/2000  | 18.883,46   |
|   | 6/9/2000  | 2.484,62    |
|   | 11/4/2001 | 6.100,00    |
|   | 20/12/200 | 2.158,37    |
| 1 |           |             |

9.4.4. em solidariedade com os responsáveis indicados, ao pagamento das quantias originais, abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

## 9.4.4.1. com a Sra. Marlene de Souza Lima:

|  |            |             |
|--|------------|-------------|
|  | Data       | Valor (R\$) |
|  | 6/7/1998   | 31.625,00   |
|  | 22/7/1998  | 15.812,50   |
|  | 27/8/1998  | 15.812,50   |
|  | 24/12/1998 | 4.500,00    |

## 9.4.4.2. com a empresa Proágua Perfurações Ltda.:

|  |            |             |
|--|------------|-------------|
|  | Data       | Valor (R\$) |
|  | 25/8/2000  | 11.652,00   |
|  | 14/12/2000 | 15.000,00   |
|  | 2/4/2001   | 6.228,00    |

9.4.5. ao pagamento da quantia de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 27/3/1998, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4.6. em solidariedade com os responsáveis indicados, ao pagamento das quantias originais, abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

## 9.4.6.1. com a firma C. P. Serra Neto:

|  |           |             |
|--|-----------|-------------|
|  | Data      | Valor (R\$) |
|  | 2/3/1998  | 30.000,00   |
|  | 16/3/1998 | 20.000,00   |
|  | 15/4/1998 | 25.000,00   |



|           |           |
|-----------|-----------|
| 12/8/1998 | 48.201,04 |
|-----------|-----------|

9.4.6.2. com a firma Hidrosserra Poços e Sondagens Ltda.:

| Data      | Valor (R\$) |
|-----------|-------------|
| 4/5/1998  | 7.000,00    |
| 12/5/1998 | 40.000,00   |
| 3/6/1998  | 30.000,00   |
| 12/6/1998 | 10.000,00   |
| 23/7/1998 | 30.000,00   |
| 12/8/1998 | 30.400,00   |

**9.5. aplicar aos responsáveis abaixo a multa prevista nos artigos 19, *caput*, e 57 da Lei n. 8.443/1992, nos valores a seguir indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:**

| Responsável                   | Valor (R\$) |
|-------------------------------|-------------|
| José Machado Villar           | 50.000,00   |
| Hidrosserra Poços e Sondagens | 40.000,00   |
| C. P. Serra Neto              | 40.000,00   |
| F. C. M. Araújo               | 30.000,00   |
| Proágua Perfurações Ltda.     | 30.000,00   |
| Gilberto de Brito Serejo      | 20.000,00   |
| Fabiano Lima da Silva         | 20.000,00   |
| Elza Maria Magaldi Machado    | 20.000,00   |
| Marlene de Souza Lima         | 13.000,00   |
| Armando da Veiga Cruz         | 10.000,00   |
| Raimundo Pinheiro Júnior      | 7.000,00    |
| João Valzindo Pinto Leão      | 3.000,00    |

9.6. aplicar ao Sr. Herbert de Paula Silva a multa prevista no artigo 58, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.8. com fundamento no art. 60 da Lei n. 8.443/1992, declarar a inabilitação, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, do Sr. José Machado Villar, pelo período de seis anos, bem como do Sr. Raimundo Pinheiro Júnior e da Sra. Marlene de Souza Lima, pelo período de cinco anos, a contar da data de publicação deste Acórdão;

9.9. enviar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 6º do art. 209 do Regimento Interno do TCU. (Grifos nossos)

## HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada por determinação deste Tribunal exarada no item 9.1 do Acórdão 911/2003-Plenário (peça 8, p. 1-3), da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, originado da apreciação de Relatório de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Buriti/MA, no período de 4/3/2002 a 5/4/2002, objetivando a fiscalização da aplicação de recursos federais e do Fundef repassados àquele município nos exercícios de 1998 a 2001.

2.1. Referida auditoria originou-se de determinação constante da Decisão 872/2001-Plenário, da relatoria do Ministro Iram Saraiva, cujo Relatório (peça 4, p. 6-50; e peça 5, p. 1-29) apontou diversas irregularidades na área de convênios, na merenda escolar e no Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (Fundef). Nos 11 convênios analisados na fiscalização, as irregularidades consistiram, em síntese, de:



a) aquisições de empresas cujos ramos de atividade não eram compatíveis com os objetos licitados que sequer funcionavam no local físico indicado como endereço;

b) divergências entre os nomes dos supostos fornecedores de bens e serviços e os reais beneficiários dos respectivos pagamentos. As despesas eram pagas a terceiros que, segundo alegou o ex-prefeito, de posse desse numerário, o repassava às empresas que supostamente contratavam com o Município, em ofensa ao art. 20 da Instrução Normativa STN n. 01/1997;

c) diversas firmas que constaram como beneficiárias não receberam verba do Município, porquanto sequer teriam entabulado qualquer contrato ou avença com a municipalidade, evidenciando prática de falsificação de documentos de empresas para justificar pagamentos que foram endereçados a pessoas diversas.

2.2. A instrução da unidade técnica que examinou as diligências empreendidas, as audiências e citações promovidas (peça 36), resultou na proposta de encaminhamento juntada aos autos à peça 37, p. 42-49, em que foi proposto: i) rejeição das alegações de defesa de vários responsáveis, inclusive o ora recorrente; ii) acolhida integral e parcialmente das alegações de defesa de outros; iii) a revelia de algumas empresas; iv) exclusão das responsabilidades de alguns responsáveis e empresas; v) condenações em débitos; vi) aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992; e vii) o julgamento pela irregularidade das contas de determinados responsáveis.

2.3. O MP/TCU anuiu, em essência, à proposta da unidade técnica, propondo ajustes pontuais em relação à sugestão de julgamento de contas de terceiros, estranhos à Administração Pública, bem como quanto à data a ser utilizada como termo a quo para a fluência de juros e consectários legais no caso de condenação em débito do ex-Prefeito em solidariedade com responsáveis alheios aos quadros da Administração (peça 38, p. 3-5).

2.4. O encaminhamento proposto pela unidade técnica foi acolhido pelo relator a quo, com os ajustes propostos pelo MP/TCU, nos termos do voto condutor do acórdão recorrido (peça 152, p. 1-8).

2.5. Consoante apurado nos autos e registrado no referido voto condutor, o ora recorrente foi, junto com outros responsáveis, beneficiário de recursos, classificados pela unidade instrutiva como sendo “pagamentos a título gratuito”, eis que, receberam valores cujos respectivos comprovantes de despesas (notas fiscais) foram emitidos por empresas.

2.6. Para melhor contextualização da matéria, faz-se uma síntese das deliberações adotadas nestes autos:

| Acórdãos do Plenário | Localização nos autos | Principais medidas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 911/2003             | peça 8, p. 1-3        | - conversão dos autos em TCE;<br>- citações;<br>- formação de apartados;<br>- audiências.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 2.912/2012           | peça 150              | - exclusão da relação processual de determinadas empresas;<br>- julgamento pela irregularidade das contas de determinados responsáveis;<br>- condenações em débito;<br>- aplicação das multas previstas no art. 19, <i>caput</i> , c/c art. 57, bem como no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 a determinados responsáveis;<br>- declaração de inabilitação, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal a determinados ex-gestores. |
| 962/2013             | peça 154              | - conheceu dos Embargos de Declaração opostos pela empresa C. P. Serra Neto, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão 2.912/2012 – Plenário.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2.661/2013           | peça 169              | - correção de erro material.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 2.987/2013           | peça 186              | - não conheceu dos Embargos de Declaração opostos pela empresa C. P. Serra Neto contra o Acórdão 2.661/2013 – Plenário em função da ausência de sucumbência da embargante;<br>- determinou à Secex/MA que notificasse a empresa C. P. Serra Neto acerca do Acórdão 962/2013 – Plenário.                                                                                                                                                                                                            |
| 783/2014             | peça 193              | - correção de erro material.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 1.943/2014           | peça 264              | - conheceu dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Raimundo Pinheiro Junior, para, no mérito, negar-lhes provimento.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| Acórdãos do Plenário | Localização nos autos | Principais medidas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 752/2017             | peça 398              | - conheceu do recurso de reconsideração opostos por José Machado Villar e Raimundo Pinheiro Júnior contra o Acórdão 2.912/2012 – Plenário, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão 2.912/2012 – Plenário.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 1.249/2017           | peça 454              | - não conheceu dos Embargos de Declaração opostos por Fabiano Lima da Silva, Gilberto Brito Serejo, João Valzindo Pinto Leão, Elza Maria Magaldi Machado, Aramando da Veiga Cruz e Marlene de Souza Lima, todos eles em face do Acórdão 752/2017-TCU-Plenário em função de ausência no interesse de agir;<br>- conheceu dos Embargos de Declaração opostos por José Machado Villar e Raimundo Pinheiro Junior, para, no mérito, negar-lhes provimento.                                                                                                                                                                                                                                       |
| 2.529/2018           | peça 526              | - não conheceu do recurso de reconsideração opostos por Elza Maria Magaldi Machado contra os itens 9.2, 9.4.2.1, 9.4.2.2, 9.4.2.3, 9.4.2.4, 9.4.2.5, 9.4.2.6, 9.5 e 9.7 do Acórdão 2.912/2012-TCU-Plenário, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos;<br>- conheceu do recurso de reconsideração opostos por Armando da Veiga Cruz contra os itens 9.2, 9.4.2.1, 9.4.2.2, 9.4.2.3, 9.4.2.4, 9.4.2.5, 9.4.2.6, 9.5 e 9.7 do Acórdão 2.912/2012-TCU-Plenário, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.4.2.5, 9.4.2.6, 9.5 e 9.7 do Acórdão 2.912/2012-TCU-Plenário, em relação ao recorrente, e estendê-lo a todos os responsáveis condenados em solidariedade com o ora recorrente. |

2.7. No recurso de reconsideração interposto por Armando da Veiga Cruz, o recorrente solicita a reforma do Acórdão 2.912/2012-Plenário.

#### **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade contido na peça 520, ratificado pelo Acórdão 2.529/2018-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que concluiu, entre outros, pelo conhecimento do recurso (peça 526), suspendendo-se os efeitos dos itens s itens 9.4.2.5, 9.4.2.6, 9.5 e 9.7 do Acórdão 2.912/2012-Plenário, em relação ao recorrente e a todos os responsáveis condenados em solidariedade com o ora recorrente, eis que preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie.

#### **MÉRITO**

##### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente recurso as seguintes questões:

- a) se houve ofensa aos princípios da fundamentação das decisões judiciais e do contraditório e da ampla defesa (peça 517, p. 1-2); e
- b) se inexistente dano ao erário, ante a regular execução dos objetos conveniados (peça 517, p. 3).

##### **5. Se houve ofensa aos princípios da fundamentação das decisões judiciais e do contraditório e da ampla defesa (peça 517, p. 1-2).**

5.1. Alega o recorrente que o acórdão recorrido violou o art. 93, incisos IX e X da Constituição Federal de 1988 e os princípios do contraditório e da ampla defesa, com base nos seguintes argumentos:

- a) o TCU não apresentou os supostos dispositivos legais feridos pelo cometimento das questionadas inconsistências, não motivando sua decisão, conforme preconiza o inciso IX, o qual o recorrente entende que o legislador estendeu aos tribunais de contas, e o inciso X do art. 93 da CF/1988 transcrito à peça 517, p. 2;
- b) o dispositivo constitucional aplica-se aos Tribunais de Contas, como sugere o emprego da expressão “motivadas”, “conforme melhor entendimento da doutrina pátria”;
- c) o acórdão atacado, em seu item 9.1, excluiu da relação processual a empresa para a qual o recorrente repassou o montante recebido, a qual efetivamente forneceu a nota fiscal, pois recebeu o valor pelo fornecimento do material;
- d) por outro lado, condenou o recorrente pelo recebimento desse montante que foi repassado à dita empresa, julgando, no item 9.3 irregular as contas do recorrente;
- e) o recorrente foi apenas o meio utilizado pela própria empresa para o recebimento dos valores;



f) a apreciação da prestação de contas se encontra prejudicada, uma vez que o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo recorrente depende da audiência prévia da empresa que foi excluída da relação processual, bem como de perícia quanto à autenticidade da nota fiscal e de seu regular preenchimento, pois é extremamente necessário que o órgão competente pela decisão recorrida esclareça tais questões, sob pena de ser cerceado o seu direito de defesa constitucionalmente previsto; e

g) a análise das aplicações dos recursos repassados por meio dos convênios auditados deve considerar as dificuldades operacionais enfrentadas em tempo remoto (1998), ocasião em que ocorria a devida aplicação, porém com “certo descuido na formalidade tanto por falta de conhecimento como por ausência de sua cobrança”.

#### Análise

5.2. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar, considerando que não houve a alegada violação dos princípios da fundamentação das deliberações judiciais, aplicável a este Tribunal por analogia, tampouco dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

5.3. Esta Corte obedeceu ao devido processo legal, oportunizando ao recorrente o direito ao contraditório e à ampla defesa, consoante se infere, por exemplo, do seguinte excerto da instrução da unidade técnica (peça 37, p. 16):

#### **IV.4.3-2 Citação de Armando da Veiga Cruz, beneficiário de pagamento a título gratuito**

73. O responsável em epígrafe foi citado por meio do Ofício 2.044/2010 (fl. 90/94, anexo 2). A comunicação processual foi entregue em seu endereço (fl. 144, anexo 2, c/c fl. 1334), restando satisfeitas as exigências do art. 179, inciso II, do Regimento Interno/TCU. Tempestivamente, apresentou suas alegações de defesa de fls. 15/18, anexo 3 (v. prorrogação de prazo que lhe foi concedido - fl. 179 c/c com fl. 192, do anexo 2).

74. Assinala-se que os argumentos utilizados em sua defesa, adiante resumidos e analisados, são comuns aos seguintes convênios, além deste: 42.918/981 FNDE (seção IV.5.4) e 93.649/981 FNDE (seção IV.6.5). Dessa forma, a análise que será feita nesta oportunidade vale também para ocorrência semelhante verificadas nas avenças referidas.

75. Igualmente, esses mesmos argumentos, com ligeiras variações, especialmente para adequação de nomes de fornecedores, foram oferecidos pelos seguintes responsáveis: Raimundo Pinheiro Júnior e Marlene de Souza Lima. Desse modo, também os fundamentos da análise desta seção poderão ser aplicados às respectivas defesas dessas referidas pessoas.

5.4. Registre-se que os argumentos do recorrente também foram levados em consideração pelo *decisum* recorrido, cuja instrução da unidade técnica, reproduzida no Relatório do Acórdão recorrido, também lhe serve de fundamento. Não se pode arguir, portanto, qualquer violação ao devido processo legal e, especialmente, do princípio que obriga a fundamentação das deliberações judiciais.

5.5. Ademais, a condenação do recorrente está devidamente fundamentada no Voto condutor do acórdão recorrido, especialmente dos itens 63 a 65, abaixo reproduzidos (peça 152, p. 6):

63. Noutro giro, concordo, ainda, com o exame da Secex/MA, no tocante ao débito em foco, em relação aos Srs. João Valzindo Pinto Leão, Armando da Veiga Cruz, Raimundo Pinheiro Júnior e à Sra. Marlene de Souza Lima.

64. Consoante apurado, eles foram beneficiários de recursos, classificados pela unidade instrutiva como sendo “pagamentos a título gratuito”, eis que, de modo similar às empresas acima listadas, receberam valores cujos respectivos comprovantes de despesas (notas fiscais) foram emitidos por empresas.

65. Em relação a tal fato, cabem os comentários expendidos nos subitens supra, de modo que é incabível o acolhimento de alegações de defesa, examinadas pela Secex/MA, cuja argumentação incorporo às minhas razões de decidir, imputando-se-lhes os respectivos débitos.

5.6. A exclusão de determinadas empresas da relação processual também se encontra adequadamente fundamentada nos autos (cf., v. g., peça 152, p. 4-5, subitens 38-42 do Voto condutor do Acórdão recorrido).

5.7. Como ressaltou o relator *a quo*, tais empresas foram excluídas do processo por apenas constar dos autos como beneficiárias de pagamentos decorrentes da prestação de serviços e/ou de vendas à municipalidade, não tendo sido comprovado nos autos, todavia, que tenham contratado com o município à época dos convênios inquinados de irregulares.

5.8. Ademais, o acervo probatório aponta que “os cheques que supostamente teriam se destinado ao pagamento dos serviços e/ou produtos que teriam vendido ao Município tiveram como beneficiários efetivos terceiros que não as representavam de maneira formal”, dentre estes, o recorrente. As irregularidades, portanto,



estão bem caracterizadas, razão pela qual seria despicienda a dilação probatória por meio da reinquirição daquelas empresas.

5.9. Além disso, é desnecessária a realização de perícia para averiguar autenticidade da nota fiscal e de seu regular preenchimento, pois o parecer do órgão competente que atestou a ilegitimidade dos documentos fiscais – a Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí (vide item 45 do Voto condutor, à peça 152, p. 5) – goza de presunção de legitimidade, somente afastada por prova em contrário.

5.10. Por fim, não há como aceitar a alegação de que as irregularidades ocorreram em tempo remoto pelo recorrente (1998), em que se permitia certo descuido na formalidade tanto por falta de conhecimento, como por ausência de sua cobrança, considerando que esse argumento é incapaz de justificar as irregularidades ao recorrente imputadas, e ainda tendo em vista a competência constitucional do TCU de zelar pelos recursos públicos federais, inclusive responsabilizando o agente particular por danos causados ao erário (Acórdãos 9.796/2018-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, 10.261/2017-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar, 1.160/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes e 2.262/2015-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

5.11. Desse modo, verificou-se infundadas as alegações de violação aos princípios da fundamentação das deliberações judiciais, e dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

#### **6. Da suposta execução regular dos objetos conveniados e, conseqüentemente, inexistência de dano ao Erário.**

6.1. O recorrente alega que foi condenado a devolver um valor recebido e recebeu multa apenas por irregularidades formais, com base nos seguintes argumentos:

- a) há excessivo rigor na análise dos auditores do TCU, uma vez que as falhas identificadas não causaram prejuízo, já que foram prestados os serviços identificados na nota fiscal;
- b) apesar de o cheque ser nominal ao recorrente, não foi este o beneficiário, e os serviços constantes da nota fiscal foram efetivamente executados.

##### Análise

6.2. Os argumentos apresentados não merecem prosperar, uma vez que não restou comprovado o nexo causal entre os serviços supostamente prestados e os pagamentos efetuados.

6.3. O recorrente apresentou razões recursais repetitivas em sua grande maioria em face de irregularidades apontadas pela auditoria no TCU nos seguintes Convênios, seguindo-se as referências correspondentes onde se localizam os respectivos argumentos defensivos ora sob análise - 9.868/97/FNDE (peça 34, p. 47; peça 35, p. 6; peça 37, 10-16), 42.918/98/FNDE (peça 34 p. 48; peça 35, p.7; peça 37, 17-22), 93.649/98/FNDE (peça 34, p. 48-49; peça 35, p. 7-8; peça 37, 25-30)-, tendo sido condenado a ressarcir o erário em virtude das ocorrências descritas a seguir:

| Convênio                                                                                         | Débito (R\$) | Descrição da ocorrência                                                                                                                                                                                                                         | Data da ocorrência |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 9.868/97/FNDE<br>(Construção e equipamentos de escola no povoado Marruazinho)                    | 3.730,00     | valor referente ao cheque 907067, pago ao recorrente e sacado em 12/8/1998, enquanto a nota fiscal (NF) 326 correspondente foi emitida pela empresa E.B. dos Santos Comércio - Distribuidora Santos.                                            | 12/8/1998          |
| 42.918/98/FNDE<br>(Manutenção de escolas municipais – Programa PMDE)                             | 31.804,92    | valor referente ao cheque 973894, pago ao recorrente e sacado em 10/11/1998, enquanto os comprovantes correspondentes (NF 178, de R\$ 8.000,00 e NF 179, de R\$ 23.804,92) foram emitidos pela empresa V. de Paula de C. Fernandes.             | 10/11/1998         |
| 93.649/98/FNDE<br>(Capacitação de recursos humanos e aquisição de material – ensino fundamental) | 4.800,00     | valor referente ao cheque 973644, nominativo a Elisângela Silva Vieira, endossado em favor do recorrente e sacado em 10/12/1998, enquanto o comprovante de despesa correspondente foi emitido por Conceição de Maria Figueiredo Moura (recibo). | 10/12/1998         |
|                                                                                                  | 2.150,00     | valor referente ao cheque 973642, nominativo a Francisco Vieira Dias, endossado em favor                                                                                                                                                        |                    |

|  |          |                                                                                                                                                                                                                                                                 |  |
|--|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |          | do recorrente e sacado por este em 10/12/1998, enquanto o comprovante de despesas correspondente foi emitido pela empresa Salvador Machado de Castro-ME (NF 026).                                                                                               |  |
|  | 1.000,00 | valor referente ao cheque 973645 pago ao recorrente e sacado em 10/12/1998, enquanto o comprovante de despesa foi emitido por José de Ribamar F. de Sousa (recibo, conforme consta da Relação de Pagamentos Efetuados).                                         |  |
|  | 3.000,00 | valor referente ao cheque 973643, pago ao recorrente e sacado em 10/12/1998, enquanto os comprovantes de despesa foram emitidos em nome de Aluísio da Costa Mendes e outros (conforme constaa da Relação de Pagamentos Efetuados) (fls. 19, v-3; 186/187, v-23) |  |

6.4. Sobre a falta de nexo causal, o recorrente não traz argumentos para justificar o saque dos valores referentes aos cheques 907067, 973894, 973894, 973642, 973645 e 973643.

6.5. Quanto ao cheque 907067, há prova nos autos de que não foi recebido pela empresa E.B. dos Santos Comércio - Distribuidora Santos. Aliás, essa empresa, além de outras, foi excluída da relação processual, tendo em vista a verificação, por meio das respostas a citações, de que sequer negociaram com a Prefeitura Municipal de Buriti (peça 37, p. 15).

6.6. Também não merecem guarida a mera declaração do recorrente, segundo os quais os serviços a ele imputados como irregulares foram efetivamente executados, não havendo prejuízo ao erário, pois, embora afirme que não tenha sido o beneficiário do cheque, não desmente o fato de que o aludido título de crédito foi a ele expedido nominalmente. Além disso, não apresenta comprovação acerca de possível autorização dos credores para que recebesse pagamentos em seu nome, nem evidências de que os valores foram efetivamente repassados.

6.7. Ainda que houvesse evidências da execução dos serviços, o que não restou comprovado nos autos, ressalta-se que a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto (7.200/2018-2ª Câmara, 4.509/2018-2ª Câmara, 3.287/2017-2ª Câmara, todos da relatoria do ministro Marcos Bemquerer, 8.955/2017-2ª Câmara, da relatoria do Ministro José Múcio, 5.796/2017-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes). O voto condutor do Acórdão 399/2001-2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. **Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferido pelo Convênio examinado.** [Grifos acrescidos].

6.8. Não se trata, portanto, de falhas formais, como quis afirmar o recorrente, mas de irregularidade grave, uma vez que a ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

6.9. Considerando que as alegações não atacam objetivamente o cerne do ato impugnado, qual seja, o rompimento do nexo causal dos recursos federais repassados, rejeitam-se as alegações oferecidas.

## CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não houve ofensa aos princípios da fundamentação das decisões judiciais e do contraditório e da ampla defesa, uma vez que esta Corte, ao decidir, observou o devido processo legal; e

b) o recorrente não logrou demonstrar a regular execução dos serviços supostamente prestados, persistindo, por conseguinte, incólumes os débitos imputados e as sanções impostas por esta Corte.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO





8. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer o recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) dar ciência ao recorrente e aos demais interessados do acórdão que vier a ser proferido.

2. A representante do Ministério Público junto ao TCU, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica (peça 556).

É o relatório.

## VOTO

Examina-se recurso de reconsideração interposto por Armando da Veiga Cruz (peça 517), beneficiário de pagamento indevido (a título gratuito), contra o Acórdão 2.912/2012-TCU-Plenário, retificado por inexatidão material pelo Acórdão 2.661/2013-TCU-Plenário (peça 169) e pelo Acórdão 783/2014-TCU-Plenário (peça 193), por meio dos quais o TCU condenou o recorrente, solidariamente com outros responsáveis, à devolução do total recebido (R\$ 46.484,92, em valores originais) e ao pagamento de multa de R\$ 10.000,00 com base no art. 57 da Lei 8443/1992.

2. Originalmente, o processo versa sobre tomada de contas especial (TCE) instaurada por determinação deste Tribunal exarada no item 9.1 do Acórdão 911/2003-Plenário (peça 8, p. 1-3), originado da apreciação de Relatório de Auditoria realizada no Município de Buriti/MA, no período de 4/3/2002 a 5/4/2002, objetivando a fiscalização da aplicação de recursos federais e do Fundef repassados àquele município nos exercícios de 1998 a 2001.

3. A condenação é decorrente da ausência de nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito dos Convênios 9.868/97/FNDE, 42.918/98/FNDE e 93.649/98/FNDE, em virtude das ocorrências descritas a seguir:

| Convênio                                                                                         | Débito (R\$) | Descrição da ocorrência                                                                                                                                                                                                                         | Data da ocorrência |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 9.868/97/FNDE<br>(Construção e equipamentos de escola no povoado Marruazinho)                    | 3.730,00     | Valor referente ao cheque 907067, pago ao recorrente e sacado em 12/8/1998, enquanto a nota fiscal (NF) 326 correspondente foi emitida pela empresa E.B. dos Santos Comércio - Distribuidora Santos.                                            | 12/8/1998          |
| 42.918/98/FNDE<br>(Manutenção de escolas municipais – Programa PMDE)                             | 31.804,92    | Valor referente ao cheque 973894, pago ao recorrente e sacado em 10/11/1998, enquanto os comprovantes correspondentes (NF 178, de R\$ 8.000,00 e NF 179, de R\$ 23.804,92) foram emitidos pela empresa V. de Paula de C. Fernandes.             | 10/11/1998         |
| 93.649/98/FNDE<br>(Capacitação de recursos humanos e aquisição de material – ensino fundamental) | 4.800,00     | Valor referente ao cheque 973644, nominativo a Elisângela Silva Vieira, endossado em favor do recorrente e sacado em 10/12/1998, enquanto o comprovante de despesa correspondente foi emitido por Conceição de Maria Figueiredo Moura (recibo). | 10/12/1998         |
|                                                                                                  | 2.150,00     | Valor referente ao cheque 973642, nominativo a Francisco Vieira Dias, endossado em favor do recorrente e sacado por este em 10/12/1998, enquanto o comprovante de despesas correspondente foi emitido pela empresa                              |                    |

|       |           |                                                                                                                                                                                                                                                                |  |
|-------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|       |           | Salvador Machado de Castro-ME (NF 026).                                                                                                                                                                                                                        |  |
|       | 1.000,00  | Valor referente ao cheque 973645 pago ao recorrente e sacado em 10/12/1998, enquanto o comprovante de despesa foi emitido por José de Ribamar F. de Sousa (recibo, conforme consta da Relação de Pagamentos Efetuados).                                        |  |
|       | 3.000,00  | Valor referente ao cheque 973643, pago ao recorrente e sacado em 10/12/1998, enquanto os comprovantes de despesa foram emitidos em nome de Aluísio da Costa Mendes e outros (conforme consta da Relação de Pagamentos Efetuados) (fls. 19, v-3; 186/187, v-23) |  |
| Total | 46.484,92 |                                                                                                                                                                                                                                                                |  |

4. O presente recurso de reconsideração deve ser aceito por atender os requisitos de admissão dispostos nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992.

5. O recorrente argumenta, em síntese, que (peça 517, p. 1-3): (i) houve ofensa aos princípios da fundamentação das decisões judiciais e do contraditório e da ampla defesa; e (ii) inexistente dano ao erário, ante a regular execução dos objetos conveniados.

6. Após a análise detida dos argumentos recursais apresentados, a Serur propôs, com anuência da representante do MPTCU, o não provimento do recurso por não terem sido elididas as irregularidades fundamentadoras do acórdão recorrido.

7. No mérito, concordo com a proposta uníssona formulada nos pareceres precedentes, no sentido de negar provimento ao recurso interposto, razão pela qual incorporo as análises levadas a efeito pela Serur e pelo MPTCU às minhas razões de decidir, sem prejuízo de apresentar algumas considerações.

8. Não merece acolhimento o apelo do recorrente de que o TCU não fundamentou ou motivou a condenação do Sr. Armando da Veiga Cruz ao exarar o Acórdão 2.912/2012-TCU-Plenário. Consoante subitens 9.4.2.5 e 9.5 da decisão, a condenação fundamentou-se no art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa e nos artigos 19, *caput*, e 57 da Lei n. 8.443/1992.

9. Ressalvo que o TCU acordou não julgar as contas especiais do recorrente, mas imputou-lhe o débito no valor histórico de R\$ 46.484,92, solidariamente com outros responsáveis, e aplicou-lhe a multa individual de R\$ 10.000,00.

10. O relator do voto condutor do acórdão recorrido assim se manifestou sobre esse aspecto:

63. Noutro giro, concordo, ainda, com o exame da Secex/MA, no tocante ao débito em foco, em relação aos Srs. João Valzindo Pinto Leão, Armando da Veiga Cruz, Raimundo Pinheiro Júnior e à Sra. Marlene de Souza Lima.

64. Consoante apurado, eles foram beneficiários de recursos, classificados pela unidade instrutiva como sendo “pagamentos a título gratuito”, eis que, de modo similar às empresas acima listadas, receberam valores cujos respectivos comprovantes de despesas (notas fiscais) foram emitidos por empresas.

65. Em relação a tal fato, cabem os comentários expendidos nos subitens *supra*, de modo que é incabível o acolhimento de alegações de defesa, examinadas pela Secex/MA, cuja argumentação incorporo às minhas razões de decidir, imputando-se-lhes os respectivos débitos.

66. Anuo, ainda, à sugestão do Ministério Público especializado no sentido de que as contas dos Srs. João Valzindo Pinto Leão e Armando da Veiga Cruz, terceiros em relação aos ajustes firmados com o Município de Buriti/MA, bem como das empresas F. C. M. Araújo, J. C. de Lima, C. P. Serra Neto, Hidroserra Poços e Sondagens Ltda. e Proágua Perfurações Ltda., não sejam julgadas, nos termos da jurisprudência desta Corte mencionada na peça ministerial (Acórdãos ns. 1.549/2005 – 2ª Câmara e 344/2006, 640/2006, 934/2007 e 1.880/2007, todos do Plenário), imputando-se-lhes, tão-somente, os respectivos débitos pelos quais foram responsabilizadas. (destaquei)

11. Destaco, ainda, excerto da manifestação do representante do MPTCU acerca desse ponto, quando do julgamento da matéria nos termos do acórdão recorrido, *in verbis*:



3. A jurisprudência mais recente do TCU vem-se consolidando, a exemplo dos entendimentos desenvolvidos nos votos que fundamentam os Acórdãos ns. 1.549/2005 da 2.<sup>a</sup> Câmara e 344/2006, 640/2006, 934/2007 e 1.880/2007 do Plenário, por julgar irregulares, nas ocorrências de dano ao erário, apenas as contas do administrador público ou agente que geriu os recursos públicos e condená-lo ao ressarcimento do débito em solidariedade com o terceiro não integrante da administração pública, mas que também deu causa à irregularidade. Incide também sobre ambos os agentes, público e privado, a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, sendo ainda factível se declarar a inidoneidade de licitante na forma do art. 46 da referida Lei, se for comprovada fraude a licitação.

4. Assim, no caso concreto dos presentes autos, ponderamos por fazer ajuste na proposta da Unidade Técnica (...) no sentido de excluir do julgamento das contas o nome das seguintes pessoas físicas e jurídicas beneficiárias de pagamentos indevidos, subsistindo, todavia, a condenação delas ao ressarcimento dos débitos de forma solidária em cada situação: Senhores Armando da Veiga Cruz, Raimundo Pinheiro Júnior, João Valzindo Pinto Leão e Marlene de Souza Lima, e empresas F. C. M. Araújo (Só Móveis), C. P. Serra Neto (Hidrocomp), Hidroserra Poços e Sondagens Ltda., J. C. de Lima, e Proágua Perfurações Ltda.

(...)

8. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica (...), sugerindo, todavia, sejam feitos os seguintes ajustes:

I – excluir (...) o nome dos Senhores Armando da Veiga Cruz, (...), e das empresas (...), por tratar-se de terceiros beneficiários de pagamentos irregulares que não detêm a titularidade de contas sob a jurisdição do TCU. (destaquei)

12. Dessa feita, resta claro que a devida fundamentação da sua condenação em débito e da aplicação da multa recebida constou do acórdão recorrido.

13. Também não se sustenta o argumento do recorrente de que o TCU não observou os princípios do contraditório e da ampla defesa ao imputar-lhe o débito e aplicar-lhe a multa.

14. O Sr. Armando Veiga Cruz foi citado nos termos do Ofício 2.044/2010-TCU/SECEx-MA, de 16/6/2010 (peça 143, p. 41-45), entregue em seu endereço, conforme “Aviso de Recebimento” (peça 144, p. 48), restando satisfeitas as exigências do art. 179, inciso II, do Regimento Interno/TCU. Ainda, o ora recorrente apresentou, tempestivamente, suas alegações de defesa (peça 145, p. 46; peça 146, p. 11; e peça 147, p. 15-18).

15. Ademais, conforme ressaltado pela Serur, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Armando Veiga Cruz foram consideradas e afastadas pelo relator do voto condutor do *decisum* recorrido, nos termos da instrução da então Secex/MA e reproduzida no relatório que integra as razões de decidir do Acórdão 2.912/2012-TCU-Plenário.

16. Embora o recorrente argumente o contrário, a exclusão de empresas da relação processual ou a ausência de audiência dessas empresas excluídas não causou prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa ao Sr. Armando Veiga Cruz.

17. A exclusão foi fundamentada pelo relator do voto condutor do acórdão recorrido nos seguintes termos, *in verbis*:

38. No que tange às empresas Editorgraf Editora Gráfica Indústria e Comércio Ltda., E. P. M. Mota, Linha D’água Serviços Gráfico Ltda., E. B. dos Santos Comércio, Arka Indústria e Comércio Ltda., R. de J. Santana, H. Aquino, V. de Paula de C. Fernandes e Engecopi Comércio de Materiais de Construção Ltda., anuo ao entendimento da Secex/MA no sentido de que sejam excluídas do rol de responsáveis destes autos.

39. Consoante apontado pela unidade instrutiva, tais firmas constavam como beneficiárias de pagamentos decorrentes da prestação de serviços e/ou de vendas à municipalidade.

40. Todavia, foi verificado que os cheques que supostamente teriam se destinado ao pagamento dos serviços e/ou produtos que teriam vendido ao Município tiveram como beneficiários efetivos terceiros que não as representavam de maneira formal, ou seja, há fortes indícios, como já disse, de que documentos teriam sido falsificados para conferir aparência de legalidade a certames licitatórios viciados desde a origem.

41. Reforça tal conclusão o fato de as empresas Linha D’água Serviços Gráficos, H. Aquino e V. de Paula de C. Fernandes terem asseverado, de forma expressa em suas alegações de defesa, que não teriam entabulado qualquer negócio com o Município de Buriti/MG.

42. Dessa maneira, à míngua de elementos que corroborem a participação efetiva de tais empresas nos débitos ora em discussão, é cabível que sejam excluídas do rol de responsáveis desta TCE. (destaquei)

18. Assim, acompanho o entendimento da Serur, que teve anuência do *Parquet*, de que nos autos não ficou comprovado que essas empresas firmaram contrato com o município à época dos convênios inquinados de irregulares.

19. Além disso, não merece acolhimento os apelos recursais de ter sido prejudicado o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo Sr. Armando Veiga Cruz ante a ausência de perícia de nota fiscal emitida por tais empresas excluídas.

20. Cumpre repisar que, no caso das empresas F. C. M. Araújo, J. C. de Lima, C. P. Serra Neto, Hidroserra Poços e Sondagens Ltda. e Proágua Perfurações Ltda., responsabilizadas pelos débitos que lhes foram imputados, a Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí considerou inidôneas as notas fiscais por elas emitidas, não servindo como meio de prova do efetivo cumprimento de sua obrigação com o Município de Buriti/MA, consoante afirmado pelo relator *a quo*, nos termos do item 45 do voto condutor do Acórdão 2.912/2012-TCU-Plenário.

21. Também não socorre o recorrente a alegação de que as irregularidades ocorreram em virtude de dificuldades operacionais em tempo distante (1998), em que se permitia certo descuido na formalidade, tanto por falta de conhecimento como por ausência de sua cobrança.

22. Esses argumentos foram analisados e afastados pelo relator *a quo* nos termos transcritos no item 10 deste voto. Além disso, a imputação ao ora recorrente pelo débito apurado encontra guarida na jurisprudência desta Corte de Contas de responsabilizar o agente particular por danos causados ao erário, a exemplo dos Acórdãos 9.796/2018-TCU-2ª Câmara, 10.261/2017-TCU-1ª Câmara, 1.160/2016-TCU-Plenário e 2.262/2015-Plenário.

23. Também não merecem acolhimento os apelos recursais do Sr. Armando Veiga Cruz de que as falhas identificadas não causaram prejuízo ao erário e de que não foi o beneficiário dos recursos constantes dos cheques nominais emitidos em seu nome, haja vista que os serviços constantes da nota fiscal foram efetivamente executados.

24. Restou comprovado que o ora recorrente sacou os valores referentes aos cheques 907067, 973894, 973894, 973642, 973645 e 973643, sem, contudo, comprovar o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos federais por ele recebidos no âmbito dos Convênios 9.868/97/FNDE, 42.918/98/FNDE e 93.649/98/FNDE. Tampouco apresentou documento comprobatório acerca de possível autorização dos credores para que recebesse pagamentos em seu nome, nem evidências de que os valores foram efetivamente repassados.

25. Portanto, acolho a proposta sugerida pela Serur, endossada pela representante do MPTCU, de conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento.

Com essas considerações, tendo em vista que não foram apresentados elementos novos aptos a reformar a decisão recorrida, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1280/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.737/2002-8.
2. Grupo I - Classe de Assunto: I - Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Armando da Veiga Cruz (025.110.703-59).
4. Entidade: Município de Buriti/MA.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal: não atuou.



## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Armando da Veiga Cruz, beneficiário de pagamento a título gratuito, contra o Acórdão 2.912/2012-TCU-Plenário;

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1280-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 007.142/2018-8.

Natureza: I – Agravo (Representação).

Órgãos: Ministério da Economia; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

Recorrente: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (00.352.294/0001-10).

Representação legal: Rafael da Anunciação (OAB/DF 29.300), Daniela Barbosa Rodrigues Matias (OAB/DF 24.215) e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE DEPENDÊNCIA DA INFRAERO EM RELAÇÃO A RECURSOS DO TESOIRO NACIONAL. CONCESSÃO DE CAUTELAR. AGRAVO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS BUSCAM A ANTECIPAÇÃO DA DISCUSSÃO DE MÉRITO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. DETERMINAÇÃO À SEMAG. NOTIFICAÇÃO.**

## RELATÓRIO

Trata-se de representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do Governo federal.

2. Mediante o Acórdão 830/2019-TCU-Plenário (peça 40), esta Corte de Contas, ante os indícios de ocorrência da condição de dependência do Tesouro Nacional em relação à Infraero e à Eletrobras, determinou cautelarmente, com fundamento no art. 276 do RITCU, que: i) a Infraero se abstinhasse de efetuar pagamentos a seus empregados acima do teto constitucional, previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, bem como de proceder à distribuição de lucros ou resultados (PLR) e da remuneração variável anual (RVA), por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995; ii) a Eletrobras se





abstivesse de deliberar sobre possível concessão de aumento remuneratório de qualquer espécie para sua diretoria, até que esta Corte realize análise de informações acerca da situação financeira da estatal.

3. Em adição, referido *decisum* promoveu a oitiva das estatais citadas, bem como da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) para que se manifestassem acerca dos indícios de dependência de ambas estatais em relação a recursos do Tesouro Nacional.

4. Nesta etapa processual, aprecia-se agravo interposto pela Infraero (peças 50 e 52) que busca a reforma do mencionado aresto com relação à concessão da cautelar que a afeta. Como fundamento recursal anota a estatal que:

a) a Infraero não pode ser considerada empresa estatal dependente do Tesouro Nacional, com base na legislação aplicável, entendimento que é compartilhado pela Sest, pelo Ministério da Economia e pelo Tesouro Nacional;

b) os aportes financeiros realizados pela União na Infraero e indicados na decisão agravada dizem respeito, essencialmente, a obras no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e às outorgas financeiras decorrentes do processo de concessão de aeroportos, não guardando relação com a gestão ordinária da empresa;

c) o acompanhamento da utilização dos aportes de capital da União nas estatais não é atribuição da Sest, como registrado na decisão agravada, mas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em especial da Coordenação – Geral de Participações Societárias (COPAR), a quem compete a administração dos valores mobiliários representativos de participações da União e seus respectivos rendimentos e direitos;

d) o Tesouro Nacional procede a criteriosa avaliação da dependência das estatais em relação a recursos do tesouro nacional e disponibiliza, em seu site, documento em que detalha metodologia para estabelecer a condição de dependência, servindo-se de disposições da LRF, da Resolução do Senado 43/2001 e da Portaria STN 589/2001;

e) a análise e o acompanhamento da execução orçamentária das estatais são realizados pela STN, tanto através de seus órgãos internos quanto por intermédio da participação no conselho fiscal da estatal, conforme indicação da União, fato que, em face da presunção de legitimidade dos atos da administração, leva-se a admitir que, a priori, a STN tem sido correta e eficaz;

f) os aportes de capital realizados à Infraero foram tratados em conformidade com a LRF, mediante supervisão da STN, sendo utilizados para fazer face a obras do PAC e decorrentes de sua participação acionária nas empresas constituídas após a concessão de aeroportos à iniciativa privada, não sendo utilizado para cobrir qualquer gasto de custeio da estatal;

g) vem adotando política de pessoal austera, justamente para viabilizar sua condição de estatal não dependente, a exemplo da redução de seu quadro de funcionários, em razão de sua reestruturação em decorrência da concessão de aeroportos para o setor privado, dos reajustes salariais anuais inferiores ao IPCA e da não distribuição de PLR e RVA a partir do ano de 2013.

5. Em razão do exposto, entende que não há razão para a manutenção da medida cautelar adotada, posto que ausentes os pressupostos de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, razão pela qual solicita a reforma da decisão em relação à Infraero.

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do Governo federal.

6. Mediante o Acórdão 830/2019-TCU-Plenário (peça 40), esta Corte de Contas, ante os indícios de ocorrência da condição de dependência do Tesouro Nacional em relação à Infraero e à Eletrobras, determinou cautelarmente, com fundamento no art. 276 do RITCU, que: i) a Infraero se abstinhasse de efetuar pagamentos a seus empregados acima do teto constitucional, previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, bem como de proceder à distribuição de lucros ou resultados (PLR) e da remuneração variável anual (RVA), por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995; ii) a Eletrobras se abstinhasse de deliberar sobre possível concessão de aumento remuneratório de qualquer espécie para sua diretoria, até que esta Corte realize análise de informações acerca da situação financeira da estatal.

7. Em adição, referido *decisum* promoveu a oitiva das estatais citadas, bem como da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) para que se manifestassem acerca dos indícios de dependência de ambas estatais em relação a recursos do Tesouro Nacional.

8. Aprecia-se, nesta ocasião, agravo interposto pela Infraero (peças 50 e 52) que busca a reforma do mencionado aresto com relação à concessão da cautelar que a afeta, sob o argumento de que estariam ausentes os pressupostos autorizativos da medida, *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Os fundamentos recursais encontram-se detalhadamente discurridos no relatório precedente, dos quais transcrevo, a seguir, sua essência.

9. Alega a Infraero que não pode ser considerada empresa estatal dependente do Tesouro Nacional, com base na legislação aplicável, entendimento que é compartilhado pela Sest, pelo Ministério da Economia e pelo Tesouro Nacional.

10. Aponta que o acompanhamento da execução orçamentária é atribuição da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que realiza criteriosa avaliação de dependência em relação aos recursos do Tesouro Nacional, servindo-se, para tanto, de disposições da LRF, da Resolução do Senado 43/2001 e da Portaria STN 589/2001, bem como participando dos conselhos fiscais das estatais. Ademais, seus atos desfrutam da presunção de legitimidade, de sorte a se admitir que, a priori, a STN teria sido correta e eficaz em sua atuação.

11. Esclarece que os aportes de capital realizados pela União foram utilizados para fazer face tanto a obras do PAC quanto à sua participação acionária nas empresas constituídas após a concessão de aeroportos à iniciativa privada, não sendo utilizado para cobrir qualquer gasto de custeio da estatal.

12. Assevera que vem adotando política de pessoal austera, justamente para viabilizar sua condição de estatal não dependente, a exemplo da redução de seu quadro de funcionários, em razão de sua reestruturação em decorrência da concessão de aeroportos para o setor privado, dos reajustes salariais anuais inferiores ao IPCA e da não distribuição de PLR e RVA a partir do ano de 2013.

13. Conheço do presente agravo por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 289 e 183 do RITCU. Com relação ao mérito, o agravo em foco não merece provimento pelas razões que passo a expor.

14. De início, registro que o agravo contra medida cautelar deve se limitar à demonstração da ausência dos pressupostos que ensejaram a concessão da medida, não se prestando ao exame exaustivo de mérito, em face do caráter de cognição sumária da cautelar. Nesse sentido, cito os Acórdãos 1.906/2017-TCU-Plenário, 3.080/2016-TCU-Plenário e 1.154/2015-TCU-Plenário, entre outros.

15. A esse respeito, a decisão combatida foi clara ao delimitar os pressupostos de concessão da cautelar objeto do presente apelo. Eis o trecho do voto condutor da decisão agravada que tratou da fumaça do bom direito e do perigo da demora (peça 41, p. 3):

15. Referida estatal foi a responsável por receber mais de 60% de todos os aportes realizados pela União para todas as estatais no período de 2013 a 2017. Além disso, dos cinco exercícios analisados, a Infraero apresentou sinalização de dependência em três deles.

16. Dada a situação sui generis da Infraero, minha assessoria solicitou informações complementares à Semag (peças 35 a 39), de modo a permitir uma visão mais atualizada de sua situação financeira. Foi identificado que, em 2018, a estatal recebeu e utilizou mais de R\$ 1 bilhão de aportes federais, e, em 2019,



existe a previsão orçamentária de se transferir mais de R\$ 1 bilhão à citada empresa, confirmando a tendência de recebimento de recursos da União para custear suas despesas.

17. Ainda a respeito da Infraero, de se registrar que apesar de no ano de 2018 não ter sido constatada a dependência de recursos do Tesouro Nacional utilizando-se a metodologia da Semag, foi observado déficit no fluxo de caixa de atividades operacionais (DFCO), déficit este coberto por elevado saldo de caixa existente no início do exercício, oriundo dos significativos aportes da União realizados nos exercícios anteriores, como já apontado neste voto.

18. Todas essas informações, sinalizam que a Infraero vem, ano a ano, experimentando, de fato, a condição de estatal dependente do Tesouro Nacional, caracterizando indubitavelmente a presença da fumaça do bom direito a garantir a observância dos arts. 37, inciso XI e § 9º, da CF/1988, e 3º da Resolução CCE 10/1995.

19. Com relação ao perigo da demora, cabe registrar que, uma vez pagos de forma indevida os valores que extrapolam o teto remuneratório constitucional, bem como aqueles relativos a PLR e RVA, dificilmente eles retornarão aos cofres públicos em decorrência de eventual decisão futura desfavorável aos servidores e dirigentes da Infraero. (grifos não presentes no original)

16. Os fundamentos do agravo ora trazidos à colação não buscam descaracterizar os ditos pressupostos ou mesmo demonstrar o perigo de dano inverso, mas visam, em grande medida, antecipar a discussão de mérito, o que não se admite na presente via recursal, segundo ampla jurisprudência desta Corte, nos termos dos Acórdãos 739/2010-TCU-Plenário, 2.554/2009-TCU-Plenário e 157/2007-TCU-Plenário.

17. De se registrar que a cautelar concedida, justamente por se fundar em juízo de cognição restrita, tem caráter precário vez que apta a produzir efeito apenas até a subsistência de posterior decisão de mérito. Por essa razão, os fundamentos do agravo que a questiona devem buscar a desfiguração dos requisitos autorizativos da medida, a fumaça do bom direito e o perigo da demora, o que não se observou, *in casu*.

18. A título de exemplo, argumentos relacionados à existência de metodologia de aferição da dita dependência em relação a recursos do Tesouro Nacional, insere na Portaria STN 589/2001, e ao fato de os aportes da União para a estatal terem por finalidade fazer frente às obras do PAC e à sua participação acionária nas empresas constituídas após a concessão de aeroportos à iniciativa privada, invariavelmente, adentram ao mérito e antecipam sua discussão, suprimindo etapas indispensáveis, tais como a análise da resposta às oitivas determinadas pela própria decisão agravada.

19. A esse respeito, pela percuciência que encerra, merece luz o enunciado elaborado no âmbito da Jurisprudência Seleccionada desta Corte de Contas, quando da prolação do Acórdão 2.629/2013-TCU-Plenário, de relatoria do **Ministro Valmir Campelo**, a seguir transcrito:

O instrumento recursal do agravo não se presta a provocar a antecipação do juízo de mérito do processo, suprimindo etapas indispensáveis, tal como a análise da resposta às oitivas determinadas na decisão agravada. Esse recurso deve ser manejado para contestar os fundamentos da decisão monocrática, os quais, no caso de adoção de medida cautelar, são a fumaça do bom direito e o perigo da demora.

20. Por outro lado, o não pagamento de PLR ou de RVA a partir do exercício de 2013, conforme informação trazida pela estatal, não descaracteriza a presença do perigo da demora, na medida em que a não percepção de tais benefícios no passado não garante o seu não pagamento para o futuro.

21. Ante o exposto, mantidos os pressupostos para a concessão da cautelar pelo Acórdão 830/2019-TCU-Plenário, opino pela negativa de provimento do agravo em apreço.

22. Registro, por fim, que se encontram nos autos, às peças 61, 62, 63, 64 e 65, as respostas às oitivas determinadas pelos subitens 9.2 e 9.4 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário, por força do disposto no art. 276, § 3º, do RITCU, razão pela qual estes autos devem ser encaminhados à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) para fins de análise e continuidade do feito.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.



## ACÓRDÃO Nº 1281/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.142/2018-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (Representação).
3. Recorrente: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero (00.352.294/0001-10).
4. Órgãos: Ministério da Economia; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Rafael da Anunciação (OAB/DF 29.300), Daniela Barbosa Rodrigues Matias (OAB/DF 24.215) e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que nesta fase cuida de agravo interposto pela Infraero contra o Acórdão 830/2019-TCU-Plenário, que entre outros, determinou cautelarmente à referida estatal, com fundamento no art. 276 do RITCU, que se abstinhasse de efetuar pagamentos a seus empregados acima do teto constitucional, previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, bem como de proceder à distribuição de lucros ou resultados (PLR) e da remuneração variável anual (RVA), por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

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

9.1. conhecer do agravo interposto pela Infraero, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 289 e 183 do RITCU para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. determinar o envio dos autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com vistas a proceder a análise da documentação constante das peças 61 a 65, autuada em resposta às oitivas determinadas pelos subitens 9.2 e 9.4 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário, por força do disposto no art. 276, § 3º, do RITCU;

9.3. dar ciência desta deliberação à recorrente.

## 10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1281-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

## GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 008.213/2002-2.

Natureza: Embargos de declaração (Recurso de Reconsideração).

Entidade: Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO).



Embargante: Paulo César Rondinelli (367.095.307-87).

Representação legal: Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685) e Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.144).

**SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÕES DE OBSCURIDADES E OMISSÕES EM DECISÃO QUE NEGOU PROVIMENTO A RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS. REJEIÇÃO.**

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos por Paulo César Rondinelli, ex-diretor do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO), em face do Acórdão 583/2019-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU negou provimento ao recurso de reconsideração do embargante e manteve inalterado o Acórdão 1.346/2017-TCU-Plenário.

2. Por meio dessa última deliberação o Tribunal julgou irregulares suas contas e o condenou em débito por pagamentos a maior no exercício de 2001 relativos aos Contratos 14/1999, 16/1999 e 13/2000.

3. Nesta fase, o embargante suscita supostas obscuridades e omissões no julgado, as quais assim organiza no apelo recursal:

a) impacto do recente julgamento da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário em ações que tenham como objeto ações de devolução de recursos oriundas de atos tipificados pela Lei de Improbidade Administrativa (fatos novos - Tema de Repercussão Geral 897 do Supremo Tribunal Federal);

b) ausência de enfrentamento de alguns argumentos constantes do recurso de reconsideração (omissão de pontos relevantes do recurso);

c) inclusão em pauta para julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do Tema de Repercussão Geral 899 que trata da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (fato novo com início de julgamento do tema previsto para 30/5/2019).

4. No que se refere à primeira pretensa obscuridade, o recorrente prega que entre a interposição do recurso de reconsideração e a apreciação da decisão embargada, o STF determinou que as ações que tenham como objeto o ressarcimento de danos ao erário apenas se constituem como imprescritíveis quando configuradas por ato doloso tipificado na Lei de Improbidade. Nesse contexto, deveria ser esclarecido o impacto do referido julgamento no entendimento do Relator e deste TCU.

5. Alega também que haveria omissão de análise de argumentos trazidos no recurso de reconsideração. Em suma, transcreve trechos em que detalharia que o INTO recebeu os serviços e utilizou as instalações, razão pela qual não se poderia apontar pagamento irregular. Ademais transcreve trechos do recurso em que teria comprovado que a execução de alguns serviços dos Contratos 16/1999 e 13/2000 não teriam sido atestados pelo recorrente, o qual também não teria assinado as notas de empenho (peça 252, pp. 4-8):

DA OMISSÃO QUANTO A PONTOS RELEVANTES CONSTANTES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. Concessa vênias, alguns argumentos constantes do recurso de reconsideração não foram enfrentados no acórdão embargado. Ressalte-se que tais argumentos, caso acolhidos, seriam suficientes para afastar parcela considerável do débito imputado ao Embargante.

“DO CONTRATO 16/99

(...)

Se tudo isso não bastasse, ao recorrente foi imputada a responsabilidade por atos que pelo mesmo não foram praticados.





Relativamente aos débitos imputados ao recorrente na “Dívida 2” nos valores históricos de R\$ 99.506,92 (em 20/02/2001) e R\$ 214.993,17 (03/01/2001), na página 20 do Relatório n. 12 do DENASUS (ANEXO) constam as seguintes informações.

Nota de empenho n. 02084 – nota fiscal 2460 – valor: R\$ 214.993,17 Nota de empenho n. 00136 – nota fiscal 2478 – valor: R\$ 99.506,92.

Já à fl. 21 (do Relatório n. 12 do DENASUS), relativamente às referidas notas de empenho, o DENASUS reconhece que:

“as notas de empenho nos 01399,01963, 01964, 02084 e 00136 foram assinadas pelo Coordenador de Administração Geral, Sérgio Albino de Souza Castilho e por Jorge Luís de Rocha, Chefe da Divisão de Administração Financeira;

Ou seja, as referidas notas de empenho não foram assinadas pelo Recorrente.

Em relação às respectivas notas fiscais, à fls. 21 e 22 (do Relatório n. 12 do DENASUS) consta o seguinte:

“Constam nas notas fiscais, atestações de que os serviços foram executados a contento sendo assinadas por:

(...)

NF no 2428 2460/00: Arquiteta Patrícia Ito Dantas e Luiz Carlos da Rocha, Sub-Coordenador de Administração Geral.

(...)

NF no 2436 2442/00 e 2478/01: Arquiteta Patrícia Ito Dantas, Luiz Carlos da Rocha, Sub-Coordenador de Administração Geral e Sérgio Albino de Souza Castilho, Coordenador de Administração Geral.

Igualmente, a execução dos respectivos serviços não foi atestada pelo Recorrente.

(...) Junte-se a isso o fato de a cobrança dirigida ao Recorrente contempla a totalidade dos valores constantes das referidas notas fiscais, ainda que o Laudo pericial tenha atestado que parte dos serviços foi efetivamente executada pela contratada.

Observe-se que o Laudo do DENASUS propõe a glosa de R\$ 88.748,18 relativa a nota fiscal nº 2460 e de R\$ 41.075,99 relativa a nota fiscal nº 2478 (Anexo II – Relatório Pericial nº 12), o que efetivamente comprova que parte dos serviços que foram efetivamente prestados puderam ser completamente verificados e atestados pela perícia.

Logo, tendo o INTO recebido os serviços e utilizado as instalações, não há que se falar em pagamento irregular.”

“CONTRATO 13/2000 Primeiramente, importante registrar que o contrato foi celebrado em montante cerca de 26% abaixo do orçamento previsto para a respectiva licitação.

(...)

O contrato foi aditivado quatro vezes, todas quando o recorrente não mais ocupava o cargo de Diretor do INTO.

Os três primeiros aditivos prorrogaram o prazo de execução do contrato.

O quarto aditivo, já sob nova Direção do INTO, acresceu significativo valor à contratação.

O relatório n. 22/2005 do DENASUS foi elaborado vários anos após a conclusão dos serviços que foram objeto do contrato 13/2000.

A condenação do recorrente se deu por conta de supostos pagamentos indevidos realizados em 03/04/2001 e 09/05/2001:

9.6. condenar Paulo Cesar Rondinelli a recolher ao Tesouro Nacional, solidariamente com a Volume Construções e Participações Ltda., as quantias abaixo especificadas, acrescidas de juros de mora das respectivas datas até o dia do recolhimento, por pagamentos a maior realizados durante o exercício de 2001 na execução do Contrato 13/2000:

Valor (R\$) Data

68.284,19 03/04/2001

105.570,53 09/05/2001

Como se extrai da tabela abaixo, constante do relatório do DENASUS (peça 73), os pagamentos questionados se referem as notas fiscais 2477 e 2499:

(...)

Concessa vênia, a condenação do recorrente ao ressarcimento de tais valores ao erário é contrária à prova produzida nos autos.



Corroborando esse sentimento, ressalte-se que o relatório do DENASUS deixa bem claro que as notas fiscais não foram assinadas pelo recorrente.

Desse modo, data máxima vênia, não há qualquer razão para que o recorrente responda por tais valores, sendo necessário o provimento do recurso ora interposto.”

Pelo exposto, com a devida vênia, requer seja sanada omissão e, consequentemente, apreciados os argumentos acima indicados.

6. Outro vício suscitado pelo embargante foi a suposta obscuridade decorrente de um fato superveniente que diz respeito à iminência do julgamento do Tema de Repercussão Geral 899 que tratará da possibilidade de prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. Com previsão para início da apreciação em 30 de maio próximo, o embargante entende que estes autos deveriam ser suspensos até o julgamento do referido precedente.

7. Ao final requer que sejam conhecidos e providos os presentes embargos de declaração, com efeitos infringentes, para sanar as obscuridades e omissões apontadas.

É o relatório.

## VOTO

Examinam-se embargos de declaração opostos pelo Sr. Paulo César Rondinelli, ex-diretor do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO), em face do Acórdão 583/2019-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU negou provimento ao recurso de reconsideração do embargante e manteve inalterado o Acórdão 1.346/2017-TCU-Plenário.

2. Originalmente, os autos se referem a prestação de contas simplificada do INTO do exercício de 2001. Por meio do acórdão de 2017, o TCU julgou irregulares as contas do recorrente e o condenou ao recolhimento de débitos oriundos de pagamentos realizados a maior relativos à execução dos Contratos 14/1999, 16/1999 e 13/2000. A multa aplicada foi excluída após oposição de embargos de declaração apreciados pelo Acórdão 1.781/2017-TCU-Plenário em virtude da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal.

3. Em sede de recurso de reconsideração, o TCU prolatou o Acórdão 583/2019-TCU-Plenário e decidiu que não sobrevieram elementos aptos à modificação do julgado.

4. Os presentes embargos apontam, em síntese, supostas obscuridades e omissões neste último *decisum*, como se segue:

d) impacto do recente julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário em ações que tenham como objeto ações de devolução de recursos oriundas de atos tipificados pela Lei de Improbidade Administrativa (fatos novos - Tema de Repercussão Geral 897 do Supremo Tribunal Federal – RE 852.475);

e) ausência de enfrentamento de alguns argumentos constantes do recurso de reconsideração (omissão de pontos relevantes do recurso);

f) inclusão em pauta para julgamento pelo STF do Tema de Repercussão Geral 899 que trata da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (fato novo com início de julgamento do Tema previsto para 30/5/2019).

5. Preliminarmente, conheço dos presentes embargos, porquanto existentes os requisitos aplicáveis constantes dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992. Quanto ao mérito, rejeito os argumentos trazidos pelo embargante pelos motivos que exponho a seguir.

6. A mera existência de posicionamento do STF quanto à prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário fundada na prática de ato doloso de improbidade administrativa não se constitui uma obscuridade.

7. A despeito de o STF ter finalizado o julgamento do Tema de Repercussão Geral 897 em agosto do ano passado, tal decisão não impacta a atividade de controle externo, segundo entendimento desta Corte de Contas:



O julgamento de mérito do RE 852.475/STF, com repercussão geral, que adotou a tese de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de atos, desde que dolosos, tipificados na Lei 8.429/1992, não atinge os processos de controle externo, uma vez que estes não se originam de ações de improbidade administrativa, objeto daquela deliberação' (Acórdão 10.046/2018-TCU-2ª Câmara, **Ministro Marcos Bemquerer**)

No RE 852.475, o STF reconheceu a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ato doloso de improbidade administrativa, com repercussão geral. A esse respeito, compete ressaltar que o processo de contas no âmbito do TCU, regido pela Lei 8.443/1992 não se confunde com a ação civil pública de improbidade administrativa, regrada pela Lei 8.429/1992. (Acórdão 3.539/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria)

8. Relativamente à eventual omissão da análise de argumentos recursais, o recorrente aponta, em suma, que a participação de outros setores do INTO no atesto dos serviços e pagamentos questionados e a confirmação pelo Denasus que parte dos serviços foram executados e recebidos, seriam pontos que, além de não terem sido enfrentados na decisão embargada, afastariam a responsabilidade do recorrente.

9. Nesse particular, não vislumbro omissão na decisão em comento. Assinalo que o voto do acórdão vergastado examinou pontualmente a impossibilidade de se afastar a responsabilidade do recorrente frente à participação de outros setores do INTO nos processos de medição e pagamento das despesas contestadas:

13. Alegou o responsável que a participação de outros setores do INTO afastaria a sua responsabilização, na medida em que não seria atribuição do diretor a análise pontual de cada processo licitatório ou dos serviços vinculados a cada ordem de pagamento. Complementa possuir formação na área médica e que não teria condições de examinar detalhadamente cada procedimento.

14. De forma geral, acredito que não seja razoável, nem possível, que a totalidade dos atos exercidos sob o manto da delegação de competência seja vigiada e controlada, pois, se a supervisão fosse irrestrita, a delegação por si só deixaria de existir. Avalio, no entanto, que as situações concretas devam ser detidamente examinadas no caso em questão.

15. Nessas situações, considero prudente avaliar o grau de reprovabilidade da conduta do gestor que exerce o mais alto posto da instituição em relação ao cometimento da irregularidade. Nos argumentos recursais, Sr. Paulo César Rondinelli expõe que não possuía engenheiros ou arquitetos no quadro do INTO, o que o isentaria da responsabilidade em relação ao acompanhamento de preços dos contratos e execução dos serviços.

16. À primeira vista, ainda que vários setores tenham atuado nos atos objeto das irregularidades aqui tratadas, o diretor de uma instituição do porte e funcionamento do INTO por certo não precisaria acompanhar minuciosamente todas as atividades empreendidas por sua equipe, mas tinha o dever de zelar pela boa condução de processos que demandassem maior vulnerabilidade, a exemplo de contratações de valores vultosos, bem como situações atípicas que impunham maior controle, a depender das peculiaridades do caso concreto. Nessas situações, os subordinados devem ser treinados a reportar ao dirigente máximo tais ocorrências.

17. A meu ver, a plena consciência de que não possuía nos quadros do INTO profissionais habilitados em determinadas áreas, já era um indicativo da magnitude dos riscos a serem mitigados em cada contratação.

18. Da leitura do relatório do Denasus, observei que tanto a licitação de manutenção das viaturas quanto as obras relativas aos contratos aqui em exame, foram permeadas de decisões desarrazoadas que acabaram por resultar em danos aos cofres públicos. O Contrato 13/2000, por exemplo, teve seu projeto alterado em plena execução da obra com o desfazimento de serviços já entregues, sendo acrescidos 38,67% ao valor pago, cujo produto desse acréscimo não foi claramente identificado por meio dos levantamentos efetuados, dada a patente desorganização do acompanhamento das obras.

19. Conforme relata a Serur, em vista dos volumosos valores envolvidos ao longo de diversos exercícios e dos recorrentes problemas enfrentados (inexecução de obras, superfaturamento, obras entregues sem utilização – peça 26, pp. 45-46), não é razoável supor que o dirigente máximo da entidade se mantivesse inteiramente alheio ao que se passava no INTO. O instituto da delegação deve sim ser ponderado, mas em contraponto à completa ausência de supervisão e avaliação de riscos iminentes, mantenho a responsabilidade do recorrente.

10. Da mesma forma, quanto à comprovação de que parte das obras foi realizada e utilizada pelo INTO, o que inviabilizaria a condenação em débito na visão do embargante, a decisão também abordou a questão.



11. Registro que as perícias do Denasus de fato questionaram apenas os serviços que não foram realizados. A utilização pelo INTO de instalações que não continham todos os itens de serviços executados não tem o condão de tornar regular pagamentos de quantitativos que não foram entregues.

12. Consoante se transcreve da decisão questionada, inicialmente se apurou o débito como valor total das obras, com correção posterior após a emissão de novos relatórios pelo Denasus, o que motivou, inclusive, a renovação das citações:

38. Quanto à comprovação de que a empresa realizou as obras pelas quais foi paga, aduzo que os elementos dos autos permitem concluir que houve a execução de uma obra com várias alterações de projeto e modificação de destinação de instalações cujos serviços novos demoraram a ser formalizados mediante aditivo, sem o efetivo acompanhamento dos itens executados, cujo processo de medição e pagamento não refletiam a realidade da obra.

39. Em face desse descontrole, houve realização de perícias que levantaram quantitativos, avaliaram preços de mercado e calcularam de forma criteriosa os valores a serem glosados. A atuação diligente do Denasus pode ser demonstrada pela realização de nova citação motivada pela entrega de novos relatórios ao TCU com reavaliação dos valores anteriormente apontados.

13. Por fim, assinalo que a última obscuridade apontada pelo embargante também é improcedente. Esse Tribunal tem conhecimento de que a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas foi submetida à repercussão geral (Tema 899 – RE 636.886) e está, até o momento, pendente de pronunciamento do STF.

14. No entanto, como me manifestei no voto condutor do Acórdão 3.539/2019-TCU-Plenário, essa indefinição do STF sobre a matéria não impede a apreciação dos processos de controle externo nem motiva a suspensão de julgamentos em andamento nesta Corte de Contas:

10. Acerca do Tema 899 do STF, no sentido de que possuiria repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, em que foi determinada “a suspensão de processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas exclusivamente aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas”, tal suspensão alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título executivo extrajudicial exarado com a decisão da Corte de Contas, não atingindo diretamente os processos de contas em trâmite neste Tribunal.

11. Resumindo, até o julgamento do referido Tema de Repercussão Geral, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento ao erário decorrentes de processos de tomada de contas especial que tramitam perante o TCU.

15. Nessa esteira, até o julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais.

16. Pelos motivos expostos, rejeitam-se os presentes embargos de declaração.

Em face do relatado, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1282/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.213/2002-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração (Recurso de Reconsideração).
3. Embargante: Paulo César Rondinelli (367.095.307-87).
4. Entidade: Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.



7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685) e Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.144).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Paulo César Rondinelli, ex-diretor do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO), em face do Acórdão 583/2019-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU negou provimento ao pedido de reexame do embargante e manteve inalterado o Acórdão 1.346/2017-TCU-Plenário;

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

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração, uma vez preenchidos os termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar ciência ao embargante.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1282-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

**TC-013.550/2016-0**

Natureza: Embargos de Declaração.

Unidades Jurisdicionadas: Departamento de Engenharia e Construção do Exército – DEC e Instituto Militar de Engenharia – IME.

Embargante: Sr. Paulo Roberto Dias Morales (318.613.187-15).

**SUMÁRIO:** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS EM RELAÇÃO A ACÓRDÃO CONDENATÓRIO PROFERIDO EM PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO, CONTRADIÇÕES E OBSCURIDADES. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS, E, NO MÉRITO, NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CIÊNCIA AO RECORRENTE.

1. Nega-se provimento a Embargos de Declaração quando inexistentes os vícios suscitados na decisão recorrida.

2. A via dos Embargos de Declaração é inadequada à rediscussão do mérito de matéria já apreciada pelo Tribunal, pois tem por finalidade específica aclarar ou corrigir os defeitos do **decisum** recorrido, tido por obscuro, omissos ou contraditórios.

3. O responsável irresignado com teor da deliberação prolatada deve-se valer das vias recursais adequadas para provocar a reapreciação da matéria por esta Corte de Contas.





## RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial decorrente da conversão da Representação examinada no TC-031.304/2010-9, apensado a este processo, conforme determinação contida no Acórdão 1.058/2016 – Plenário (Relação 14/2016 – Plenário, do Gabinete deste Relator, peça 1).

2. As irregularidades tratadas no presente processo se deram num contexto maior de ocorrência de fraudes sistemáticas e generalizadas detectadas no repasse de recursos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit ao Instituto Militar do Exército – IME e posteriormente ao Departamento de Engenharia e Construção do Exército – DEC, no período de 2003 a 2010, conforme achados constantes no Relatório da Auditoria do TC-022.244/2010-7.

3. A fiscalização originou-se de proposta da extinta 3ª Secex, em razão de denúncias veiculadas na imprensa e noticiadas a este Tribunal por meio da Ouvidoria. De acordo com as reportagens publicadas e denúncias encaminhadas, militares do IME em conluio com diversas empresas perpetraram fraudes e desvios generalizados de recursos públicos oriundos de convênios firmados entre aquela organização militar e o Dnit, via Departamento de Engenharia e Construção do Comando do Exército – DEC.

4. Por intermédio Acórdão 640/2015 – Plenário (retificado pelo Acórdão 1.182/2015 – Plenário), o Tribunal apreciou o Relatório da Auditoria e acolheu, na essência, os encaminhamentos propugnados pela equipe de auditoria com as alterações promovidas pela SecexDefesa, dentre os quais o de formar processos apartados de Tomada de Contas Especial para tratar dos débitos apurados em cada um dos seis convênios objeto da auditoria.

5. O caso específico destes autos não se relaciona diretamente com o Acórdão 640/2015 – Plenário, mas ocorreu no contexto de irregularidades antes descrito. Esta TCE origina-se da Representação formulada pela equipe de auditores da então 3ª Secretaria de Controle Externo por ocasião da expedição do Relatório da Auditoria supramencionada, conforme exame do TC-031.304/2010-9, apensado a este processo.

6. Nos referidos autos, foram definidas as condutas irregulares em relação a quatro instrumentos examinados, Contratos 23/2007-DEC e 26/2007-DEC, cujos objetos foram, em verdade, desenvolvidos pela Universidade Federal do Pará – UFPA, e os Contratos 36/2008-DEC e 46/2008 – DEC, cujos serviços já haviam sido executados pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda., no âmbito do Contrato 3/2006-DEC.

7. A partir das constatações da equipe de fiscalização deste Tribunal, a maioria corroborada pelos registros de Inquérito Policial Militar – IPM, foi proposta a conversão da Representação em apenso em TCE, para a citação solidária dos responsáveis, cada um na sua esfera de atuação: Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Assessor Especial do DEC, Paulo Roberto Dias Morales, Chefe da Assessoria 7 do DEC, Fernando Silva Saldanha de Menezes, Adjunto da Assessoria 7 do DEC, Washington Luiz de Paula, Sérgio Carvalho Fernandes e Juan Carlos Ramos Perez, fiscais dos contratos, Waldir Sandoval Goés, Engenheiro, e as Fundações Bio-Rio e Roberto Trompowsky Leitão de Almeida, beneficiárias dos recursos.

8. Assim, a Representação examinada no TC-031.304/2010-9, apensado a este processo, foi convertida nesta TCE, conforme determinação contida no Acórdão 1.058/2016 – Plenário (Relação 14/2016 – Plenário do Gabinete deste Relator, peça 1).

9. Após as citações determinadas e o exame das respectivas alegações de defesa, este Plenário decidiu – tendo em vista principalmente que as apurações que motivaram a Representação inicial e a conversão dos autos em TCE foram resultado de procedimento fiscalizatório por equipe desta Corte de Contas, com exame em documentos no Instituto Militar de Engenharia/IME e no DEC – proferir o Acórdão 720/2019, no seguinte sentido:

“9.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Sérgio Carvalho Fernandes, expedindo-se-lhe quitação;



9.2. com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, **c**, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, **caput**, e 23, III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, I, 209, **c**, e § 5º, 210 e 214, III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas dos Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales, Washington Luiz de Paula, Juan Carlos Ramos Perez, Fernando Silva Saldanha de Menezes, Waldir Sandoval Góes, assim como das Fundações Roberto Trompowsky Leitão de Almeida e Bio-Rio;

9.3 condenar os responsáveis indicados no item precedente, em solidariedade, na forma abaixo indicada, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, **a**, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.3.1 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula e a Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida: (...) [somatório de valores e datas descritos no original];

9.3.2 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales e Juan Carlos Ramos Perez e a Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida: (...) [somatório de valores e datas descritos no original];

9.3.3 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula e a Fundação Bio-Rio: (...) [somatório de valores e datas descritos no original];

9.3.4 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida e Waldir Sandoval Góes e a Fundação Bio-Rio: [somatório de valores e datas descritos no original];

9.3.5 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales e Fundação Bio-Rio, em relação ao valor originário de R\$ 511.221,11 (quinhentos e onze mil, duzentos e vinte e um reais e onze centavos – Nota Fiscal 16.872, de 30/12/2008);

9.3.6 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida e Waldir Sandoval Góes e a Fundação Roberto Bio-Rio, quanto ao importe originário de R\$ 510.220,11, (...);

9.3.7 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Fernando Silva Saldanha de Menezes e Fundação Bio-Rio, sobre a importância originária de R\$ 820.440,23 (...);

9.3.8 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales e Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida: (...) [somatório de valores e datas descritos no original];

9.3.9 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida e Waldir Sandoval Góes e a Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida: (...) [somatório de valores e datas descritos no original];

9.3.10 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Fernando Silva Saldanha de Menezes e Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida, no que diz respeito ao valor originário de R\$ 109.559,77 (...);

9.4. com esteio no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU aplicar multa aos responsáveis a seguir indicados, individualmente, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, **a**, do Regimento Interno) , o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4.1 José Rosalvo Leitão de Almeida: R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais);

9.4.2 Paulo Roberto Dias Morales: R\$ 440.000,00 (quatrocentos e quarenta mil reais);

9.4.3 Washington Luiz de Paula: R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);

9.4.4 Waldir Sandoval Góes: R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais);

9.4.5 Fernando Silva Saldanha de Menezes: R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

9.4.6 Juan Carlos Ramos Perez: R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);

9.4.7 Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida: R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);

9.4.8 Fundação Bio-Rio: R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais);



9.5 autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constante deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.7 com respaldo no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do RI/TCU, aplicar aos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos;

9.8 com fundamento no artigo 46 da Lei Orgânica do TCU, declarar as Fundações Bio-Rio e Roberto Trompowsky Leitão de Almeida inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.9 com fulcro no art. 61 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 275 do Regimento Interno/TCU, requerer à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção de medidas necessárias ao arresto de bens das Fundações Bio-Rio e Roberto Trompowsky Leitão de Almeida, devendo esta medida abranger bens considerados necessários para garantir o integral ressarcimento dos débitos imputados a cada entidade;

9.10 encaminhar cópia desta Deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, bem como ao Procurador-Geral de Justiça Militar, para adoção das medidas cabíveis.”

10. Desta feita, o Sr. Paulo Roberto Dias Morales opõe Embargos de Declaração em relação ao referido julgado, por intermédio do expediente da peça 189, contendo 137 páginas, com extenso arrazoado e cópias de documentos diversos (peças 191 a 198), alegando, em essência, a ocorrência dos vícios da omissão, da contradição e da obscuridade no Acórdão 720/2019 – Plenário, além de interpretação equivocada desta Corte de Contas, na temática concernente aos serviços prestados por meio dos instrumentos questionados nestes autos.

11. Alfim, o interessado requer que os Embargos sejam conhecidos e providos, para que, com efeitos infringentes, possam ser sanados os vícios apontados.

É o Relatório.

## **VOTO**

Consoante consta do Relatório antecedente, este feito trata da TCE decorrente da conversão da Representação examinada no TC-031.304/2010-9, apensado a este processo, conforme determinação contida no Acórdão 1.058/2016 – Plenário (Relação 14/2016 – Plenário, do Gabinete deste Relator, peça 1).

2. As irregularidades tratadas no presente processo se deram num contexto maior de ocorrência de fraudes sistemáticas e generalizadas detectadas no repasse de recursos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit ao Instituto Militar de Engenharia – IME e posteriormente ao Departamento de Engenharia e Construção do Exército – DEC, no período de 2003 a 2010, conforme achados constantes no Relatório da Auditoria do TC-022.244/2010-7, processo apreciado por intermédio do Acórdão 640/2015 – Plenário.

3. O processo em exame não se relaciona diretamente com o referido Acórdão 640/2015 – Plenário, mas trata dos fatos ocorridos no contexto antes descrito. Esta TCE origina-se da Representação formulada pela equipe de auditores da então 3ª Secretaria de Controle Externo por ocasião da expedição do Relatório da Auditoria supramencionada, conforme exame do TC-031.304/2010-9, apensado a este processo.



4. Nos referidos autos, foram definidas as condutas irregulares em relação a quatro instrumentos examinados, Contratos 23/2007-DEC e 26/2007-DEC, cujos objetos foram, em verdade, desenvolvidos pela Universidade Federal do Pará – UFPA, e os Contratos 36/2008-DEC e 46/2008 – DEC, cujos serviços já haviam sido executados pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda., no âmbito do Contrato 3/2006-DEC.

5. Em decorrência, foram promovidas as devidas citações, com a remessa das correspondentes alegações de defesa, que foram escrutinadas pela SecexDefesa, cujas conclusões foram acolhidas por este Relator, ensejando a prolação do Acórdão 720/2019 – Plenário.

6. Mediante o aludido **Decisum**, foram julgadas irregulares as contas dos Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales, Washington Luiz de Paula, Juan Carlos Ramos Perez, Fernando Silva Saldanha de Menezes, Waldir Sandoval Góes, assim como das Fundações Roberto Trompowsky Leitão de Almeida e Bio-Rio, além desses agentes haverem sido condenados, em solidariedade, ao pagamento dos débitos quantificados, relativamente aos valores impugnados, assim como a cada um deles foi aplicada a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, avaliadas as respectivas condutas para fins de definição da dosimetria da pena.

7. Este Colegiado decidiu, ainda, adotar as seguintes medidas:

a) com respaldo no art. 60 da Lei 8.443/1992, aplicar aos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos;

b) com fundamento no artigo 46 da Lei Orgânica do TCU, declarar as Fundações Bio-Rio e Roberto Trompowsky Leitão de Almeida inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

c) com fulcro no art. 61 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 275 do Regimento Interno/TCU, requerer à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção de medidas necessárias ao arresto de bens das Fundações Bio-Rio e Roberto Trompowsky Leitão de Almeida, devendo esta medida abranger bens considerados necessários para garantir o integral ressarcimento dos débitos imputados a cada entidade.

8. Desta feita, são apreciados os Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, por intermédio do expediente da peça 189, contendo 137 páginas, com extenso arrazoado e cópias de documentos diversos, alegando a ocorrência dos vícios da omissão, da contradição e da obscuridade no Acórdão 720/2019 – Plenário.

9. Alfim, o interessado requer que os Embargos sejam conhecidos e providos, para que, com efeitos infringentes, possam ser sanados os vícios apontados, em especial no que concerne à interpretação equivocada que esta Corte de Contas imprimiu aos atos perpetrados pelo embargante, na temática concernente aos serviços prestados por outras entidades.

10. Analisada a admissibilidade destes Embargos de Declaração, pode o Tribunal deles conhecer, porquanto opostos de forma tempestiva e em consonância com os requisitos aplicáveis à espécie, previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992.

11. Embora o Sr. Paulo Roberto Dias Morales tenha encaminhado extenso arrazoado para sustentar seus Embargos, é de se dizer que os argumentos foram expostos de forma desordenada e um tanto desconexa, o que dificulta a compreensão do embasamento para os pedidos formulados. Percebe-se, contudo, a intenção precípua de enfatizar o entendimento quanto às interpretações equivocadas das instâncias instrutivas deste Tribunal, assim como deste Plenário, ao proferir o Acórdão 720/2019.

12. Dada a extensão dos elementos oferecidos, faço remissão resumida aos principais argumentos apresentados, sendo algumas transcrições do texto original:

12.1 devem ser revistos os documentos relativos à entrega dos produtos relacionados aos Contratos firmados com as Fundações Bio-Rio e Roberto Trompowsky Leitão de Almeida, para fins de certificação sobre a ausência de irregularidades e de dano ao erário;



12.2 não foram examinados os documentos relativos às planilhas e folhas de pagamentos atinentes aos referidos instrumentos, principalmente no que diz respeito às verbas de “mobilização”, o que poderia esclarecer os questionamentos feitos neste processo;

12.3 deixaram de ser avaliados os Termos de Encerramento dos Contratos 23 e 26/2007 por este Tribunal, o que indicaria a aceitação dos correspondentes objetos avençados, sem incorreções;

12.4 “os objetos do DEC e da UFPA (Universidade Federal do Pará) eram totalmente diferentes em termos de trechos a serem trabalhados, não deixando dúvidas de que os trabalhos da UFPA, ao contrário do que avaliou o nobre relator, nada tinham a ver com os trabalhos do DEC, que por sinal foram concluídos em data anterior (Dez 2009) ao início dos trabalhos da UFPA (Jun 2009 – 2013)”;

12.5 equivocada a interpretação do TCU de que os trabalhos do DEC tenham sido executados pela UFPA, quando, na verdade, o DEC, por intermédio da Fundação Bio-Rio, contratou a Dra. Denise Schaan para a realização do Salvamento Arqueológico, porque essa acadêmica da Universidade disponibilizou-se a executar de forma independente e individual, juntamente com sua equipe, os trabalhos de salvamento arqueológico;

12.6 com relação aos trabalhos relativos ao estudo florestal visando às Autorizações para Supressão de Vegetação, a Dra. Angela Parente, Coordenadora Geral de Meio Ambiente do Dnit, afirma que a Universidade Federal do Pará simplesmente não participou da execução dessa meta, não havendo sido firmada parceria entre Dnit e a UFPA;

12.7 a responsabilidade da embargante deve ser sopesada novamente, à vista do contexto da logística operacionalizada no DEC (**modus operandi**), que não foi alterada depois da gestão do interessado à frente da Assessoria 7 do DEC, “mostrando de forma clara que os Planos de Trabalho eram cumpridos em um contexto institucional conduzido pelo DEC”;

12.8 “diante da análise do depoimento prestado pelo Cel Valdir Goes, que assumiu o lugar do recorrente – testemunha arrolada pela acusação na Ação Penal Militar ajuizada em 2018 – percebe-se claramente a Sistemática Operacional do Exército: o ateste das notas fiscais pelo auferido oficial, diante do informativo dos coordenadores de projeto quanto à existência dos produtos, que, como dito por ele, estavam em total coerência com o teor das [referidas] notas fiscais, relatando, ainda, a testemunha que, no exercício da atividade de coordenador técnico, não teria como saber se havia contratações ou subcontratações pelas Fundações, demonstrando a sistemática de contratação” pelo Exército”;

12.9 em consequência, deve ser afastada a teoria de conluio e má fé atribuída por esta Corte ao recorrente, podendo ser sanada a omissão do acórdão também neste ponto com utilização da auferida prova emprestada da referida Ação Penal ajuizada em 2018 para elucidar os fatos;

12.10 também foi evidenciado o contexto operacional no qual se deram as ocorrências, inclusive quanto à aplicação de normativos que dispensam a prestação de contas das primeiras parcelas, funcionando como um autorizador de pagamento antecipado – por tratar-se de convênios – figura esta que também foi apontada pela corte administrativa como irregularidade na contratação, quando na verdade a própria IN STN 1/1997 autoriza.

13. Exposta a síntese do extenso arrazoado encaminhado pelo Embargante, cabe ressaltar, desde logo, para estabelecer os contornos do presente exame, que os Embargos de Declaração são, em regra, recurso integrativo, que objetivam extirpar da decisão embargada os vícios suscitados – no caso, a omissão – entendidas como aqueles advindos do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquelas que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida.

14. A via recursal escolhida pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales tem natureza peculiar, cuja fundamentação é vinculada, visto que seu objetivo é estritamente afastar quaisquer vícios de determinada deliberação. Os vícios suscitados devem estar contidos dentro dos termos do inteiro teor da deliberação atacada, composta por relatório, voto e acórdão.





15. Segundo Vicente Greco Filho, os vícios suscitados em sede de Embargos de Declaração podem ser assim definidos (**in** Direito Processual Civil Brasileiro 11ª edição, 2º Volume, Editora Saraiva, p. 259/260):

“(…) obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.

contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.

omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada.”

16. É firme a jurisprudência do TCU no sentido de que os aclaratórios não se constituem em figura recursal adequada à rediscussão do mérito de questões anteriormente examinadas, devendo o responsável inconformado valer-se do recurso adequado para provocar a reapreciação da matéria (Acórdãos ns. 117/2018 – 2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes; 294/2016 – Plenário, relator Min. Bruno Dantas; 10.919/2016 – 2ª Câmara, da minha relatoria; 7.781/2015 – 1ª Câmara, relator Min. José Mucio Monteiro).

17. Extraio o seguinte enunciado relativo ao Acórdão 10.919/2016 – 2ª Câmara, antes mencionado, da minha relatoria:

“A apreciação de embargos declaratórios no TCU observa os seguintes critérios: i) não se prestam para rediscussão do mérito nem para reavaliação dos fundamentos que conduziram à prolação do acórdão recorrido; ii) a contradição deve estar contida dentro dos termos do inteiro teor da deliberação atacada; iii) não há omissão quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação; iv) o julgador não está obrigado a apreciar todos e cada um dos argumentos desfiados pela parte, sendo suficiente que se atenha àqueles bastantes à formação de sua convicção acerca da matéria; v) eventual erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria.”

18. Bem se sabe que a jurisprudência deste Tribunal está em sintonia, por exemplo, com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ no bojo dos Edcl Resp 351.490 (DJ 23/09/2002), segundo a qual a estreita via dos embargos declaratórios deveria se destinar apenas a afastar os vícios inerentes à contradição, obscuridade ou omissão sobre a deliberação embargada, caracterizando-se a aludida falha como “aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão da causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida”.

19. À vista do arcabouço normativo, doutrinário e jurisprudencial sobre o assunto, passa-se ao exame dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales.

20. Registro, desde logo, que, embora o interessado suscite os vícios da omissão, da contradição e da obscuridade no Acórdão 720/2019 – Plenário, o que se percebe é a alegação genérica de omissão de avaliação, por parte deste Tribunal, de vários itens elencados, além do entendimento de que houve interpretação equivocada por parte desta Corte, na temática concernente aos serviços prestados por meio dos instrumentos questionados nestes autos.

21. Essa última alegação – interpretação equivocada – não deve ser resolvida em sede de Embargos de Declaração. Conforme já enfatizado em outras oportunidades, o erro apto a ser sanado por meio desta via não se confunde com a divergência de entendimento ou de interpretação a respeito da qualificação jurídica de atos e fatos analisados no processo. O vício suscitado em Embargos somente é admissível quando há dissonância entre a intenção do julgador e o que consta da

parte dispositiva da decisão (v.g. Acórdão 3.587/2019 – 1ª Câmara, da minha relatoria), o que, como se constatará adiante, não foi verificado neste feito.

22. Importa esclarecer que, de conformidade com a instrução da SecexDefesa reproduzida parcialmente no Relatório que amparou o Acórdão embargado, a citação do interessado se referiu à apresentação de alegações de defesa referentes ao atesto de várias notas fiscais no bojo da execução dos serviços objetos dos contratos 23/2007, 26/2007, 36/2008 e 46/2008, à míngua da realização efetiva dos produtos e serviços contratados, com infração ao disposto nos arts. 66 e 70 da Lei 8.666/1993 e nos arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64 (peça 61, p. 7-12): Notas Fiscais 242, 280, 469, 470, 16155, 16423, 16558, 16715, 16716, 16717, 16883, 16872, 614 e 615, declarando indevidamente que os respectivos serviços foram executados.

23. Nada obstante, conforme consignado à peça 169, o Sr. Paulo Roberto Dias Morales respondeu à citação encaminhada mediante alegação de que a resposta da comunicação processual já tinha sido encaminhada ao TCU em meados de abril de 2016.

24. A unidade instrutiva asseriu, que, de fato, aos autos do TC 031.304/2010-9, em apenso, foram anexadas as explicações do responsável sobre a execução dos planos de trabalho 30.001.07.01.67.01 e 30.001.08.01.52.01, com o objetivo precípua de anular ou tornar sem efeito as constatações do TCU, resultantes da fiscalização objeto do TC 022.244/2010-7 (peça 63 do aludido TC).

25. Apesar de as alegações de defesa terem sido apresentadas de forma genérica, sem remissão direta à irregularidade questionada no ofício de citação (atesto de notas fiscais de forma indevida), a unidade técnica buscou empreender a análise, com base na seleção dos principais pontos das aludidas alegações relacionados às condutas objeto da citação.

26. Com o fito de melhor avaliar os argumentos do Sr. Paulo Roberto Dias Morales, trago parte do Relatório, no tocante aos registros da unidade técnica, com base nas alegações de defesa encaminhadas a este Tribunal pelo ora embargante:

“37. Na primeira parte do citado documento, o responsável objetivou elucidar a sistemática de execução dos planos de trabalho 30.001.08.01.52.01 e 30.001.07.01.67.01. Ressaltou que os fatos inquinados aconteceram há 8 anos, aproximadamente, e que, como coordenador geral técnico dos trabalhos impugnados, não tinha conhecimento dos procedimentos administrativos detalhados feitos à época. Havia uma coordenação administrativa específica para este fim, a quem incumbia orientação e acompanhamento dos procedimentos executados pela área administrativa do DEC (peça 63, pág. 3 – TC 031.304/2010-9).

38. Segundo o responsável, as licitações sob análise ocorreram em âmbito militar no qual havia atribuições e características específicas que não podiam deixar de ser observadas, dentre as quais, o princípio da hierarquia e disciplina, o qual reflete diretamente na observância do princípio da subordinação. Tanto na área administrativa do DEC, quanto na área operacional do Centran-DEC, os gestores eram generais comandantes, que deram ordens para a execução dos trabalhos (peça 63, pág. 4 - TC 031.304/2010-9).

39. Asseverou que a Dra. Denise Schan da UFPA, por já ter sido responsável pela elaboração do Programa de Salvamento Arqueológico da BR-163, em 2005, continuou o trabalho no momento de aplicar o programa por ela elaborado em trabalho desenvolvido pelo IME naquele ano (peça 63, pág. 9 - TC 031.304/2010-9).

40. Aduziu que a participação dele era assinar a requisição inicial para dar o **start** no processo de contratação, segundo documentos padronizados pela área administrativa do DEC em Brasília. Como coordenador geral, o responsável dava o **start** ao processo assinando requisição e depois enviava o documento para a Fundação solicitando a apresentação de proposta formal para que participasse do processo (peça 63, pág. 12 do TC 031.304/2010-9).

41. Noutra parte das alegações, houve apresentação de defesa específica contra os principais pontos do relatório de auditoria em que se imputou responsabilidade ao agente. A par disso, algumas partes do documento encaminhado, transcritos do Relatório da Auditoria – TC 022.244/2010-7, e

correspondentes alegações, merecem ser reproduzidas em razão de dizerem respeito à conduta impugnada nestes autos nos termos da citação outrora encaminhada:

[Trecho do Relatório da Auditoria:]

‘1.1 Situação encontrada: Inexecução dos serviços de elaboração de estudos e levantamentos florestais concernentes à obtenção de Autorizações de Supressão de Vegetação - ASV junto ao Ibama para os trechos divisa MT/PA – Rurópolis da BR-163/PA e BR-230, trecho entroncamento com a BR-163/PA – Miritituba/PA, bem como a execução de programa de identificação, salvamento arqueológico e educação patrimonial, relativos ao Plano de Trabalho 30.001.07.01.67.01, celebrado entre o Dnit e o DEC, em 13/7/2009, no valor total de R\$ 4.159.386,60.’

42. Sobre este ponto, o responsável negou a tese de inexecução destes serviços (...), pois se fosse inexecução pura e simples, não seria comprovável a existência de todos os produtos previstos no Plano de Trabalho. Primeiro, porque fisicamente foram entregues para o Dnit e, segundo, porque a consequência dessa entrega ao Dnit resultou na outorga das licenças ambientais seja por parte do Ibama (Autorizações para Supressão de Vegetação) ou pelo Iphan - salvamento e resgate arqueológico (peça 63, pág. 17 - TC 031.304/2010-9).

[Trecho do Relatório da Auditoria:]

‘1.3 Evidências:

1.3.1 Inquérito Policial Militar – IPM instaurado pelo Departamento de Ciência e Tecnologia — DCT, por meio da Portaria 25/DCT, de 13/5/2010 (Anexo 1 do TC-022.244/2010-7, sigiloso), que cuida da apuração das irregularidades ocorridas nas licitações do IME durante o triênio 2004 a 2006;

1.3.2 Processos Licitatórios e pagamentos indevidos do DEC em favor das Fundações.

1.3.3 Relatórios e estudos entregues pelo DEC ao Dnit.’

43. Acerca das evidências, o responsável afirmou que o IPM mandado instaurar pelo DCT peceu pela falta de provas e objetividade na acusação, e que suas razões de defesa mostram com toda a clareza e propriedade a desqualificação deste instrumento. Houve o cumprimento de missão de toda uma equipe com específicas funções e atribuições indelegáveis e obedecendo às ordens do escalão superior, e não um bando trabalhando para dar prejuízo ao erário, como foi colocado pelo Ministério Público Militar. Os processos licitatórios foram elaborados em conformidade com a lei e em obediência às diretrizes do DEC e os pagamentos foram feitos por serviços prestados pelas fundações e, portanto, não indevidos. A existência dos produtos confirmou o alegado. Pode até ter havido alguma irregularidade, mas não ilegalidade. A missão foi cumprida, pois todas as licenças ambientais foram obtidas pelo Dnit e os projetos devidamente aprovados por aquela autarquia (peça 63, pág. 18 - TC 031.304/2010-9).

[Trecho do Relatório da Auditoria:]

‘1.4.1 Verificou-se, por meio de requisição junto à Fundação Trompowsky, que apoia o Departamento de Cultura e Ensino do Comando do Exército - Decex, ao DEC e ao Dnit, que não existe qualquer prova material ou documental da participação das Fundações na prestação dos serviços contratados, o que aliás já estava sinalizado no IPM e vai ao encontro dos crimes configurados na referida investigação, a exemplo do estelionato e da formação de quadrilha apontados no referido Inquérito, que visaram exclusivamente ao desvio do dinheiro público, por parte dos militares responsáveis pelo gerenciamento do Centran, Coronel Dias Morales e Major Washington.’

44. Em relação a esta parte, o agente defendeu que foi firmado um termo de encerramento do trabalho entre o DEC e a Fundação Trompovsky em 31/12/2009, por meio do qual o DEC deu total quitação pelo serviço prestado pela Fundação, conforme anexo 12. Este Termo de Encerramento foi assinado pelo ordenador de despesa do DEC, pelo general presidente da Fundação Trompowsky e por duas testemunhas. Além disto, afirmou que existiu para cada pagamento um atestado e uma declaração que certificava a execução do serviço e embasava o ato de assinatura no verso das notas fiscais para fins de pagamento (peça 63, pág. 19 - TC 031.304/2010-9).

[Trecho do Relatório da Auditoria:]

‘1.4.2 Ao contrário, após consultas à Coordenação-Geral de Meio Ambiente, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa/CGMAB/DPP no Dnit, bem como à Universidade Federal do Pará/UFPA (Ofícios de Requisição 4-875, 22-875 e 35-875/2010, juntados ao Volume Principal do TC 022.244/2010-7), restou comprovado que os produtos foram efetivamente elaborados por equipe acadêmica do Núcleo de Pesquisa e Ensino em Arqueologia - NPEA, e não pelas Fundações contratadas pelo DEC mediante os Contratos 23/2007, de 13/12/2007, no valor de R\$ 2.848.109, e 26/2007, de 17/12/2007, no montante de R\$ 2.547.683,40, respectivamente, com as fundações Trompowsky e Bio-Rio’ (peça 63, pág. 19).

45. Nesse ponto, o responsável aduziu que os trechos do Centran foram executados pela Dra. Denise Schan, que juntamente com toda sua equipe, recebeu bolsa de pesquisa, logística de campo, entre muitos outros recursos, custeados pela Fundação Bio-Rio, contratada pelo DEC, para bancar o trabalho como um todo. A ideia era o DEC contratar diretamente a UFPA, mas por falta de documentação daquela Universidade, cujos detalhes alega desconhecer, por nunca ter estado envolvido nas questões administrativas e jurídicas em todos os trabalhos, não foi possível fazer um convênio entre a UFPA e o DEC, pelo menos em tempo hábil para não prejudicar o andamento dos trabalhos de campo. Por outro lado, o trabalho tinha que ser desenvolvido pela Dra. Denise Schan, pois era ela quem detinha a autorização do Iphan, cuja portaria consta do anexo 14, para executar o salvamento e resgate arqueológico destes trechos (peça 63, p. 19 e 20 - TC 031.304/2010-9).

[Trechos do Relatório da Auditoria:]

‘h) Os produtos entregues pelo DEC apenas a partir de dezembro/2009, além de terem sido executados pela Universidade Federal do Pará – UFPA, sem qualquer participação das fundações de apoio, foram elaborados com recursos provenientes do plano de trabalho firmado entre o Dnit e a UFPA em 22/6/2009, no valor de R\$ 2.229.120,00, para a execução do mesmo programa de arqueologia e educação patrimonial da BR-163PA contemplado no PT 30.001.07.01.67.01, por meio do qual o DEC já havia recebido do Dnit e pago às Fundações R\$ 3.743.447,94, sem a execução dos serviços correspondentes.

1.4.4 Em outras palavras, ao final do prazo estimado para conclusão do PT 30.001.07.01.67.01, o DEC apresentou ao Dnit produtos elaborados pela UFPA no âmbito de plano de trabalho distinto, firmado entre o Dnit e o DEC, buscando justificar o valor de R\$ 4.159.386,60 pago indevidamente às fundações de apoio, sem suporte nos objetos que deveriam ter sido gerados em decorrência dos Contratos 23 e 26/2007.

1.4.5 Causa espécie que, para tentar legitimar irregularmente os gastos com as fundações em tela, o DEC tenha entregue ao Dnit relatórios idênticos àqueles elaborados pela equipe da UFPA por meio de plano de trabalho distinto, forjando produtos manifestamente falsos a partir da mera inserção de capas em nome do Centran, conforme se verifica da confrontação direta entre os documentos; o primeiro encontrado no DEC, bem como no Dnit, e o segundo constante dos processos 50600.004188/2009-11 e 50600.009867/2009-86 da CGMAB/DPP/Dnit, relativos ao PT do Dnit com a UFPA, conforme evidenciado pela assinatura dos autores’.

46. Relativamente a este item do relatório, afirmou que já ficou provado nas declarações da própria Dra. Denise Schan, inclusive na primeira página de seu relatório de 2008, que os trabalhos destes trechos do PT 30.001.07.01.67.01 foram executados pelo Centran num contrato entre o DEC e a Bio-Rio, portanto, os parágrafos acima são totalmente descabidos. Conforme já explicado tratam-se dos mesmos serviços, entretanto para trecho totalmente diferentes (peça 63, pág. 20 - TC 031.304/2010-9).

[Trechos do Relatório da Auditoria:]

‘1.4.8 Importa salientar que, desde 2005, quando estavam disponíveis o Projeto Básico Ambiental – PBA e o Programa de Gestão Ambiental – PGA para as obras do trecho Guarantã do Norte/MT a Santarém/PA, já se sabia que a UFPA seria a instituição encarregada das questões ambientais e arqueológicas envolvidas nas obras da BR-163/PA, não só pela proximidade geográfica dos locais abrangidos como também pela especialização e experiência da equipe acadêmica que

trabalhou nos referidos PBA e PGA, que resultaram na Licença Prévia 225/2005 BR-163, com os correspondentes condicionantes do Ibama que deram azo ao PT 30.001.07.01.67.01.

1.4.9 Ora, a própria Dra. Denise Pahl Schaan – responsável pela elaboração dos produtos da UFPA encontrados irregularmente no DEC – foi a pesquisadora que dirigiu os trabalhos do PBA e do PGA **supra** e deu continuidade a todos os desdobramentos de viés arqueológico suscitados em ambos, tendo inclusive o conhecimento do histórico de eventos desde 2002, quando a empresa Ecoplan realizou os estudos arqueológicos preliminares como parte dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), até a situação atual.

1.4.10 Em síntese, o conjunto probatório e o contexto em que se deram as irregularidades revela que os gestores, em especial o Coronel Dias Morales e o Major Washington, respectivamente ex-Chefe e ex-Assessor Administrativo da Assessoria 7/DEC (antigo Centran), tinham pleno conhecimento de todos os aspectos envolvidos nas obras da BR-163 - mesmo porque atuaram na coordenação dos Convênios Dnit/IME e, depois, Planos de Trabalho Dnit/DEC desde 2002, o que evidencia conduta dolosa visando exclusivamente fraudar contratações diretas de Fundações de Apoio que culminaram em prejuízo aos cofres públicos’.

47. Segundo o responsável, ele não entendeu a colocação supramencionada, supostamente maldosa e sem nexos, pois em nenhum momento foi escondido que o IME em 2005 elaborou os aproximados 22 programas ambientais da BR-163, compreendendo o projeto básico ambiental daquela rodovia que resultou na licença prévia que possibilitou a implementação desses mesmos programas nesta fase agora abordada. Foi verdadeiramente uma afirmação muito forte e leviana para ser admitida, porque todos os produtos existiram, foram entregues e aprovados no Dnit, no Ibama e no Iphan e, portanto, não causaram qualquer dano ou prejuízo aos cofres públicos (peça 63, pág. 20 - TC 031.304/2010-9).

[Trecho do Relatório da Auditoria:]

‘1.5.3 No que se refere à responsabilidade dos militares que exerceram a chefia da Assessoria 7/DEC (Coronel Dias Morales e General Rosalvo), assinalamos que a culpabilidade está assente sobretudo na aceitação de estudos e relatórios elaborados pela UFPA, conforme evidenciado pelo timbre da Universidade em questão e pela autoria dos documentos, todos em nome de pesquisadores da referida entidade de ensino superior, o que é de verificação direta por qualquer agente público que se deparasse com o resultado dos trabalhos da UFPA, sobre os quais foi acrescentada apenas uma capa com o logotipo do Centran’.

48. Para o responsável, se o DEC contratou a Fundação Bio-Rio e esta, no cumprimento do Contrato 26/2007, contratou técnicos devidamente definidos, como é o caso da Dra. Denise Schan, já que a Portaria 147 do Iphan cita explicitamente seu nome como responsável pelo trabalho, então houve legitimação do objeto contratado. O DEC por sua vez, recebeu o trabalho e formatou o relatório final com o logotipo e identificação visual do Centran e isto se apresentou como justo, pois foi através deste Centro que todos os processos se desenvolveram com sucesso perante o Dnit, o Ibama e o Iphan (peça 63, pág. 28- TC 031.304/2010-9).

[Trecho do Relatório da Auditoria:]

‘1.6 Conclusão:

1.6.1 Verifica-se, portanto, que resta demonstrada a possível ocorrência do prejuízo aos cofres públicos, decorrente da conduta dos responsáveis, que agiram em conluio para desviar os recursos do Dnit, sujeitando os responsáveis, a menos que as alegações de defesa sejam aceitas, à imputação de débito, bem como à aplicação de multa e à declaração de inidoneidade, haja vista a gravidade das infrações cometidas, sem prejuízo das ações civis e penais cabíveis eventualmente ajuizadas pelo Ministério Público da União e pelo Ministério Público Estadual, responsável pela fiscalização das Fundações de Apoio’.

49. Segundo o responsável, mais uma vez se fez presente a ‘teoria do conluio’. No entanto, não houve conluio algum e todos os produtos foram entregues e aprovados tempestivamente, conforme as explicações e justificativas apresentadas (peça 63, pág. 28 - TC 031.304/2010-9).





[Trechos do Relatório da Auditoria:]

‘ss) Da análise dos estudos apresentados em junho de 2009 pelas Fundações Bio-Rio e Trompowsky, conclui-se que os projetos apresentados se limitaram a copiar na íntegra, com alguns ajustes de texto, os projetos originais entregues pela empresa Maia Melo em março de 2007 no âmbito do Contrato nº 003/2006 firmado entre aquela empresa e o Departamento de Engenharia e Construção do Exército.

tt) Até mesmo os registros fotográficos que foram anexados aos ‘novos’ estudos podem ter sido aproveitados do trabalho anterior. Às fis. 21 da Peça 12, verifica-se que a foto 2 apresenta, como marca d’água a data de 29/3/2007, ou seja, coincide com o mês e ano do trabalho original da Maia Melo.

uu) Por estas razões, é indiferente tentar delimitar a participação das Fundações Bio-Rio e Trompowsky nos projetos apresentados. Na medida em que não há nos projetos encaminhados pelo DEC elementos que justifiquem as contratações realizadas no âmbito dos Contratos 36/08 e 46/08 firmados com as aludidas Fundações, respectivamente, só nos resta imputar como indevida as contratações realizadas que causaram prejuízo ao erário, em valores históricos, no montante de R\$ 3.038.000,00, soma dos citados contratos.

11.4.2 Ou seja, depreende-se das considerações técnicas precedentes que os documentos constantes dos projetos de engenharia elaborados pela Maia Melo em março/2007 e abril/2008 em decorrência do Contrato 3/2006 – DEC revelam que os projetos para a execução das obras de pavimentação da BR-163/PA, lote 0.1, segmento disponíveis desde 2008. Ainda assim, valendo-se de má-fé e com o único fito de desviar recursos do Dnit, o DEC viabilizou o Plano de Trabalho 30.001.08.01.52.01 em setembro/2008, sob o argumento inverídico de que haveria necessidade de inserção de estudo específico de voçorocas e de readequação dos projetos originais.

11.4.3 De fato, restou tecnicamente demonstrado que os projetos para voçorocas já estavam incluídos no objeto resultante do Contrato 3/2006, prescindindo de qualquer readequação, revisão ou atualização entre 2008 e 2010.’

50. Nestes pontos, o responsável ressaltou que relativamente ao material entregue para o Dnit, não podia se manifestar pois não teve acesso e/ou conhecimento do que foi entregue pelo DEC como produto final, pois saiu do sistema em 5/3/2009, e esta entrega do produto aconteceu em data posterior (peça 63, pág. 29 - TC 031.304/2010-9).”

27. O exame das alegações de defesa do Sr. Paulo Roberto Dias Morales foi feito pela SecexDefesa de forma conjunta com as de outro responsável citado, tendo sido reproduzido no Relatório que amparou o Acórdão embargado, como a seguir transcrevo:

**“Análise das alegações dos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula**

103. Quanto aos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, os responsáveis foram citados para apresentarem alegações de defesa pela conduta de atestar várias notas fiscais no bojo da execução dos Contratos 23/2007, 26/2007, 36/2008 e 46/2008, à míngua da realização de fato dos produtos e serviços contratados com infração ao disposto nos arts. 66 e 70 da Lei 8.666/1993 e nos arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64.

104. O Sr. Paulo Roberto Dias Morales respondeu à citação encaminhada mediante informação de que a resposta da comunicação processual já tinha sido respondida ao TCU em meados de abril de 2016. De fato, aos autos do TC 031.304/2010-9 foi anexada as explicações do responsável sobre os fatos apurados na execução dos planos de trabalho 30.001.07.01.67.01 e 30.001.08.01.52.01.

105. Na primeira parte do documento mencionado, o responsável defendeu que: em razão do longo tempo transcorrido (8 anos) desconhecia os procedimentos administrativos efetivados à época; que existiam superiores hierárquicos que deram ordens para a execução dos trabalhos; que a participação dele nos fatos era assinar a requisição inicial para dar **start** no processo de contratação; e que parte dos trabalhos foram elaborados por intermédio da contratação da Dra. Denise Schaan, pesquisadora da UFPA.

106. Conforme se observa, os três primeiros pontos da missiva carreada aos autos apresentaram-se de ordem genérica e em momento algum justificaram as assinaturas do responsável no verso das notas fiscais pelas quais fora intimado a apresentar alegações de defesa. No que concerne à execução dos projetos de salvamento arqueológico e levantamento florestais BR – 163/PA por intermédio da contratação da Dra. Denise Schaan, pesquisadora da UFPA, restou esclarecido que os aludidos trabalhos foram executados noutras circunstâncias por força de ajustes distintos com o Dnit. A negativa de participação da Dra. Denise Schaan, nos projetos impugnados, restou devidamente elucidada mediante diligência desta unidade técnica àquela Universidade, que desmentiu a suposta colaboração (peça 33, p. 3 e peça 60, p. 3, ambas do TC 031.304/2010-9).

107. Noutra parte da defesa, o responsável buscou atacar pontos que transcreveu do relatório de auditoria objeto do TC 022.244/2010-7, enfatizando mormente teses da execução dos serviços; da ausência de provas no tocante ao IPM mandado instaurar; da existência de atestado sobre a execução dos serviços pelas fundações; da participação da Dra. Denise Schaan na realização dos trabalhos.

108. Interessante notar que todos os responsáveis foram citados em relação a fatos análogos – pagamento indevidos em razão de atestos por serviços já executados no bojo de outras avenças. Entretanto, as alegações e fundamentos foram os mais diversos possíveis. Ao que indica os autos, o próprio DEC buscou elucidar os fatos objeto de apuração nestes autos, conforme se deduz de excerto de estudo realizado e colacionado a este processo técnico (peça 161, p. 9) (...) [ver texto do referido estudo no item 59 acima].

109. O que a conclusão do estudo conseguiu comprovar foi a distinção entre os contratos 36/2008 e 46/2008, fato que não é objeto de impugnação destes autos. Noutra constatação do mencionado estudo, afirma-se que o Projeto 2009 é [igual ao] Projeto 2006 com complementos (peça 139, p. 5-7):

‘Baseado na informação 01 e informação 02, fica claro que o objeto do Plano de Trabalho 30.001.07.01.67.01 celebrado entre DEC e Dnit em maio/2007 é DIFERENTE do objeto do Plano de Trabalho celebrado pela UFPA e Dnit em 22jun09.

A diferença reside no fato das atividades estarem alocadas em locais diferentes.

A informação 03 ratifica de forma indubitável, a disjunção dos objetos.’

(...)

‘Baseado na Informação 04 e Informação 05, fica claro que o Projeto 2009 é [igual ao] Projeto 2006 com complementos. Sendo que os complementos (TOM0111), não se tratam de simples modificações textuais, tratam-se de 161 desenhos.

Assim, não é razoável afirmar que os dois produtos, projeto 2009 e projeto 2006 são iguais.’

110. Contudo, restou comprovado pela equipe de auditoria que os projetos da empresa Maia Melo Ltda. prescindiram de qualquer readequação, revisão ou atualização (peça 19, p. 18 destes autos e peça 63, p. 28 do TC 031.304/2010-9).

111. Ressalte-se que as citações encaminhadas decorreram de apuração da equipe de auditoria mediante verificações no IME, DEC, Dnit, diligências ao Ministério Público Militar e Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia do Rio de Janeiro, efetuando-se circularização de informações. Entendimento idêntico ao do TCU perfilaram o MPM e a Justiça Militar da União, competente para a ação penal militar, inclusive com decisão cautelar de indisponibilidade dos bens do Cel. Paulo Roberto Dias Morales e do Major Washington Luiz de Paula. O próprio DEC, em estudo realizado, não obteve sucesso em elucidar de fato a situação das irregularidades sob análise.

112. Portanto, não procedem as alegações do responsável ao enfatizar que houve execução dos serviços; que carece de provas o IPM mandado instaurar pela Justiça Militar, que houve atesto da execução dos serviços pelas fundações; e que são levianas as acusações feitas a sua pessoa.

113. A má-fé do responsável comprovou-se mediante a percepção de que os fatos aqui apurados, atestos indevidos de várias notas fiscais, inserem-se num contexto maior de ocorrência de fraudes sistemáticas e generalizadas, capitaneadas pelo Cel. Paulo Roberto Dias Morales e Major Washington

Luiz de Paula, no repasse de recursos do Dnit ao IME e, posteriormente, do Dnit ao DEC, no período de 2003 a 2010, conforme achados constantes do TC-022.244/2010-7.

114. Evidenciaram ainda má-fé do responsável as constatações do Inquérito Policial Militar instaurado pelo Departamento de Ciência e Tecnologia – DCT, por meio da Portaria 25/DCT, de 13/5/2010. Segundo as conclusões da apuração, o esquema de desvios iniciou-se no IME, por meio da atuação dolosa do Cel. Paulo Roberto Dias Morales e do Major Washington Luiz de Paula, responsáveis pela gestão dos convênios firmados entre o Dnit e o IME, posteriormente assumidos pelo DEC. Encaminhados os autos do Inquérito ao MPM, foi apresentada denúncia à Justiça Militar com as seguintes conclusões (peça 597, p. 16-18 do 008.457/2015-8):

‘Neste sentido, era atribuição do Cel DIAS solicitar os serviços e bens a serem contratados pela Administração do IME, assim como atestar a execução ou fornecimento pelas empresas contratadas, ou seja, além de elaborar os projetos básicos, era o responsável pela especificação técnica e recebimento dos serviços prestados.

Ao Major WASHINGTON, como coordenador administrativo, incumbia o controle e confecção dos documentos, fazer requisições e outras atividades relativas aos projetos, como por exemplo, elaboração dos planos de trabalho, encaminhamento dos produtos dos projetos ao órgão concedente (Dnit) e a prestação de contas do convênio, atribuições inclusive reconhecidas pelo referido denunciado quanto ouvido no IPM.

(...)

Além disso, após homologada a licitação pelo Ordenador de Despesa, o Cel DIAS e o Maj WASHINGTON assinavam o Pedido de Empenho juntamente com o Chefe do Setor de Material (Almoxarife). Em seguida, após a emissão da Nota de Empenho, a Coordenação dos Convênios aguardava a execução do serviço ou o fornecimento do material contratados para emitir a respectiva declaração de recebimento.

Neste sentido, fielmente cumprindo o que fora acordado com os demais corréus (empresários, contabilista e agentes administrativos do IME), o Cel DIAS, com o conhecimento e anuência do coordenador administrativo, Maj WASHINGTON, emitia uma declaração afirmando que o serviço contratado, segundo a nota fiscal respectiva, tinha sido executado, documento que posteriormente era encaminhado ao Chefe do Setor de Material (Almoxarifado) e ao Ordenador de Despesa, para fins de liquidação e pagamento.

Assim, restou comprovado que o Cel DIAS e o Major WASHINGTON, coordenadores geral e administrativo dos convênios Dnit/IME, articuladores de toda a empreitada criminosa, nos anos de 2004 e 2005, encaminharam requisições de serviços relativos aos convênios, sabendo da criação prévia e atuação fraudulenta das mencionadas empresas constituídas pelos corréus MARCELO CAVALHEIRO, EDSON LOUSA FILHO e JUSTINIANO MARTINS CARNEIRO, as quais iriam participar e vencer os referidos procedimentos licitatórios, além de declararem falsamente ter recebido das empresas os serviços contratados, tudo com a conivência e participação de agentes da Administração do IME.’

115. Além disso, registre-se que também restaram demonstrados indícios contundentes de locupletamento do responsável, consoantes trechos abaixo transcritos da denúncia oferecida pelo MPM, que servem para a avaliação dos antecedentes do militar, (peça 597, p. 16-18 do 008.457/2015-8):

‘O Cel Dias também apresentou movimentação bancária incompatível com sua condição econômica, pois os vencimentos brutos anuais relativos a seu posto na atualidade não ultrapassam R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), porém movimentou no período de 2004 a 2006 respectivamente R\$ 371.909,60 (trezentos e setenta e um reais, novecentos e nove reais, sessenta centavos), R\$ 406.955,65 (quatrocentos e seis mil, novecentos e cinquenta e cinco reais, sessenta e cinco centavos) e R\$ 453.420,28 (quatrocentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e vinte reais, vinte e oito centavos).’

116. Em síntese, o conjunto probatório e o contexto em que se deram as irregularidades revelam que o gestor, Cel. Dias Morales, tinha pleno conhecimento de todos os aspectos envolvidos nas obras da BR/163 – mesmo porque atuava na coordenação dos Convênios Dnit/IME e depois Planos de Trabalho Dnit/DEC desde 2002, o que evidencia conduta dolosa visando exclusivamente a fraudar contratações diretas de fundações de apoio que culminaram em prejuízo aos cofres públicos.

117. Quanto à defesa do Sr. Washington Luiz de Paula, o responsável alegou principalmente que não lhe competia fiscalizar os aludidos contratos e que a imputação de responsabilidade deveria abarcar outros agentes, em virtude da estrutura organizacional da Assessoria 7 do DEC.

118. Não merece prosperar a alegação do Sr. Washington quando afirma que em nenhum momento contribuiu direta ou indiretamente no conteúdo do TC 013.550/2016-0 ou qualquer outro objeto dos contratos 23/2007 e 26/2007. O fato isolado de ter ocorrido reestruturação da A7/DEC, com funções bem definidas para cada membro, apresentou-se como insuficiente para afastar-lhe a responsabilidade pelos atos inquinados.

119. Impertinente, igualmente, a tese de que sua responsabilização baseou-se em teses jurídicas abstratas, sem fundamentos no mundo real. Houve farta quantidade de provas contundentes nestes autos do dano ao erário. Corroboraram tais constatações as evidências de sua participação plena nos fatos, levantadas no inquérito policial referenciado na análise correspondente às alegações do Sr. Paulo Roberto Dias Morales.

120. De certa forma, assiste razão ao responsável quando afirmou que também deveria ser chamado aos autos o Major Fernando Silva Saldanha de Menezes. Contudo, não prosperou a afirmação de que o aludido responsável não foi citado, vez que o Major Fernando Silva Saldanha de Menezes foi devidamente arrolado neste feito.

121. Também não prospera a tentativa de responsabilizar outros militares do DEC, pois não houve nos autos individualização e evidências da atuação desses profissionais no recebimento dos produtos, uma vez que foi o defendente quem reiteradamente declarou, de forma indevida, nas notas fiscais impugnadas, que os produtos tinham sido executados a contento.

122. Não agrega elementos ao feito a conclusão de que responsabilizar solidariamente apenas os Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Washington Luiz de Paula, Paulo Roberto Dias Morales e as Fundações Roberto Trompowsky Leitão de Almeida e Bio-Rio, pelas dívidas do TC 013.550/2016-0, foi uma afronta aos princípios constitucionais da imparcialidade, impessoalidade, julgamento objetivo e legalidade, busca da verdade real e aplicação da justiça plena. Para esse fim, o responsável não arrolou outros supostos responsáveis com as correspondentes provas de autoria.

123. A má-fé do responsável se comprovou mediante a percepção de que os fatos aqui apurados inseriram-se num contexto maior de ocorrência de fraudes sistemáticas e generalizadas, capitaneadas pelo Major Washington Luiz de Paula e Cel. Paulo Roberto Dias Morales, no repasse de recursos do Dnit ao IME e posteriormente ao DEC, no período de 2003 a 2010, conforme Inquérito Policial Militar instaurado pelo Departamento de Ciência e Tecnologia - DCT, por meio da Portaria 25/DCT, de 13/5/2010.

124. Ainda quanto à má-fé, aplicam-se ao Sr. Washington Luiz de Paula as mesmas considerações feitas na análise das alegações do Sr. Paulo Roberto Dias Morales. Para efeito de avaliação dos antecedentes do militar, apresentou-se destacado no IPM instaurado pelo DCT que o responsável movimentou, em sua conta bancária, valores incompatíveis economicamente com a situação financeira de um Capitão do Exército (R\$ 367.639,77 em 2004; R\$ 387.593,25 em 2005; e R\$ 1.153.755,61 em 2006), pois recebia, à época, vencimentos brutos anuais da ordem de R\$ 105.000,00 (peça 597, p. 31-32 do 008.457/2015-8).

125. Dessa forma, o conjunto probatório e o contexto em que se deram as irregularidades revelam que o gestor, Sr. Washington Luiz de Paula, tinha pleno conhecimento de todos os aspectos envolvidos nas obras da BR/163 – mesmo porque atuava na gestão dos Convênios Dnit/IME e depois Planos de Trabalho Dnit/DEC desde 2002, o que evidenciou conduta dolosa visando exclusivamente a fraudar contratações diretas de fundações de apoio que culminaram em prejuízo aos cofres públicos.



Ademais entende-se desnecessário replicar nesta instrução, em relação a cada responsável, a miríade de fatos e evidências veiculadas no relatório de auditoria, fundamentos das citações encaminhadas, grande parte transcrita nas alegações de defesas do Sr. Paulo Roberto Dias Morales (parágrafos 41-50, desta instrução).

126. À guisa de conclusão, neste tópico, devem ser rejeitadas integralmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, com a correspondente imputação do débito, uma vez que não elidiram os fatos relatados no relatório de auditoria, fundamento para as citações. Deve-se, ainda, ser-lhes aplicada multa em razão da má-fé, exaustivamente comprovada no tocante aos fatos apurados nesta TCE.

127. Em casos semelhantes, verificada a ocorrência de fraudes comprovadas, houve também condenação do Tribunal para que os responsáveis fossem declarados inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de oito anos (Acórdão 3.037/2015 – Plenário – de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer). (...).

128. Dessa forma, pela gravidade dos fatos, em conformidade com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 3037/2015, 2905/2016-TCU-Plenário, dentre outros), devem os Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula ser inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

129. Importa considerar, ainda, que o acompanhamento processual do Superior Tribunal Militar revela a tramitação de processos penal militar para apuração de fatos conexos aos tratados nos presentes autos, envolvendo os Srs. Washington Luiz de Paula e Paulo Roberto Dias Morales. Dada as circunstâncias de certeza de autoria e materialidade, há medidas cautelares de indisponibilidade dos bens de ambos responsáveis ([PROCEDIMENTO ORDINÁRIO 0000196-80.2010.7.01.0201](#) e [AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA 97-56.2013.7.00.0000 - DF](#), ambos sem trânsito em julgado).

130. Além dos aludidos processos de natureza criminal na Justiça Militar da União, constata-se tramitação, na Justiça Federal do Rio de Janeiro, das ações de natureza cível 0013684-37.2011.4.02.5101 (ação cautelar inominada) e 0013683-52.2011.4.02.5101 (Ação Civil de Improbidade Administrativa), em nome dos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, bem como do processo 0011952-50.2013.4.02.5101 (Ação Civil de Improbidade Administrativa) envolvendo apenas o Sr. Paulo Roberto Dias Morales.

131. Sobre os impactos destas ações no presente feito, eventual sentença absolutória pelo Poder Judiciário não elide por si só os débitos apurados nestes autos. Isso porque o princípio da independência das instâncias estabelece, conforme positivado no art. 935 do Código Civil, que em apenas dois casos há repercussão da decisão penal no âmbito civil e administrativo, quais sejam a inexistência do fato ou a negativa da autoria”.

28. O Voto proferido na oportunidade foi no sentido de acolhimento integral das conclusões técnicas, com considerações adicionais reforçando o entendimento sobre a não elisão das irregularidades questionadas junto ao embargante.

29. Dada a estrutura de análise da unidade instrutiva, o Voto acompanhou os exames atinentes aos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, como se vê do texto a seguir reproduzido (itens 57 a 85 do Voto):

“57. No que diz respeito aos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, a instrução técnica também fez análise conjunta dos argumentos oferecidos e concluiu que não foram afastadas as irregularidades atribuídas a esses agentes.

58. Importa mencionar, quanto ao Sr. Paulo Roberto Dias Morales, que a sua citação contemplou a necessidade de apresentar alegações de defesa por ter atestado as Notas Fiscais 242, 280, 469, 470, 16155, 16423, 16558, 16715, 16716, 16717, 16883, 16872, 614 e 615, no bojo da execução dos serviços dos quatro Contratos arguidos nestes autos, 23/2007, 26/2007, 36/2008 e 46/2008, sem a demonstração da realização efetiva dos produtos e serviços pelas Fundações contratadas (peça 61, p. 7-12).





59. O responsável respondeu alegando que a resposta da comunicação processual já tinha sido encaminhada ao TCU em meados de abril de 2016 (peça 169).

60. De fato, aos autos do TC 031.304/2010-9, em apenso, foram anexadas as explicações do responsável sobre a execução dos planos de trabalho 30.001.07.01.67.01 e 30.001.08.01.52.01, com o objetivo precípuo de anular ou tornar sem efeito as constatações do TCU, resultantes da fiscalização objeto do TC 022.244/2010-7 (peça 63 do aludido TC).

61. As alegações encaminhadas pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales não se prestaram a elidir de forma objetiva o motivo da citação (atesto indevido das notas fiscais no bojo da execução dos Contratos 23/2007, 26/2007, 36/2008 e 46/2008), mas se referiram, de forma genérica, a alegações relacionadas às condutas impugnadas na Representação que originou esta TCE (TC-031.304/2010-9), além de argumentos relativos ao Relatório da Auditoria do TC-022.244/2010-7.

62. No que diz respeito ao Sr. Washington Luiz de Paula, sua citação se baseou no atesto indevido nas Notas Fiscais 242, 280 (peça 49, p. 18 e 22), 16155, 16423, 16558, 16715, 16716, 16717 e 16883 (peça 51, p. 27, 31, 35, 40, 45, 49 e 53), atinentes aos Contratos 23/2007 e 26/2007, sem a comprovação da efetiva realização dos produtos e serviços pelas entidades contratadas (peça 61, p. 7-12).

63. A defesa do responsável se centrou na menção à estrutura da Assessoria 7 do DEC, que não lhe conferia a competência de fiscalizar os aludidos contratos, não havendo como ter havido contribuição de sua parte na caracterização do dano atinente a esta TCE.

64. Concluiu o defendente que responsabilizar solidariamente apenas os Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Washington Luiz de Paula, Paulo Roberto Dias Morales e as Fundações Roberto Trompowsky Leitão de Almeida e Bio-Rio nas dívidas do TC 013.550/2016-0 seria uma afronta aos princípios constitucionais da imparcialidade, impessoalidade, julgamento objetivo e legalidade, na busca da verdade real e aplicação da justiça plena (peça 167, p. 6).

65. Como consta detalhadamente dos itens 103 a 131 da instrução parcialmente reproduzida no Relatório antecedente, a SecexDefesa trouxe a estes autos análise feita nos autos mencionados pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, sendo rememorado que as explicações enviadas pelo referido militar no âmbito do TC-031.304/2010-9, em anexo, foram no sentido de que: em razão do longo tempo transcorrido desde as ocorrências impugnadas, desconhecia os procedimentos administrativos efetivados à época; superiores hierárquicos davam ordens para a execução dos trabalhos; a participação dele nos fatos era assinar a requisição inicial para dar **start** no processo de contratação; parte dos trabalhos foram elaborados por intermédio da contratação da Dra. Denise Schaan, pesquisadora da UFPA.

66. Como se verifica, as justificativas constantes da Representação em apenso não se prestam a esclarecer os fatos atribuídos ao Sr. Paulo Roberto Dias Morales, neste feito.

67. Os argumentos inicialmente rememorados pela Secex apresentaram-se de ordem genérica e em momento algum justificaram as assinaturas do responsável no verso das notas fiscais pelas quais fora intimado a apresentar alegações de defesa, neste feito.

68. No que concerne à execução dos projetos de salvamento arqueológico e levantamento florestais BR – 163/PA por intermédio da contratação da Dra. Denise Schaan, pesquisadora da UFPA, restou esclarecido que os aludidos trabalhos foram executados noutras circunstâncias por força de ajustes distintos com o Dnit. A negativa de participação da Dra. Denise Schaan, nos projetos impugnados, restou devidamente elucidada mediante diligência desta unidade técnica àquela Universidade, que desmentiu a suposta colaboração (peça 33, p. 3 e peça 60, p. 3, ambas do TC 031.304/2010-9).

69. Noutra parte da defesa, o responsável buscou atacar pontos que transcreveu do relatório de auditoria objeto do TC 022.244/2010-7, enfatizando a tese da execução dos serviços; da ausência de provas no tocante ao IPM mandado instaurar; da existência de atestado sobre a execução dos serviços pelas fundações; da participação da Dra. Denise Schaan na realização dos trabalhos.



70. Os argumentos sobre a realização dos serviços, ausência de provas e participação da referida profissional já foram debatidos nesta Proposta de Deliberação (itens 20/35), não havendo motivos para retomar a discussão, neste ponto, cabendo ressaltar que as citações encaminhadas decorreram de apuração da equipe de auditoria mediante verificações no IME, DEC, Dnit, diligências ao Ministério Público Militar e Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia do Rio de Janeiro, efetuando-se circularização de informações.

71. Deve-se atentar que os fatos aqui apurados, atestos indevidos de várias notas fiscais, inserem-se num contexto maior de ocorrência de fraudes sistemáticas e generalizadas, capitaneadas pelo Cel. Paulo Roberto Dias Morales e Major Washington Luiz de Paula, no repasse de recursos do Dnit ao IME e, posteriormente, do Dnit ao DEC, no período de 2003 a 2010, conforme achados constantes do TC-022.244/2010-7.

72. As constatações do Inquérito Policial Militar instaurado pelo Departamento de Ciência e Tecnologia – DCT, por meio da Portaria 25/DCT, de 13/5/2010, resultaram na percepção de que o esquema de desvios iniciou-se no IME, por meio da atuação dolosa do Cel. Paulo Roberto Dias Morales e do Major Washington Luiz de Paula, responsáveis pela gestão dos convênios firmados entre o Dnit e o IME, posteriormente assumidos pelo DEC (peça 597, p. 16-18 do 008.457/2015-8).

73. Além disso, restaram demonstrados indícios contundentes de locupletamento do responsável, consoantes trechos abaixo transcritos da denúncia oferecida pelo MPM, que servem para a avaliação dos antecedentes do militar, (peça 597, p. 16-18 do 008.457/2015-8):

“O Cel Dias também apresentou movimentação bancária incompatível com sua condição econômica, pois os vencimentos brutos anuais relativos a seu posto na atualidade não ultrapassam R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), porém movimentou no período de 2004 a 2006 respectivamente R\$ 371.909,60 (trezentos e setenta e um reais, novecentos e nove reais, sessenta centavos), R\$ 406.955,65 (quatrocentos e seis mil, novecentos e cinquenta e cinco reais, sessenta e cinco centavos) e R\$ 453.420,28 (quatrocentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e vinte reais, vinte e oito centavos).”

74. Em síntese, o conjunto probatório e o contexto em que se deram as irregularidades revelam que o gestor, Cel. Dias Morales, tinha pleno conhecimento de todos os aspectos envolvidos nas obras da BR/163 – mesmo porque atuava na coordenação dos Convênios Dnit/IME e depois nos Planos de Trabalho Dnit/DEC desde 2002.

75. Por fim, quanto à alegação de desconhecimento das normas pertinentes e cumprimento de ordens superiores, rememoro trecho da Proposta de Deliberação que proferi nos autos do TC-008.450/2015-3 (Acórdão 1.012/2018 – Plenário Sigiloso):

165. Conforme ponderei no Voto condutor do Acórdão 3.037/2015 – Plenário, prolatado nos autos do TC-018.852/2013-0, que cuidou de Tomada de Contas Especial instaurada em razão de irregularidades em pagamentos efetuados pela Diretoria de Engenharia da Aeronáutica à empresa CEFA-3 Comércio e Representação de Serviços Ltda., a hierarquia e a disciplina, pilares da vida castrense, não podem justificar a prática de atos ilegais:

“60. De início, cumpre destacar que a hierarquia, ao lado da disciplina, foi erigida pelo art. 142 da Constituição Federal, como pilar de sustentação da caserna:

‘Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, **organizadas com base na hierarquia e na disciplina**, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.’ (grifo acrescido)

61. Nada obstante, a hierarquia militar não pode ser supedâneo para a prática de atos ilegais, porquanto tal conduta subverteria, por completo, a noção de que as relações entre as pessoas, não só no âmbito das Organizações Militares, como também na Administração Pública e no seio da vida comum, devem ser regidas sob o estrito império da Lei.



62. É dizer, diante de uma situação em que confrontados o dever de hierarquia e a legalidade, como é exatamente o caso de que ora se cuida, seria imperiosa a opção por esta última, pois não existe ordem, tampouco disciplina quando se subverte a obediência à lei.”

166. Nesse mesmo sentido, pronunciei-me no Voto que impulsionou o Acórdão 9.392/2015 – Segunda Câmara, prolatado nos autos do TC-022.326/2013-8, que cuidou de Tomada de Contas Especial para apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de material de informática e de expediente pelo Comando da Aeronáutica:

‘14. De acordo com a SecexDefesa, a rigidez dos princípios da hierarquia e da disciplina militares, bem como a confiança no comando, contaram a favor do superior hierárquico, tendo determinado que os militares da comissão de recebimento apusessem suas assinaturas no documento a eles apresentado, sendo noticiado que os mencionados agentes teriam sido recebidos de maneira individual para assinar os termos de recebimento.

15. Com as vênias de estilo por divergir do entendimento exposto, creio que não se pode excluir a responsabilidade dos militares que compuseram a Comissão de Recebimento de Material e atestaram o recebimento de bens que não foram entregues, sob a alegação de cumprimento da hierarquia militar.

16. Este Tribunal já se deparou em outras oportunidades com situações semelhantes, cabendo trazer à colação parte do Voto que embasou o Acórdão n. 488/2010 – Plenário, que tratou especificamente do tema:

‘9. Quanto à alegação de obediência a ordens superiores, impende registrar que o Estatuto dos Militares, instituído pela Lei n. 6.880/1980, ao mesmo tempo em que dispõe que a hierarquia e a disciplina são a base institucional das Forças Armadas, estabelece taxativamente que ‘Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo’ (art. 14, § 2º, do Estatuto). Além disso, exige-se no § 3º do referido dispositivo que ‘A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida entre militares da ativa, da reserva remunerada e reformados’.

10. O Estatuto estabelece, ainda, ao tratar da Ética Militar, que os militares estão sujeitos a ‘cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos, as instituições e as ordens das autoridades competentes’ (art. 28, inciso IV). O acatamento e o cumprimento das leis do País, não somente as que dizem respeito diretamente à estrutura militar, constituem-se em base da disciplina e em manifestação da Ética Militar. Logo, não encontra guarida no ordenamento jurídico a alegada excludente de culpabilidade aventada pelo militar, [pois] o cego cumprimento de ordens não o exime da responsabilidade pela prática de atos manifestamente ilegais.

11. Este Tribunal já tratou da matéria em mais de uma oportunidade, ficando assente que a condição de militar não desobriga o cidadão uniformizado do cumprimento de outras obrigações contidas em lei e, em especial, no que se refere ao desempenho funcional, não o desobriga da estrita obediência ao princípio da legalidade da Administração Pública (Acórdão n. 2.441/2007 – Plenário). Nenhuma represália pode sofrer o servidor que se recusar a cumprir ordem manifestamente ilegal, na medida em que o art. 41 da Lei n. 6.880/1980 delimita a estreita relação de convivência entre os oficiais que ordenam e aqueles que obedecem, já que ‘Cabe ao militar a responsabilidade integral pelas decisões que tomar, pelas ordens que emitir e pelos atos que praticar’. **Portanto, a responsabilização engloba as ações do emitente da ordem e do praticante da ação** (Acórdão nº 28/1998 – Plenário). (grifo acrescido)’

76. Se desconhecia tal preceito e decidiu cumprir a ordem superior, isso o torna responsável, – porquanto como Chefe da Assessoria do DEC deveria conhecer a Lei 8.666/1993, especialmente no tocante à ausência de respaldo legal para assinatura de notas fiscais sem a correspondente prestação de serviços.



77. Quanto à defesa do Sr. Washington Luiz de Paula, o responsável alegou principalmente que não lhe competia fiscalizar os aludidos contratos e que a imputação de responsabilidade deveria abarcar outros agentes, em virtude da estrutura organizacional da Assessoria 7 do DEC.

78. Como consta dos itens 118-131 da instrução da SecexDefesa, as alegações de defesa não lograram elidir as ocorrências que foram atribuídas a esse agente – atesto indevido de notas fiscais, cuja realização dos serviços não restou comprovada da parte das entidades beneficiadas com os recursos públicos.

79. A análise feita para o caso do Cel. Dias Morales também pode aproveitada para a situação do Sr. Washington Luiz de Paula, uma vez que, como já dito antes, houve a percepção de que os fatos aqui apurados estavam inseridos num contexto maior de ocorrência de fraudes sistemáticas e generalizadas, capitaneadas pelo Major Washington Luiz de Paula e Cel. Paulo Roberto Dias Morales, no repasse de recursos do Dnit ao IME e posteriormente ao DEC, no período de 2003 a 2010, conforme Inquérito Policial Militar instaurado pelo Departamento de Ciência e Tecnologia - DCT, por meio da Portaria 25/DCT, de 13/5/2010.

80. Acrescente-se, para efeito de avaliação dos antecedentes do militar, que, de acordo com o IPM instaurado pelo DCT, o responsável movimentou, em sua conta bancária, valores incompatíveis economicamente com a situação financeira de um Capitão do Exército (R\$ 367.639,77 em 2004; R\$ 387.593,25 em 2005; e R\$ 1.153.755,61 em 2006), pois recebia, à época, vencimentos brutos anuais da ordem de R\$ 105.000,00 (peça 597, p. 31-32 do 008.457/2015-8).

81. Dessa forma, o conjunto probatório e o contexto em que se deram as irregularidades revelam que o gestor, Sr. Washington Luiz de Paula, tinha pleno conhecimento de todos os aspectos envolvidos nas obras da BR/163 – mesmo porque atuava na gestão dos Convênios Dnit/IME e depois nos Planos de Trabalho Dnit/DEC desde 2002.

82. Por fim, o responsável alega que os débitos devem ser atribuídos a outros agentes, elencando alguns militares que deveriam integrar o polo passivo desta TCE.

83. Acerca de tal alegação, consoante é cediço, a solidariedade passiva é benefício do credor, sendo defeso, portanto, ao devedor invocá-la como meio de afastar a sua própria responsabilidade no evento danoso. Precedentes:

**Acórdão 1.337/2017 – Plenário (Relatora Ministra Ana Arraes)**

“Não há necessidade de chamamento, no processo de controle externo, de todos os corresponsáveis por débito perante o erário, uma vez que o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns dos devedores o pagamento da integralidade da dívida.”

**Acórdão 842/2017 – Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler)**

“Nos processos de controle externo a solidariedade passiva é benefício do Estado-autor, a quem, na condição de credor, é facultado exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida (arts. 275, 282 e 283 do Código Civil). Logo, **o litisconsórcio necessário não configura direito subjetivo do responsável citado, não havendo que se falar em prejuízo processual e aos interesses do recorrente por ele permanecer isoladamente no polo passivo do processo.**” (grifo acrescido)

**Acórdão 3.320/2015 – Plenário (Relator Ministro José Múcio Monteiro)**

“A ausência de um possível responsável solidário no polo passivo não obriga o retorno dos autos para nova citação dos responsáveis, uma vez que o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, o pagamento da integralidade da dívida, bem como renunciar à solidariedade em favor de um, de alguns ou de todos os devedores, sem prejuízo do direito do devedor que satisfaz a dívida por inteiro de exigir de cada um dos codevedores a sua quota.”

84. Em que pesem tais deliberações, importa destacar que, neste feito, foi providenciada a citação de outros integrantes da Assessoria do DEC, havendo sido apresentadas as devidas alegações de defesa por parte de cada envolvido.

85. À vista de todas as considerações e contexto exposto, acolho a proposta da SecexDefesa, quanto à rejeição das alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, com a correspondente condenação ao pagamento dos débitos quantificados e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.”

30. Verifica-se, das extensas transcrições nos itens precedentes, que as omissões indicadas nos subitens 12.1 (entrega dos produtos contratados), 12.3 (avaliação dos respectivos termos de encerramento), 12.4 (supostas diferenças entre os objetos firmados nos instrumentos contratuais questionados neste feito), 12.5 (atuação da Dra. Denise Schaan), 12.7 (logística dos trabalhos operacionalizados pelo DEC, à época – **modus operandi**) e 12.8 (responsabilização de outros agentes pelas ocorrências questionadas, os quais deveriam ser inquiridos por este Tribunal) foram abordadas pelas instruções da SecexDefesa, devidamente acolhidas por este Relator e endossadas pelo E. Plenário, na oportunidade.

31. A propósito ainda do item 12.8, em que o embargante alude à atuação do Sr. Waldir Sandoval Goes, trago parte do Voto que proferi na oportunidade, relativamente a esse e a outros agentes, cujas alegações de defesa foram feitas de forma conjunta:

**Análise das alegações dos Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Fernando Silva Saldanha de Menezes, Waldir Sandoval Goes e Juan Carlos Ramos Perez**

132. Quanto ao Sr. José Rosalvo Leitão de Almeida, as alegações tentaram reforçar singelamente a tese de que os planos de trabalhos e avenças impugnadas na Representação eram distintos e que inexistiu duplicidade contratual. Insistiu que já teriam sido juntados ao processo em análise os documentos que comprovam a realização da despesa, evidenciando a existência de contratos distintos, a exemplo de cópia do contrato impugnado, cópia das notas de empenho, atesto do fiscal, ordem bancária ao contratado, termos de entrega do objeto contratado, dentre outros.

133. A defesa do Sr. José Rosalvo Leitão de Almeida foi semelhante à dos senhores Fernando Silva Saldanha de Menezes, Waldir Sandoval Goes e Juan Carlos Ramos Perez. Tentaram reforçar a tese de que os objetos contratuais firmados entre DEC e Fundações (23/2007, 26/2007, 36/2008 e 46/2008) eram diferentes entre si, particularmente, porque os Contratos 36/2008 e 46/2008 complementam os Contratos 23/2007 e 26/2007.

134. Dessa forma, não agregaram novos elementos aos fatos, uma vez que a citação deu-se em razão de atestos indevidos de notas fiscais, no bojo da execução dos aludidos ajustes, por serviços que já haviam sido providos pela Universidade do Pará e empresa Maia Melo Engenharia Ltda., em ajustes firmados anteriormente.

135. Deve-se ressaltar que as alegações dos quatro arrolados trouxeram em comum excertos de relatório técnico do DEC a registrar que os objetos dos contratos firmados entre DEC e Fundações (36/2008 e 46/2008) eram diferentes entre si e que o projeto de 2009 tratou-se de um complemento do projeto 2006, conforme peça 139, p. 5-7 e 9 (...) [ver texto do referido estudo no item 109 acima].

136. Embora se tenha atestado que os projetos de 2009 e 2006 eram distintos, consignando-se que o projeto 2009 era complemento do projeto 2006, tal constatação já era de conhecimento da equipe de auditoria ao realçar em diversos pontos do relatório que restou tecnicamente demonstrado que os projetos para voçorocas já estavam incluídos no objeto resultante do Contrato 3/2006, prescindindo de qualquer readequação, revisão ou atualização entre 2008 e 2010.

137. Em momento algum foi aventado na citação encaminhada a acusação de que os contratos 36/2008 e 46/2008 eram iguais, sendo sem nenhum proveito para justificar o atesto indevido das notas fiscais enumeradas as constatações da primeira parte do citado relatório. A citação requereu explicações por atestos indevidos de notas fiscais, no bojo da execução dos aludidos contratos, por serviços desenvolvidos pela Universidade do Pará e empresa Maia Melo Engenharia Ltda., em ajustes anteriores.

138. Causa espécie a ousadia dos responsáveis, Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Fernando Silva Saldanha de Menezes, Waldir Sandoval Goes e Juan Carlos Ramos Perez, quando aduzem que as acusações do Relatório da Auditoria [do TCU] são desprovidas de provas materiais e sem indícios de



autoria, portanto, genéricas, existindo afronta à Constituição Federal/88 em seu artigo 5º, LV – ampla defesa, inexistindo como se defender de acusações genéricas, desprovidas de materialidade ou indícios de autoria, uma afronta, ao devido processo legal.

139. Ressalte-se que este processo de apuração da equipe de auditoria envolveu verificações no IME, DEC, Dnit, diligências ao Ministério Público Militar e Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia do Rio de Janeiro, efetuando-se circularização de informações. Além disso, o trabalho demandou análise e verificações de toda a documentação disponibilizada pelas aludidas instituições, materializando assim a prova de dano ao erário, mediante confronto de informações. Entendimento idêntico ao da equipe do TCU perfilaram o MPM e a Justiça Militar da União, competente para a ação penal militar, inclusive com decisão cautelar de indisponibilidade dos bens de diversos envolvidos.

140. Além disso, o conteúdo exposto do aludido relatório de estudo efetuado pelo DEC não afastou as fartas e inequívocas evidências de que os objetos entregues disseram respeito a projetos e estudos elaborados em momentos anteriores por entidades distintas (UFPA e Maia Melo), por força de ajustes específicos. A negativa de participação da Dra. Denise Schaan, nos projetos impugnados, restou devidamente elucidada mediante diligência desta unidade técnica àquela Universidade que negou a aventada colaboração (peça 33, p. 3 e peça 63, p. 9 e 20, ambas do TC 031.304/2010-9). Igualmente, restou comprovado pela equipe de auditoria que os projetos da empresa Maia Melo Ltda. prescindiam de qualquer readequação, revisão ou atualização (peça 19, p. 18 destes autos e peça 63, p. 28 do TC 031.304/2010-9).

141. A guisa de conclusão neste ponto, embora não comprovada a má-fé dos senhores José Rosalvo Leitão de Almeida, Fernando Silva Saldanha de Menezes e Juan Carlos Ramos Perez, deve ser ressaltado que os atestos e demais atos irregulares não ocorreram em uma ocasião singular, tendo sido realizados de forma contínua e sistemática na execução dos contratos impugnados. Além da irregularidade nas contratações diretas das fundações para execução dos objetos conveniados com o Dnit, que se saltava aos olhos, já existia o conhecimento de pagamento em duplicidade para o mesmo objeto, com a sobreposição de planos de trabalho com o DEC, que contratava por dispensa de licitação a Fundação Ricardo Franco (FRF) que, por sua vez, subcontratava a efetiva prestadora do serviço, caracterizando a sobreposição de pagamentos (Acórdão 2.884/2008 – Plenário).

142. Com efeito, todo e qualquer homem médio com a formação de que dispunham os aludidos militares teria capacidade de se aperceber das ilicitudes dos atos impugnados, dadas as circunstâncias em que foram efetuados, e recusar a executá-los ou alertar superiores hierárquicos a fim de se evitar desembolsos por serviços desnecessários ou já executados anteriormente.

143. Portanto, descabidas as alegações dos responsáveis dos senhores José Rosalvo Leitão de Almeida, Fernando Silva Saldanha de Menezes e Juan Carlos Ramos Perez, vez que, tecnicamente, restou demonstrado que os objetos dos Contratos 23/2007, 26/2007, 36/2008 e 46/2008 estavam incluídos nos objetos resultante do Contrato 3/2006, elaborado pela Empresa Maia Melo Ltda., e programa de trabalho distinto executado pela UFPA, prescindindo de qualquer readequação, revisão ou atualização entre 2008 e 2010 pelas Fundações Bio-Rio e Trompowsky.

144. Apesar da comprovada ausência de nexos entre as alegações dos responsáveis e os motivos que fundamentaram a citação, um fato militou relevantemente em prol do Sr. Waldir Sandoval Goes.

145. Conforme alegado pelo Sr. Sérgio Carvalho Fernandes, o Sr. Waldir Sandoval Goes foi designado para as atividades na Assessoria 7 do DEC em razão do afastamento do Cel. Paulo Roberto Dias Morales, principal responsável envolvido nos fatos, inclusive com a disponibilidade de bens decretada pela Justiça Militar (peça 134, p. 4).

146. Presumivelmente, ao final de 2009, quando vieram à tona as denúncias sobre irregularidade nos convênios do DEC, Dnit e IME, a administração apercebeu-se do potencial envolvimento dos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, decidindo-se por afastá-los. Embora o sistema de fraudes já tivesse sido arquitetado desde 2003, com reais indícios dos responsáveis envolvidos, os novos gestores, que substituíram os Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington

Luiz de Paula, tinham de dar andamento aos diversos contratos em execução sem se aperceberem de imediato das fraudes anteriormente perpetradas.

147. Esta tese se reforça na medida em que para se constatar a real similitude dos projetos apresentados pelas fundações contratadas com o objeto elaborado pela Empresa Maia Melo Ltda., era necessário exame de extenso acervo de projetos depositados no Dnit, a exemplo do foi realizado pela equipe de auditoria por ocasião da realização dos trabalhos.

148. Nesse sentido, para efeito de comprovação da inexigibilidade de conduta diversa, excluindo-se a conduta do aludido responsável, os pagamentos seriam feitos da mesma forma, mediante a nomeação de agentes diversos que cancelariam igualmente as notas fiscais impugnadas. Isso se daria em razão da necessidade de se dar continuidade aos contratos até então executados como de boa-fé, do desconhecimento das fraudes que vinham sendo perpetradas bem como da inviabilidade de se confrontarem os objetos contratuais apresentados com o extenso acervo de projetos existente no Dnit.

149. Dessa forma, entende-se inexistir culpabilidade diante da inexigibilidade de conduta diversa do Sr. Waldir Sandoval Goes, advinda da presumível boa-fé existente nos contratos em execução. Não se apresenta como passível de censura a conduta do gestor em cancelar como executados os projetos apresentados, conforme as disposições contratuais, diante do desconhecimento do sistema de fraudes que imperava desde 2003 e de projetos já elaborados existentes no Dnit.”

32. Desse modo, não vislumbro o vício da omissão arguido pelo interessado, somente a intenção de rediscutir o mérito do processo, o que enseja o não provimento dos Embargos de Declaração nos pontos mencionados.

33. Com relação aos apontamentos dos subitens 12.2 (ausência de exames dos documentos relativos às planilhas/folhas de pagamentos dos instrumentos impugnados, principalmente no que diz respeito às verbas de “mobilização”) e 12.6 (afirmação, por parte da Dra. Angela Parente, Coordenadora Geral de Meio Ambiente do Dnit, de que a Universidade Federal do Pará simplesmente não participou da execução da meta atinente ao estudo florestal visando às Autorizações para Supressão de Vegetação), é de se dizer que o nome dessa profissional não foi mencionado em nenhuma parte das defesas do embargante, tampouco a matéria referente às verbas de “mobilização”, conforme se verifica dos excertos do Relatório e do Voto acima transcritos.

34. A respeito de argumentos inovadores em sede de Embargos de Declaração, trago as ementas dos seguintes julgados, que bem refletem a jurisprudência deste Tribunal sobre a matéria:

“Embargos de declaração não se prestam à apresentação de novas alegações e teses” (Acórdão 4.573/2009 – 2ª Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues);

“Não podem ser matéria de apreciação em embargos de declaração elementos que não foram apresentados na peça que originou a deliberação embargada, os quais consistem em inovação argumentativa” (Acórdão 180/2010 – Plenário, relator Min. Augusto Nardes);

“Os embargos de declaração não se prestam a analisar elementos que não estavam presentes nos autos em fase anterior (Acórdão 6.503/2012 – 1ª Câmara, da minha relatoria).

35. Ante o exposto, não há o que se resolver, neste ponto, via Embargos de Declaração, cabendo negar-lhes provimento.

36. Acerca do argumento contido no subitem 12.9 anterior, de que “deve ser afastada a teoria de conluio e má fé atribuída por esta Corte ao recorrente, podendo ser sanada a omissão do acórdão também neste ponto com utilização da auferida prova emprestada da Ação Penal ajuizada em 2018 para elucidar os fatos”, é de se rememorar que essa alegação tem pertinência com o subitem 12.8, quanto ao depoimento que teria sido prestado pelo Cel. Waldir Goes, como testemunha arrolada na aludida Ação Penal.

37. A atuação do Sr. Waldir Sandoval Goes já foi abordada no item 31 acima, não havendo reparos aos registros feitos anteriormente a respeito. No que toca à referida Ação Penal de 2018, que poderia elucidar os fatos deste processo, entendo, de igual sorte ao exposto no item 34 anterior, que o argumento se mostra inovador, uma vez que não foi apresentado quando das alegações de defesa



oferecidas pelo embargante, não havendo possibilidade de se dar provimento aos Embargos de Declaração, nos pontos mencionados.

38. A alegação objeto do subitem 12.10 retro, embora de redação um tanto confusa, poderia ser subdividida em duas partes – a constatação de pagamentos antecipados e a logística de contratação do Exército Brasileiro (contexto operacional ou **modus operandi**).

39. No que concerne aos pagamentos antecipados, ocorrência que teria sido considerada como irregularidade atribuída ao embargante, não se lhe assiste razão.

40. De acordo com o item 9 do Relatório que fundamentou o Acórdão embargado, foi indicado o pagamento antecipado nos Contratos 26/2007 e 46/2008, quando se fez referência ao rol de apurações da Representação objeto do TC-031.304/2010-9, em apenso.

41. Nada obstante, consoante a instrução da SecexDefesa reproduzida parcialmente no Relatório que amparou o Acórdão embargado, o Sr. Paulo Roberto Dias Morales foi citado em razão do atesto de notas fiscais no bojo da execução dos serviços objetos dos contratos 23/2007, 26/2007, 36/2008 e 46/2008, sem a devida comprovação da entrega de bens e serviços contratados, com infração ao disposto nos arts. 66 e 70 da Lei 8.666/1993 e nos arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64 (peça 61, p. 7-12): Notas Fiscais 242, 280, 469, 470, 16155, 16423, 16558, 16715, 16716, 16717, 16883, 16872, 614 e 615.

42. Esclarecido este ponto, penso que não há espaço para dar provimento aos Embargos de Declaração em comento.

43. No que se relaciona ao contexto em que ocorreram os fatos questionados neste processo, como já enfatizado nesta oportunidade, foi motivo de análise acurada por parte da SecexDefesa, conforme o item 27 anterior, com a transcrição dos Achados relacionados às contratações do Dnit, do IME e do DEC, no período de 2003 a 2010.

44. Demais disso, em que pese o princípio da independência das instâncias que vigora neste Tribunal, sobreleva consignar recentes notícias divulgadas na mídia e no sítio do Ministério Público Militar. Tais notícias se referem à condenação de 5 militares do Exército a penas que variam de 5 a 16 anos de reclusão em decorrência da Denúncia de desvios de recursos que seriam destinados ao Instituto Militar de Engenharia – IME, como os tratados neste feito, dentre esses condenados o Sr. Paulo Roberto Dias Morales, ora embargante.

45. Enfatize-se, mais uma vez, que os Embargos Declaratórios deveriam ter sido manejados para corrigir eventuais vícios na Deliberação do TCU, pois deveriam servir apenas para esclarecer, interpretar ou completar o pronunciamento anteriormente emitido pelo Tribunal, em benefício da sua melhor compreensão ou inteireza (v.g. Acórdão 434/2018 – Plenário, relator Min. Subst. André de Carvalho).

46. Consoante detalhadamente exposto acima, os vícios alegados não foram confirmados neste feito. Contudo, em homenagem ao devido processo legal, o ora embargante poderá manejar os recursos cabíveis para a efetiva rediscussão de mérito do feito e apresentação de novos elementos e teses, sem a restrição imposta pela estreita via por ele escolhida.

47. Por fim, entendo que o TCU deve conhecer dos presentes Embargos de Declaração para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se, na íntegra, os termos do Acórdão 720/2019 – Plenário.

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

ACÓRDÃO Nº 1283/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC-013.550/2016-0.

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



3. Unidades Jurisdicionadas: Departamento de Engenharia e Construção do Exército – DEC e Instituto Militar de Engenharia – IME.

4. Embargante: Sr. Paulo Roberto Dias Morales (318.613.187-15).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Tanara de Fatima Barcellos da Silva (OAB/RS 69.337).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, alegando a ocorrência dos vícios da omissão, da contradição e da obscuridade no Acórdão 720/2019 – Plenário.

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão n. 720/2019 – Plenário;

9.2. dar ciência deste Acórdão ao embargante, bem como ao representante legalmente constituído, conforme o disposto no art. 179, § 7º, do RI/TCU

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1283-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 029.496/2011-0 [Apensos: TC 045.602/2012-3, TC 013.811/2014-2]

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Ministério do Turismo (vinculador)

Responsáveis: Bruno Pinto de Moraes (900.477.021-68); Carlos Ivan Simonsen Leal (441.982.057-87); Diogo Joel Demarco (522.438.850-34); Francisca Regina Magalhaes Cavalcante (142.838.833-87); Freda Azevedo Dias (782.175.556-72); Frederico Silva da Costa (776.889.701-30); Glaucia de Fatima Matos (190.926.796-15); Junia Cristina Franca Santos Egidio (385.305.701-20); Luciano Brito Rebouças Freitas (419.331.503-78); Luciano da Costa Paixão (603.391.101-63); Marcio Misso (254.377.548-09); Mario Augusto Lopes Moyses (953.055.648-91); Marta Teresa Suplicy (699.158.908-00); Rubens Portugal Bacellar (186.710.639-68); Sergio Franklin Quintella (003.212.497-04); Tâmara Galvão Veiga Barros (410.861.471-20); Valdir Cardoso Neves (043.235.498-06)

Advogados constituídos nos autos: Geraldo Ribeiro Vieira (OAB/DF 2.323), Nadja Maria Mehmeri Lordêlo (CPF: 068.225091-00), Henrique Campos Fonseca (OAB/DF 13.480), Flávio



Schegerin Ribeiro (OAB/DF 21.451). Elisabete Fernandes Baffa (OAB/SP 172.259), Raimundo Bezerra da Silva Júnior (CPF: 051.735.743-72).

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA, BASEADO EM MAPEAMENTO DE RISCOS DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO TURISMO DO PROGRAMA BEM RECEBER COPA, DESTINADO À QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DE PROFISSIONAIS DO TURISMO. IRREGULARIDADES VERIFICADAS NO PLANEJAMENTO, CREDENCIAMENTO DE PROPONENTES, ANÁLISE DE PROJETOS, APROVAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE TERMOS DE CONVÊNIO, TERMOS DE PARCERIA E CONTRATOS. AUDIÊNCIA DE TODOS OS RESPONSÁVEIS ENVOLVIDOS DO ÓRGÃO MINISTERIAL. ACOLHIMENTO DE PARTE DAS RAZÕES. REJEIÇÃO DAS DEMAIS RAZÕES. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. SUBMISSÃO AO MPTCU PARA AVALIAÇÃO DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE PARA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE REVISÃO DE CONTAS ORDINÁRIAS JÁ JULGADAS, EM NOME DOS RESPONSÁVEIS APENADOS NOS AUTOS. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DOS AUTOS AO MPF E À DPF EM RAZÃO DE INDÍCIOS DE FRAUDE NA EXECUÇÃO DE AJUSTES. CIÊNCIA

## RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria realizada no Ministério do Turismo, em cumprimento ao Acórdão 2.236/2011-TCU-Plenário.

A presente auditoria teve por finalidade examinar as situações de risco identificadas em ações de qualificação profissional executadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa, as quais foram mapeadas em relatório de Levantamento autuado no TC 004.018/2011-7.

O Programa Bem Receber Copa é um conjunto de ações voltado à qualificação profissional de pessoas que atuaram na linha de frente do setor turístico ao interagirem de modo direto com os turistas que vieram assistir aos jogos da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014. Sua abrangência alcançou, além das 12 cidades-sede do Brasil onde foi realizado o megaevento desportivo, outras localidades igualmente priorizadas pelo órgão ministerial, no total de 65 destinos turísticos. Seu objetivo estratégico foi elevar a qualidade dos serviços turísticos e melhorar, com todas as suas externalidades positivas, como melhoria da imagem do país e aumento das divisas.

Segundo cálculos do MTur, dentro do universo de aproximadamente 7,2 milhões de profissionais ocupados no setor do turismo, 870 mil haveriam de ter contato direto com o turista durante o mundial de futebol. Nesse cenário o MTur traçou a meta de qualificar, até dezembro de 2013, 35% desses profissionais.

Sob a responsabilidade e orientação do Ministério do Turismo, o Bem Receber Copa foi desenvolvido em conjunto com entidades privadas que integram o Conselho Nacional de Turismo (CNT). O CNT é órgão colegiado criado pelo Decreto 6.705/2008, composto por representantes do governo federal e da sociedade civil com a finalidade de assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação e na aplicação da Política Nacional de Turismo, bem como dos planos, programas, projetos e atividades dela derivados.

Os representantes da sociedade civil convidados a participar do Programa Bem Receber Copa são entidades associativas que congregam empresas nos diversos segmentos vinculados ao turismo, tais como: alimentação, transporte, receptivo, hospedagem, entretenimento, negócios e eventos. São elas: Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (Abeta); Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar); Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis (Abla); Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel); Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (Braztoa); Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (FNHRBS); e Instituto Brasileiro de Hospedagem (IBH).



Com essas entidades, o Ministério do Turismo celebrou convênios destinados a realizar as ações de qualificação profissional, valendo-se das respectivas capilaridades em todo território nacional e capacidade de mobilização e sensibilização de profissionais para a importância dos treinamentos.

Além das representantes da sociedade civil que integram o CNT, o MTur contratou também serviços de consultoria especializada da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e do Instituto Casa Brasil de Cultura (ICBC) para desenvolvimento e implantação de projeto pedagógico que padronizasse o material, guias de aprendizagem e ferramentas metodológicas a serem empregadas nas ações educativas a serem executadas preferidas entidades de classe, além de sistemas de monitoramento e acompanhamento dos cursos de qualificação. Também foram avençados serviços da Fundação Roberto Marinho para implantação de projeto de educação à distância destinado a treinamento em cursos de inglês e espanhol.

Conforme relatório preliminar de fiscalização (peça 50), foram analisados processos administrativos de oito convênios, três contratos e dois termos de parceria, no total de R\$ 96.171.193,52 de recursos desembolsados. O valor total do programa foi originalmente estimado em R\$ 400 milhões. Nos processos selecionados, foi verificada a conformidade dos atos de gestão referentes à seleção e formalização dos acordos com as entidades participantes do Programa, fiscalização da execução de cada termo de convênio, contrato ou parceria, e análise da prestação de contas parcial ou final.

Em síntese, a equipe de auditoria identificou indícios de irregularidade que motivaram audiência dos responsáveis pelas ocorrências e condutas abaixo transcritas:

**1) Valdir Cardoso Neves - CPF: 043.235.498-06 - Cargo:** *ex-Coordenador-Geral de Certificação/Chefe de Gabinete (de 28/10/2007 a 4/4/2011), por emitir a Nota Técnica 146A/2007, que aprovou o Plano de Trabalho do Convênio 600281/2007:*

**a)** *sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e sem juntar documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto; resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU (item 3.1.8 do presente relatório);*

**b)** *sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (item 3.2.8 do presente relatório); e*

**c)** *sem observar a previsão de despesas com passagens internacionais, hospedagem e alimentação, para realizar Benchmarking Internacional, no valor de R\$ 120.000,00; despesa essa não-essencial para a qualificação de profissionais que atuarão diretamente no evento Copa do Mundo 2014, com violação aos Princípios da economicidade e da eficiência (item 3.10.8 do presente relatório).*

**2) Luciano da Costa Paixão - CPF: 603.391.101-63 - Cargo:** *ex-Coordenador-Geral de Qualificação e Certificação (de agosto de 2008 a dezembro de 2010), por:*

**a)** *emitir as Notas Técnicas 199/2009, 202/2009, 209/2009, 196/2009, 214/2010, 204/2010 e 201/2009, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 728599/2009, 747977/2010, 747212/2010, e 730603/2009, respectivamente, sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional das entidades selecionadas para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e sem juntar documentação para comprovar a capacidade da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou da mesma natureza ao objeto pretendido, resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU (item 3.1.8 desta instrução);*

**b)** *emitir as Notas Técnicas 199/2009, 202/2009, 209/2009, 196/2009, 214/2010, 204/2010 e 201/2009, que examinaram os Planos de Trabalhos dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009,*

728599/2009, 747977/2010, 747212/2010, e 730603/2009, sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (item 3.2.8 desta instrução);

**c)** emitir as Notas Técnicas 199/2009, 196/2010, 246/2010 e 202/2009, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009 e 724440/2009, sem avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, bem como sem comprovação da aplicação da contrapartida não financeira, em desacordo com os arts. 20, § 2º, e 54, inciso I, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 3.3.8 desta instrução);

**d)** emitir as Notas Técnica 196/2010, 246/2010, 087/2010, 156/2010, 256/2010, 180/2010, e 235/2010, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009, 724449/2009, 728599/2009 e 730603/2009, com análises superficiais (pro-forma) e intempestivas das prestações de contas parciais dos ajustes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 3.4.8 desta instrução);

**e)** elaborar o projeto básico e emitir a Nota Técnica 263/2010, sem anexar pesquisas de preços para justificar a dispensa de licitação para contratação da Fundação Getúlio Vargas, e para comprovar a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (item 3.5.8 desta instrução);

**f)** ter elaborado o Projeto Básico para implantar o Projeto “Olá, Turista!” e emitido o parecer constante da Nota Técnica 134A/2008, nos quais se afirma que os custos apresentados para execução do projeto pela contratada, Fundação Roberto Marinho (Contrato 047/2008), são compatíveis com os praticados no mercado, com base em pesquisa realizada na internet, somente no sítio de duas instituições, sem referência da data em que foi realizada, bem como sem constar planilha de orçamento ou cálculo que permitisse verificar como foi feita a estimativa da economia de escala para as 80.000 vagas de qualificação oferecidas no projeto para se chegar ao valor base da contratação, em desconformidade com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (item 3.6.8 desta instrução);

**g)** ter elaborado o Termo de Referência para contratação da Fundação Getúlio Vargas para implantação do Projeto de formulação e elaboração de estratégias e instrumentos pedagógicos e operacionais para o monitoramento do Programa Bem Receber Copa, com o Programa em andamento; sendo que o objeto desse projeto (atividades de planejamento, construção das trilhas de aprendizagem comuns, definição das trilhas de aprendizagem específicas, padronização do material de apoio, capacitação e formação dos tutores, e criação do sistema responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações do Programa), refere-se a ações iniciais de planejamento do Bem Receber Copa, que deveriam ser realizadas antes de as entidades do CNT executarem ações de qualificação, de forma a se alcançar a padronização desejada pelo Programa; em afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (item 3.7.8 desta instrução);

**h)** condutas em afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (item 3.9.8 desta instrução):

1) emissão da Nota Técnica 156/2010, que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 724449/2009, contendo ações sobrepostas para monitorar e avaliar o Programa Bem Receber Copa, tendo em vista a existência dos sistemas Siga, Observatório e Mapa, criados para monitorar as ações de qualificação do Programa;

2) emissão da Nota Técnica 256/2010, que atestou o cumprimento do objeto do Convênio 724449/2009, que se referia à construção de sistema informatizado para acompanhar e monitorar as ações de qualificação do projeto, o qual não restou demonstrado nos autos; e

3) emissão da Nota Técnica 214/2010, que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 746977/2010, prevendo a etapa de criação de mecanismos de avaliação da aprendizagem e impacto dos cursos no desempenho dos profissionais de forma a mensurar a efetividade dos mesmos, sendo que tais mecanismos de avaliação se referiam a questionários para avaliação de reação por parte dos alunos capacitados, que foram elaborados no âmbito do Convênio 724449/2009, firmado com o IBH; incorrendo em sobreposição de esforços.



i) emitir as Notas Técnicas 199/2009, 202/2009, 209/2009, 204/2010, 214/2010 e 201/2009, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 747212/2010, 746977/2010, e 730603/2009, respectivamente, contendo despesas não essenciais para a qualificação de profissionais que atuarão diretamente no evento Copa do Mundo 2014, bem como com gastos com sobrepreço, em decorrência de deficiência no Planejamento do Programa, violando os Princípios da economicidade e da eficiência, conforme detalhado abaixo (item 3.10.8 desta instrução):

1) previsão para realização de despesas para: tradução de cardápios (R\$ 300.000,00); produção de 3240 fotografias dos 1500 restaurantes participantes do projeto, para utilização nos materiais gráficos e eletrônico de divulgação do projeto (R\$ 356.400,00); e realização de fun tour para 3000 profissionais (R\$ 285.000,00) – Convênio 717476/2009;

2) previsão para realização de despesas com passagens aéreas e diárias no valor de R\$ 991.000,00 – Convênio 724440/2009;

3) despesa com aquisição de seguro de acidentes pessoais, no valor de R\$ 5.000,00 – Convênio 724440/2009;

4) despesa com 40 passagens aéreas internacionais, no valor de R\$ 80.000,00 – Convênio 724440/2009 ;

5) aquisição de 4192 mochilas para entregar aos alunos, no valor de R\$ 335.360,00 (custo unitário de R\$ 80,00), tendo em vista que o mercado pratica para o mesmo produto, sem considerar o ganho de escala, algo em torno de R\$ 20,00 a R\$ 30,00 – Convênios 724449/2009 e 753683/2010 ;

6) emissão e envio de certificados de conclusão, valor de R\$ 25.152,00 (R\$ 6,00 a unidade), considerando que o acréscimo no preço não foi justificado, e que a entidade Abila cotou para o mesmo serviço o valor de R\$ 1,30 – Convênio 724449/2009 ;

7) carteira de estudante, no valor de R\$ 62.880,00 (R\$ 15,00 a unidade), sendo que essa despesa foi prevista apenas no Convênio 724449/2009, firmado com o IBH;

8) hospedagem de Data Center – R\$ 90,00 por aluno (R\$ 372.800,00), na 1ª etapa e R\$ 60,00 por aluno (R\$ 720.000,00), na 2ª etapa da EVMH; sendo que não foi justificado o porquê dessa variação de preço; e considerando que o Convênio 747212/2010 prevê o custo de R\$ 243.000,00 para essa mesma despesa – Convênios 724449/2009 e 753683/2010 ;

9) manutenção da Plataforma Educacional – R\$ 100.000,00 por mês, na 1ª etapa e R\$ 24.400,00, na 2ª etapa, da EVMH, sendo que no convênio com a Braztoa (Siafi 747212/2010), há, na listagem de bens e serviços, a previsão de despesa para criação e manutenção de hot site no valor de R\$ 38.580,00, durante todo o convênio; no Convênio 754856/2010, com a CBC&VB, tem-se a criação e manutenção do portal por R\$ 12.500,00 por mês; e no Convênio com a FNHBRS, essa despesa foi prevista em R\$ 27.000,00 por mês – Convênios 724449/2009 e 753683/2010;

10) custo para criação de arte e produção de 8000 canetas, no valor total de 49.040,00, saindo cada caneta a mais de R\$ 6,00; custo para criação de arte e produção de 8000 blocos de anotação, com valor de R\$ 76.400,00, com preço unitário de R\$ 9,55; sem observar o ganho de escala – Convênio 746977/2010;

11) despesas com divulgação do Programa em encontros comerciais da entidade, no valor de R\$ 132.625,00, ante o risco de que o recurso seja direcionado para remunerar a entidade no evento; e ações em eventos do trade, no valor de R\$ 90.000,00 – Convênio 746977/2010;

12) custos administrativos, como despesas com internet móvel, telecomunicação e material de apoio, com mesmo custo mensal de R\$ 833,33 – Convênio 747212/2010;

13) previsão de despesas com passagens aéreas e diárias internacionais, no valor de R\$ 75.000,00 – Convênio 730603/2009;

14) previsão de realização de despesa exagerada para o fornecimento de lanches durante o Programa, cerca de 552.960 unidades a R\$ 3,80, perfazendo um total de R\$ 2.101.248,00, o que representou mais de 15% dos recursos do convênio, com suspeita de que houve previsão de fornecimento de lanches, inclusive para os alunos que estariam fazendo o curso à distância, no valor de R\$ 672.399,36; conforme consta em Relatório da CGU – Termo de Parceria 753804/2010;

15) reprodução de 36.000 folders a R\$ 3,00 a unidade, no valor total de R\$ 108.000,00, considerando que, em pesquisa realizada na internet, em licitações realizadas por órgãos públicos, para aquisição desse mesmo item, verificou-se preço unitário inferior a R\$ 0,30 – Termo de Parceria 753804/2010;

16) previsão de contratação de 12 coordenadores a um custo mensal de R\$ 131.072,00, ou seja, cada um deles recebe mais de R\$ 11.000,00 por mês, bem como o custo com supervisores pedagógicos, da ordem de R\$ 172.537,20 por mês – Termo de Parceria 753804/2010;



j) emitir as Notas Técnicas 199/2009, 202/2009, 209/2009, 214/2010 e 204/2010, e 196/2009, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 747977/2010, 747212/2010, 728599/2009, sem observar a ausência de pesquisa de preços, e sem avaliação dos custos dos bens e serviços, que não estavam compatíveis com os valores de mercado, tendo por base, entre outros, o custo aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/201, bem como em pesquisas realizadas nos sítios de empresas contratadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa (vide Ceteb e IPDE, itens 3.12.7 a 3.12.11, desta instrução), incorrendo em sobrepreço, com violação ao Princípio da economicidade (item 3.11.8 desta instrução); e

k) emitir a Nota Técnica 235/2010, que examinou a execução do Termo de Parceria 730603/2009, atestando o cumprimento do que foi aprovado no plano de trabalho, em que pese o sistema Observatório ter se transformado em sítio apenas para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, com divulgação de calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, solução que não contempla o objeto do termo de parceria firmado com o MTur, que era voltado para o acompanhamento operacional das ações de qualificação executadas no Programa Bem Receber Copa, com violação aos Princípios da eficiência e da economicidade (item 3.13.8 do presente relatório).

**3) Freda Azevedo Dias - CPF: 782.175.556-72 - Cargo: ex-Coordenadora-Geral de Qualificação substituta (de dezembro de 2010 a julho de 2011), por:**

a) emitir as Notas Técnica 291/2010, 297/2010 e 292/2010, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 753683/2010, 754856/2010 e 753804/2010, respectivamente, sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional das entidades selecionadas para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e sem juntar documentação para comprovar a capacidade da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou da mesma natureza ao objeto pretendido, resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria Interministerial 127/2008/MPOG/MF/CGU (item 3.1.8 do presente relatório);

b) emitir as Notas Técnicas 291/2010, 297/2010 e 292/2010, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 753683/2010, 754856/2010 e 753804/2010, sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (item 3.2.8 do presente relatório);

c) emitir as Notas Técnicas 294/2010 (Convênio 600281/2007), 132/2011 (Convênio 717476/2009) e 297/2010 (Convênio 754856/2010), sem avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, bem como sem comprovação da aplicação da contrapartida não financeira, em desacordo com os arts. 20, § 2º, e 54, inciso I, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 3.3.8 do presente relatório);

d) emitir as Notas Técnica 294/2010, 132/2011, 133/2011, 177/2011, 123/2011 e 165/2011, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 600281/2007, 717476/2009, 753683/2010, 746977/2010 e 730603/2009, com análises superficiais (pro-forma) e intempestivas das prestações de contas parciais dos convenientes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 3.4.8 do presente relatório);

e) emitir a Nota Técnica 291/2010, que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 753683/2010, com a previsão da realização de serviço para planejar e desenvolver processos de monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento do programa, incorrendo em sobreposição de esforços, uma vez que no Convênio 724449/2009 já havia sido criado mecanismos de avaliação (questionários de avaliação de reação); com afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (item 3.9.8 do presente relatório);

f) emitir as Notas Técnicas 291/2010 e 292/2010, que aprovaram os planos de trabalho dos Convênios 753683/2010 e 753804/2010, respectivamente, contendo despesas não essenciais para a qualificação de profissionais que atuarão diretamente no evento Copa do Mundo 2014, bem como com gastos com sobrepreço,





em decorrência de deficiência no Planejamento do Programa, com violação aos Princípios da economicidade e da eficiência, conforme detalhado abaixo (3.10.8 do presente relatório):

1) aquisição de 12000 mochilas para entregar aos alunos, no valor de R\$ 840.000,00 (custo unitário de R\$ 70,00), tendo em vista que o mercado pratica para o mesmo produto, sem considerar o ganho de escala, algo em torno de R\$ 20,00 a R\$ 30,00 – Convênio 753683/2010;

2) emissão e envio de certificados de conclusão, valor de R\$ 144.000,00 (R\$ 12,00 a unidade), considerando que o acréscimo no preço não foi justificado, e que a entidade Abila cotou para o mesmo serviço o valor de R\$ 1,30 – Convênio 753683/2010;

3) gastos com 33 formaturas para os 12000 alunos (R\$ 574.200,00), tendo em vista que essa despesa apenas foi prevista no Convênio 753683/2010, com o IBH;

4) city tour de um dia (R\$ 480.000,00), considerando que essa despesa foi prevista apenas no Convênio 753683/2010, com o IBH;

5) previsão de realização de despesa exagerada para o fornecimento de lanches durante o Programa, cerca de 552.960 unidades a R\$ 3,80, perfazendo um total de R\$ 2.101.248,00, o que representou mais de 15% dos recursos do convênio, com suspeita de que houve previsão de fornecimento de lanches, inclusive para os alunos que estariam fazendo o curso à distância, no valor de R\$ 672.399,36; conforme consta em Relatório da CGU – Termo de Parceria 753804/2010;

6) reprodução de 36.000 folders a R\$ 3,00 a unidade, no valor total de R\$ 108.000,00, considerando que verificou-se exemplos de licitações realizadas por órgãos públicos, para o objeto folder tipo 21x30, colorido frente e verso, de duas dobras, com preços inferiores a R\$ 0,30 – Termo de Parceria 753804/2010;

7) contratação de 12 coordenadores a um custo mensal de R\$ 131.072,00, ou seja, cada um deles recebe mais de R\$ 11.000,00 por mês, bem como o custo com supervisores pedagógicos, da ordem de R\$ 172.537,20 por mês – Termo de Parceria 753804/2010;

**g)** emitir as Notas Técnicas 291/2010, 292/2010 e 297/2010, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 753683/2010, 753804/2010 e 754856/2010, sem observar a ausência de pesquisa de preços, e sem avaliação dos custos dos bens e serviços, que não estavam compatíveis com os valores de mercado, tendo por base, entre outros, o custo aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/201, bem como em pesquisas realizadas nos sítios de empresas contratadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa (vide Ceteb e IPDE, itens 3.12.7 a 3.12.11, desta instrução), incorrendo em sobrepreço, com violação ao Princípio da economicidade (item 3.11.8 do presente relatório); e

**h)** emitir as Nota Técnica 165/2011, que examinou a execução do Termo de Parceria 730603/2009, atestando o cumprimento do que foi aprovado no plano de trabalho, em que pese o sistema Observatório ter se transformado em sítio apenas para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, com divulgação de calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, solução que não contempla o objeto do termo de parceria firmado com o MTur, que era voltado para o acompanhamento operacional das ações de qualificação executadas no Programa Bem Receber Copa, com violação aos Princípios da eficiência e da economicidade (item 3.13.8 do presente relatório).

**4) Diogo Joel Demarco - CPF: 522.438.850-34 - Cargo: ex-Diretor do DCPAT (de 15/10/2007 a 27/10/2008), por aprovar a Nota Técnica 146A/2007, que aprovou o Plano de Trabalho do Convênio 600281/2007:**

**a)** sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e sem juntar documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto; resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU (item 3.1.8 do presente relatório);

**b)** sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (item 3.2.8 do presente relatório); e





c) sem observar a previsão de despesas com passagens internacionais, hospedagem e alimentação, para realizar Benchmarking Internacional, no valor de R\$ 120.000,00; despesa essa não essencial para a qualificação de profissionais que atuarão diretamente no evento Copa do Mundo 2014, com violação aos Princípios da economicidade e da eficiência (item 3.10.8 do presente relatório).

**5) Francisca Regina Magalhães Cavalcante - CPF: 142.838.833-87 - Cargo: ex-Diretora do DCPAT, por:**

**a)** aprovar as Notas Técnicas 199/2009, 202/2009, 209/2009, 196/2009, 214/2010, 204/2010, 201/2009, 291/2010, 297/2010, e 292/2010, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 728599/2009, 747977/2010, 747212/2010, 730603/2009, 753683/2010, 754856/2010, e 753804/2010, sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional das entidades selecionadas para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e sem juntar documentação para comprovar a capacidade da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou da mesma natureza ao objeto pretendido, resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria Interministerial 127/2008/MPOG/MF/CGU (item 3.1.8 desta instrução);

**b)** aprovar as Notas Técnicas 199/2009, 202/2009, 209/2009, 291/2010, 196/2009, 214/2010, 204/2010, 297/2010, 201/2009 e 292/2010, que examinaram os Planos de Trabalhos dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 728599/2009, 747977/2010, 747212/2010, 730603/2009, 753683/2010, 754856/2010 e 753804/2010, sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (item 3.2.8 desta instrução);

**c)** aprovar as Notas Técnicas 294/2010, 199/2009, 196/2010, 246/2010, 132/2011, 202/2009 e 297/2010, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 600281/2007, 717476/2009, 724440/2009, e 754856/2010, sem avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela convenente, bem como sem comprovação da aplicação da contrapartida não financeira, em desacordo com os arts. 20, § 2º, e 54, inciso I, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 3.3.8 desta instrução);

**d)** aprovar as Notas Técnica 294/2010, 132/2011, 133/2011, 177/2011, 123/2011, 165/2011, 196/2010, 246/2010, 087/2010, 156/2010, 256/2010, 180/2010, 235/2010, que aprovaram os Planos de Trabalho dos Convênios 600281/2007, 717476/2009, 753683/2010, 746977/2010, 730603/2009, 717476/2009, 724449/2009, 728599/2009 e 730603/2009; com exames superficiais (pro-forma) e intempestivos das prestações de contas parciais dos convenientes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela convenente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 3.4.8 desta instrução);

**e)** aprovar o projeto básico e as Nota Técnica 11/2010 e 263/2010, sem anexar pesquisas de preços para justificar a dispensa de licitação para contratação da Fundação Getúlio Vargas (Contratos 002/2010 e 029/2010), por duas vezes, e para comprovar a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (item 3.5.8 desta instrução);

**f)** aprovar o Projeto Básico para implantar o “Projeto Olá, Turista!” e a Nota Técnica 134A/2008, nos quais se afirma que os custos apresentados para execução do projeto pela contratada, Fundação Roberto Marinho (Contrato 047/2008), são compatíveis com os praticados no mercado, com base em pesquisa realizada na internet, somente no sítio de duas instituições, sem referência da data em que foi realizada, bem como sem constar planilha de orçamento ou cálculo que permitisse verificar como foi feita a estimativa da economia de escala para as 80.000 vagas de qualificação oferecidas no projeto para se chegar ao valor base da contratação, em desconformidade com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (item 3.6.8 desta instrução);

**g)** aprovar o Termo de Referência para contratação da FGV para implantação do Projeto de formulação e elaboração de estratégias e instrumentos pedagógicos e operacionais para o monitoramento do Programa Bem Receber Copa; bem como aprovação da Nota Técnica 011/2010 (Contrato 002/2010), que concluiu pela importância da implementação do projeto; com o Programa em andamento; sendo que o objeto



desse projeto (atividades de planejamento, construção das trilhas de aprendizagem comuns, definição das trilhas de aprendizagem específicas, padronização do material de apoio, capacitação e formação dos tutores, e criação do sistema responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações do Programa), refere-se a ações iniciais de planejamento do Bem Receber Copa, que deveriam ser realizadas antes de as entidades do CNT executarem ações de qualificação, de forma a se alcançar a padronização desejada pelo Programa; em afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (item 3.7.8 desta instrução);

**h)** aprovar a Nota Técnica 232/2010 (Contrato 002/2010), de 22/11/2010, sem adotar medidas em relação a não entrega dos produtos, relativos à capacitação de instrutores e ao Sistema de Gestão Acadêmica (Siga), que não tiveram o seu cumprimento comprovado nos autos; e sem solicitar ressarcimento dos valores repassados para esse fim; em afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (item 3.8.8 desta instrução);

**i)** condutas em afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (item 3.9.8 desta instrução):

(1) aprovação da Nota Técnica 156/2010, que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 724449/2009, que continha ações sobrepostas para monitorar e avaliar o Programa Bem Receber Copa, tendo em vista a existência dos sistemas Siga, Observatório e Mapa, criados para monitorar as ações de qualificação do Programa;

(2) aprovação da Nota Técnica 256/2010, que atestou o cumprimento do objeto do Convênio 724449/2009, que se referia à construção de sistema informatizado para acompanhar e monitorar as ações de qualificação no âmbito do projeto, o qual não restou demonstrado nos autos;

(3) aprovação da Nota Técnica 291/2010, que confirmou a realização da 2ª etapa da EVMH (Convênio 753683/2010), com a previsão da realização de serviço para planejar e desenvolver processos de monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento do programa, incorrendo em sobreposição de esforços, uma vez que no Convênio 724449/2009 já havia sido criado mecanismos de avaliação (questionários de avaliação de reação); e

(4) aprovação da Nota Técnica 214/2010, que referendou a realização do Convênio 746977/2010, que teve como um de seus objetivos, o de criar mecanismos de avaliação da aprendizagem e impacto dos cursos no desempenho dos profissionais de forma a mensurar a efetividade dos mesmos, sendo que tais mecanismos de avaliação se referiam a questionários para avaliação de reação por parte dos alunos capacitados, que foram elaborados no âmbito do Convênio 724449/2009, firmado com o IBH; incorrendo em sobreposição de esforços.

**j)** aprovar as Notas Técnica 199/2009, 202/2009, 209/2009, 291/2010, 204/2010, 214/2010, 201/2009 e 292/201, que examinaram os respectivos Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 747212/2010, 746977/2010, 730603/2009, 753683/2010 e 753804/2010, contendo despesas não essenciais para a qualificação de profissionais que atuarão diretamente no evento Copa do Mundo 2014, bem como de despesas com sobrepreço em decorrência de deficiência no Planejamento do Programa, com violação aos Princípios da economicidade e da eficiência, conforme detalhado abaixo (item 3.10.8 desta instrução):

1) previsão para realização de despesas para: tradução de cardápios (R\$ 300.000,00); produção de 3240 fotografias dos 1500 restaurantes participantes do projeto, para utilização nos materiais gráficos e eletrônico de divulgação do projeto (R\$ 356.400,00); e realização de fun tour para 3000 profissionais (R\$ 285.000,00) – Convênio 717476/2009;

2) previsão para realização de despesas com passagens aéreas e diárias no valor de R\$ 991.000,00 – Convênio 724440/2009;

3) despesa com aquisição de seguro de acidentes pessoais, no valor de R\$ 5.000,00 – Convênio 724440/2009;

4) despesa com 40 passagens aéreas internacionais, no valor de R\$ 80.000,00 – Convênio 724440/2009;

5) aquisição de 4192 mochilas para entregar aos alunos, no valor de R\$ 335.360,00 (custo unitário de R\$ 80,00), tendo em vista que o mercado pratica para o mesmo produto, sem considerar o ganho de escala, algo em torno de R\$ 20,00 a R\$ 30,00 – Convênio 724449/2009;

6) emissão e envio de certificados de conclusão, valor de R\$ 25.152,00 (R\$ 6,00 a unidade), considerando que o acréscimo no preço não foi justificado, e que a entidade Abila cotou para o mesmo serviço o valor de R\$ 1,30 – Convênio 724449/2009;

7) carteira de estudante, no valor de R\$ 62.880,00 (R\$ 15,00 a unidade), sendo que essa despesa foi prevista apenas no Convênio 724449/2009, com o IBH;



8) hospedagem de Data Center – R\$ 90,00 por aluno, na 1ª etapa e R\$ 60,00 por aluno na 2ª etapa da EVMH, tendo em vista que o Convênio 747212/2010 prevê o custo de R\$ 243.000,00 para essa despesa – Convênios 724449/2009 e 753683/2010;

9) manutenção da Plataforma Educacional – R\$ 100.000,00 por mês, na 1ª etapa e R\$ 24.400,00, na 2ª etapa, da EVMH, sendo que no convênio com a Braztoa (Siafi 747212/2010), há, na listagem de bens e serviços, a previsão de despesa para criação e manutenção de hot site no valor de R\$ 38.580,00, durante todo o convênio; no Convênio 754856/2010, com a CBC&VB, tem-se a criação e manutenção do portal por R\$ 12.500,00 por mês; e no Convênio com a FNHBRS, essa despesa foi prevista em R\$ 27.000,00 por mês – Convênios 724449/2009 e 753683/2010;

10) custo para criação de arte e produção de 8000 canetas, no valor total de 49.040,00, saindo cada caneta a mais de R\$ 6,00 – Convênio 746977/2010;

11) custo para criação de arte e produção de 8000 blocos de anotação, com valor de R\$ 76.400,00, com preço unitário de R\$ 9,55; sem observar o ganho de escala – Convênio 746977/2010;

12) despesas com divulgação do Programa em encontros comerciais da entidade, no valor de R\$ 132.625,00, ante o risco de que o recurso seja direcionado para remunerar a entidade – Convênio 746977/2010;

13) despesas com ações em eventos do trade, no valor de R\$ 90.000,00, ante o risco de que o recurso seja direcionado para remunerar a entidade – Convênio 746977/2010;

14) custos administrativos, como despesas com internet móvel, telecomunicação e material de apoio, com mesmo custo mensal de R\$ 833,33 – Convênio 747212/2010;

15) previsão de despesas com passagens aéreas e diárias internacionais, no valor de R\$ 75.000,00 – Convênio 730603/2009;

16) previsão de realização de despesa exagerada para o fornecimento de lanches durante o Programa, cerca de 552.960 unidades a R\$ 3,80, perfazendo um total de R\$ 2.101.248,00, o que representou mais de 15% dos recursos do convênio, com suspeita de que houve previsão de fornecimento de lanches, inclusive para os alunos que estariam fazendo o curso à distância, no valor de R\$ 672.399,36; conforme consta em Relatório da CGU – Termo de Parceria 753804/2010;

17) reprodução de 36.000 folders a R\$ 3,00 a unidade, no valor total de R\$ 108.000,00, considerando que, em pesquisa realizada na internet, em licitações realizadas por órgãos públicos, para aquisição desse mesmo item, verificou-se preço unitário inferior a R\$ 0,30 – Termo de Parceria 753804/2010;

18) previsão de contratação de 12 coordenadores a um custo mensal de R\$ 131.072,00, ou seja, cada um deles recebe mais de R\$ 11.000,00 por mês, bem como o custo com supervisores pedagógicos, da ordem de R\$ 172.537,20 por mês – Termo de Parceria 753804/2010; e

19) aquisição de 12000 mochilas para entregar aos alunos, no valor de R\$ 840.000,00 (custo unitário de R\$ 70,00); emissão e envio de certificados de conclusão, valor de R\$ 144.000,00 (R\$ 12,00 a unidade); gastos com 33 formaturas para os 12000 alunos (R\$ 574.200,00); e city tour de um dia (R\$ 480.000,00). As despesas com formatura, city tour e mochilas só foram previstas no Convênio 753683/2010, com o IBH;

**k)** aprovar as Notas Técnica 199/2009, 202/2009, 209/2009, 291/2010, 292/2010, 204/2010, 214/2010, 297/2010 e 196/2009, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 747977/2010, 747212/2010, 728599/2009, 753683/2010, 753804/2010 e 754856/2010, sem observar a ausência de pesquisa de preços, e sem avaliação dos custos dos bens e serviços, que não estavam compatíveis com os valores de mercado, tendo por base, entre outros, o custo aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/201, bem como em pesquisas realizadas nos sítios de empresas contratadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa (vide Ceteb e IPDE, itens 3.12.7 a 3.12.11, desta instrução), incorrendo em sobrepreço, com violação ao Princípio da economicidade (item 3.11.8 do presente relatório);

**l)** aprovar as Notas Técnicas 011/2010 e 201/2009, que examinaram os Planos de Trabalho do Contrato 002/2010 e do Termo de Parceria 730603/2009, autorizando a criação dos sistemas Siga e Observatório, que preveem a realização de atividades semelhantes (criação de Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa de Qualificação Profissional para o Turismo; elaboração de relatórios técnicos trimestrais; cadastros de alunos, profissionais etc); incorrendo em sobreposição de esforços (item 3.13.8 do presente relatório); e

**m)** aprovar a Nota Técnica 165/2011, que examinou a execução do Termo de Parceria 730603/2009, atestando o cumprimento do que foi aprovado no plano de trabalho, em que pese o sistema Observatório ter se transformado em sítio apenas para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, com divulgação de



calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, solução que não contempla o objeto do termo de parceria firmado com o MTur, que era voltado para o acompanhamento operacional das ações de qualificação executadas no Programa Bem Receber Copa, com violação aos Princípios da eficiência e da economicidade; em desacordo com os Princípios da eficiência e economicidade (item 3.13.8 do presente relatório).

**6) Marta Suplicy - CPF 699.158.908-00** – Cargo: ex-Ministra do MTur (de 23/3/2007 a 4/6/2008), por ter celebrado o Convênio 635/2007 (Siafi 600281/2007):

**a)** sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e sem juntar documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto; resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU (item 3.1.8 desta instrução); e

**b)** sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (item 3.2.8 desta instrução).

**7) Mário Augusto Lopes Moysés - CPF 953.055.648-91** – Cargo: ex-Secretário Executivo do Ministério do Turismo (novembro de 2008 até 4/1/2011):

**7.1)** por ter celebrado os Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 728599/2009 e 730603/2009:

**a)** sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e sem juntar documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto; resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU (item 3.1.8 do presente relatório);

**b)** sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (item 3.2.8 do presente relatório);

**c)** por falhas no Planejamento do Programa, que permitiram: a descentralização de despesas comuns entre as entidades parceiras, sem observar o ganho de escala; a previsão de despesas genéricas e imprecisas; a previsão de custos não essenciais à realização do objeto, ou custos com sobrepreços, com violação aos Princípios da economicidade e da eficiência; conforme detalhado abaixo (item 3.10.8 do presente relatório):

1) previsão para realização de despesas para: tradução de cardápios (R\$ 300.000,00); produção de 3240 fotografias dos 1500 restaurantes participantes do projeto, para utilização nos materiais gráficos e eletrônico de divulgação do projeto (R\$ 356.400,00); e realização de fun tour para 3000 profissionais (R\$ 285.000,00) – Convênio 717476/2009;

2) previsão para realização de despesas com passagens aéreas e diárias no valor de R\$ 991.000,00 – Convênio 724440/2009;

3) despesa com aquisição de seguro de acidentes pessoais, no valor de R\$ 5.000,00 – Convênio 724440/2009;

4) despesa com aquisição de 40 passagens aéreas internacionais, no valor de R\$ 80.000,00 – Convênio 724440/2009;

5) aquisição de 4192 mochilas para entregar aos alunos, no valor de R\$ 335.360,00 (custo unitário de R\$ 80,00), tendo em vista que o mercado pratica para o mesmo produto, sem considerar o ganho de escala, algo em torno de R\$ 20,00 a R\$ 30,00 – Convênio 724449/2009;





6) emissão e envio de certificados de conclusão, valor de R\$ 25.152,00 (R\$ 6,00 a unidade), considerando que o acréscimo no preço não foi justificado, e que a entidade Abila cotou para o mesmo serviço o valor de R\$ 1,30 – Convênio 724449/2009;

7) carteira de estudante, no valor de R\$ 62.880,00 (R\$ 15,00 a unidade), sendo que essa despesa foi prevista apenas no Convênio 724449/2009, firmado com o IBH;

7) hospedagem de Data Center – R\$ 90,00 por aluno, na 1ª etapa e R\$ 60,00 por aluno na 2ª etapa da EVMH, tendo em vista que o Convênio 747212/2010 prevê o custo de R\$ 243.000,00 para essa despesa; – Convênios 724449/2009 e 753683/2010;

8) manutenção da Plataforma Educacional – R\$ 100.000,00 por mês, na 1ª etapa e R\$ 24.400,00, na 2ª etapa, da EVMH, sendo que no convênio com a Braztoa (Siafi 747212/2010), há, na listagem de bens e serviços, a previsão de despesa para criação e manutenção de hot site no valor de R\$ 38.580,00, durante todo o convênio; no Convênio 754856/2010, com a CBC&VB, tem-se a criação e manutenção do portal por R\$ 12.500,00 por mês; e no Convênio com a FNHBRS, essa despesa foi prevista em R\$ 27.000,00 por mês – Convênios 724449/2009 e 753683/2010;

9) previsão de despesas com passagens aéreas e diárias internacionais, no valor de R\$ 75.000,00 – Convênio 730603/2009;

10) previsão de realização de despesa exagerada para o fornecimento de lanches durante o Programa, cerca de 552.960 unidades a R\$ 3,80, perfazendo um total de R\$ 2.101.248,00, o que representou mais de 15% dos recursos do convênio, com suspeita de que houve previsão de fornecimento de lanches, inclusive para os alunos que estariam fazendo o curso à distância, no valor de R\$ 672.399,36; conforme consta em Relatório da CGU – Termo de Parceria 753804/2010;

11) reprodução de 36.000 folders a R\$ 3,00 a unidade, no valor total de R\$ 108.000,00, considerando que, em pesquisa realizada na internet, em licitações realizadas por órgãos públicos, para aquisição desse mesmo item, verificou-se preço unitário inferior a R\$ 0,30 – Termo de Parceria 753804/2010; e

12) previsão de contratação de 12 coordenadores a um custo mensal de R\$ 131.072,00, ou seja, cada um deles recebe mais de R\$ 11.000,00 por mês, bem como o custo com supervisores pedagógicos, da ordem de R\$ 172.537,20 por mês – Termo de Parceria 753804/2010.

**7.2)** por ter celebrado os Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009 e 728599/2009, sem observar a ausência de pesquisa de preços, e sem avaliação dos custos dos bens e serviços, que não estavam compatíveis com os valores de mercado, tendo por base, entre outros, o custo aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/201, bem como em pesquisas realizadas nos sítios de empresas contratadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa (vide Ceteb e IPDE, itens 3.12.7 a 3.12.11, desta instrução), incorrendo em sobrepreço, com violação ao Princípio da economicidade (item 3.11.8 do presente relatório);

**7.3)** por ter assinado o Contrato 047/2008, em 30/12/2008, respaldado em pesquisa realizada na internet, somente no sítio de duas instituições, sem referência da data em que foi realizada, bem como sem constar planilha de orçamento ou cálculo que permitisse verificar como foi feita, pela área técnica, a estimativa da economia de escala para as 80.000 vagas de qualificação oferecidas no projeto para se chegar ao valor base da contratação, em desconformidade com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (item 3.6.8 do presente relatório).

**8) Frederico Silva da Costa - CPF 776.889.701-30** – Cargo: ex-Secretário da SNPDTur (de 9/6/2008 a 4/1/2011):

**8.1)** por ter celebrado os Convênios 753683/2010, 746977/2010, 747212/2010, 754856/2010 e 753804/2010:

**a)** sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e sem juntar documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto; resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU (item 3.1.8 do presente relatório);

**b)** sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados





anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (item 3.2.8 do presente relatório);

**8.2)** por falhas de planejamento no Programa Bem Receber Copa, que permitiram: a descentralização de despesas comuns entre as entidades parceiras, sem observar o ganho de escala; a previsão de despesas genéricas e imprecisas; a previsão de custos não essenciais à realização do objeto, ou custos com sobrepreços, com violação aos Princípios da economicidade e da eficiência; conforme detalhado abaixo (item 3.10.8 do presente relatório):

1) divulgação do Programa em encontros comerciais da entidade, no valor de R\$ 132.625,00, e ações em eventos do trade, no valor de R\$ 90.000,00; ante o risco de que os recursos sejam direcionados para remunerar a entidade – Convênio 746977/2010;

2) custos administrativos incorridos (despesas com internet móvel, telecomunicação e material de apoio), em face da previsão de serviços diferentes com o mesmo custo mensal; com valor mensal de R\$ 833,33; – Convênio 747212/2010;

3) custo para criação de arte e produção de 8000 canetas, no valor total de 49.040,00, saindo cada caneta a mais de R\$ 6,00, sem observar o ganho de escala – Convênio 746977/2010;

4) criação de arte e produção de 8000 blocos de anotação, com valor de R\$ 76.400,00, com preço unitário de R\$ 9,55, sem observar o ganho de escala – Convênio 746977/2010;

5) aquisição de 12000 mochilas para entregar aos alunos, no valor de R\$ 840.000,00 (custo unitário de R\$ 70,00), tendo em vista que o mercado pratica para o mesmo produto, sem considerar o ganho de escala, algo em torno de R\$ 20,00 a R\$ 30,00 – Convênio 753683/2010;

6) emissão e envio de certificados de conclusão, valor de R\$ 144.000,00 (R\$ 12,00 a unidade), considerando que o acréscimo no preço não foi justificado, e que a entidade Abla cotou para o mesmo serviço o valor de R\$ 1,30 – Convênio 753683/2010;

7) gastos com 33 formaturas para os 12000 alunos (R\$ 574.200,00), tendo que essa despesa apenas foi prevista no Convênio 753683/2010, firmado com o IBH;

8) despesas com city tour de um dia (R\$ 480.000,00), tendo que essa despesa apenas foi prevista no Convênio 753683/2010, firmado com o IBH;

9) folder a R\$ 3,00, o custo unitário, considerando que, em pesquisa realizada na internet, em licitações realizadas por órgãos públicos, para aquisição desse mesmo item, verificou-se preço unitário inferior a R\$ 0,30 – Termo de Parceria 753804/2010;

10) coordenadores a um custo mensal de R\$ 131.072,00; c) supervisores pedagógicos, com custo mensal de R\$ 172.537,20; c) previsão de 44544 horas de instrutoria do curso, com custo de R\$ 2.227.200,00 – Termo de Parceria 753804/2010; e

11) previsão de realização de despesa exagerada para o fornecimento de lanches durante o Programa, cerca de 552.960 unidades a R\$ 3,80, perfazendo um total de R\$ 2.101.248,00, o que representou mais de 15% dos recursos do convênio, com suspeita de que houve previsão de fornecimento de lanches, inclusive para os alunos que estariam fazendo o curso à distância, no valor de R\$ 672.399,36; conforme consta em Relatório da CGU – Termo de Parceria 753804/2010;

**8.3)** por ter celebrado os Convênios 753683/2010, 746977/2010, 747212/2010, 754856/2010 e 753804/2010, sem observar a ausência de pesquisa de preços, e sem avaliação dos custos dos bens e serviços, que não estavam compatíveis com os valores de mercado, tendo por base, entre outros, o custo aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/201, bem como em pesquisas realizadas nos sítios de empresas contratadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa (vide Ceteb e IPDE, itens 3.12.7 a 3.12.11, desta instrução), incorrendo em sobrepreço, com violação ao Princípio da economicidade (item 3.11.8 do presente relatório).

**9) Rubens Portugal Bacellar – CPF: 186.710.639-68 – Cargo:** Diretor de gestão Interna, por:

**a)** ter celebrado os Contratos 002/2010 e 029/2010, sem observar a ausência de pesquisas de preços para justificar a dispensa de licitação, e para comprovar a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (item 3.5.8 do presente relatório);

**b)** ter celebrado o Contrato 002/2010, para contratação da FGV para implantação do Projeto de formulação e elaboração de estratégias e instrumentos pedagógicos e operacionais para o monitoramento do Programa Bem Receber Copa; com o Programa Bem Receber Copa em andamento; sendo que o objeto desse projeto (atividades de planejamento, construção das trilhas de aprendizagem comuns, definição das trilhas de aprendizagem específicas, padronização do material de apoio, capacitação e formação dos tutores, e criação

do sistema responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações do Programa), refere-se a ações iniciais de planejamento do Bem Receber Copa, que deveriam ser realizadas antes de as entidades do CNT executarem ações de qualificação, de forma a se alcançar a padronização desejada pelo Programa; em afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (item 3.7.8 do presente relatório); e

c) ter celebrado o Contrato 002/2010, contendo ações sobrepostas em relação ao Convênio 730603/2009, uma vez que os sistemas Siga e Observatório preveem a realização de atividades semelhantes (criação de Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa de Qualificação Profissional para o Turismo; elaboração de relatórios técnicos trimestrais; cadastros de alunos, profissionais etc); incorrendo em sobreposição de esforços, em desacordo com os Princípios da eficiência e economicidade (item 3.13.8 do presente relatório).

Em cumprimento a Despacho do então relator (peça 52), Exmo. Ministro Valmir Campelo, foram também convocados a apresentar razões de justificativa os seguintes agentes públicos:

**1) Bruno Pinto de Moraes – CPF 900.477.021-68 – Cargo: Assistente Técnico**, por elaborar a Nota Técnica 146A/2007 (peça 21, p. 60), que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 635/2007 (600281/2007):

a) sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa e sem juntar documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto; resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU (peça 50, p. 13, item 3.1.1.12, alínea a);

b) sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (peça 50, p. 20, item 3.2.1.1);

c) sem observar a previsão de despesas com passagens internacionais, hospedagem e alimentação, para realizar Benchmarking Internacional, no valor de R\$ 120.000,00, despesa essa não essencial para a qualificação de profissionais que atuarão diretamente no evento Copa do Mundo 2014, violando os princípios da economicidade e da eficiência (peça 50, p. 54, item 3.10.1.10).

**2) Márcio Misso – CPF 254.377.548-09 – Cargo: Coordenador de Apoio Operacional**, por:

a) elaborar as Notas Técnicas 202/2009 (peça 8, p. 15) e 196/2009 (peça 39, p. 28), que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 724440/2009 e 728599/2009, respectivamente:

a.1) sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa e sem juntar documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto; resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU (peça 50, p. 13-14, item 3.1.1.12, alíneas c, f);

a.2) sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (peça 50, p. 20, item 3.2.1.1);

a.3) sem observar a ausência de pesquisa de preços, e sem avaliação dos custos dos bens e serviços, que não estavam compatíveis com os valores de mercado, tendo por base, entre outros, o custo aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/2011, bem como em pesquisas realizadas nos sítios de empresas contratadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa (vide Ceteb e IPDE, itens 3.12.7 a 3.12.11, da peça 50, destes autos), incorrendo em sobrepreço, com violação ao princípio da economicidade (peça 50, p. 72, item 3.11.1);



**b)** elaborar a Nota Técnica 202/2009 (peça 8, p. 15), que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 724440/2009:

**b.1)** sem avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, bem como sem comprovação da aplicação da contrapartida não financeira, em desacordo com os arts. 20, § 2º, e 54, inciso I, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (peça 50, p. 27, item 3.3.1.3, alínea c);

**b.2)** contendo despesas não essenciais para a qualificação de profissionais que atuarão diretamente no evento Copa do Mundo 2014, bem como gastos com sobrepreço, em decorrência de deficiência no Planejamento do Programa, com violação aos princípios da economicidade e da eficiência, conforme detalhado abaixo (peça 50, p. 55, item 3.10.1.10, alínea “c”):

1) previsão para realização de despesas com passagens aéreas e diárias no valor de R\$ 991.000,00;

2) despesa com aquisição de seguro de acidentes pessoais, no valor de R\$ 5.000,00;

4) despesa com 40 passagens aéreas internacionais, no valor de R\$ 80.000,00.

**3) Gláucia de Fátima Matos – CPF 190.926.796-15 – Cargo: Técnica Especialista Superior da Coordenação-Geral de Qualificação Profissional, por:**

**a)** elaborar a Nota Técnica 209/2009 (peça 24, p. 34), que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 724449/2009:

**a.1)** sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa e sem juntar documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto; resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU (peça 50, p. 13, item 3.1.1.12, alínea d);

**a.2)** sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (peça 50, p. 20, item 3.2.1.1);

**a.3)** contendo despesas não essenciais para a qualificação de profissionais que atuarão diretamente no evento Copa do Mundo 2014, bem como gastos com sobrepreço, em decorrência de deficiência no Planejamento do Programa, com violação aos princípios da economicidade e da eficiência, conforme detalhado abaixo (peça 50, p. 56, item 3.10.1.10, alínea d);

1) aquisição de 4192 mochilas para entregar aos alunos, no valor de R\$ 335.360,00 (custo unitário de R\$ 80,00), tendo em vista que o mercado pratica para o mesmo produto, sem considerar o ganho de escala, algo em torno de R\$ 20,00 a R\$ 30,00;

2) emissão e envio de certificados de conclusão, valor de R\$ 25.152,00 (R\$ 6,00 a unidade), considerando que o acréscimo no preço não foi justificado, e que a entidade Abla cotou para o mesmo serviço o valor de R\$ 1,30;

3) carteira de estudante, no valor de R\$ 62.880,00 (R\$ 15,00 a unidade), sendo que essa despesa foi prevista apenas no convênio firmado com o IBH;

4) hospedagem de Data Center – R\$ 90,00 por aluno (R\$ 372.800,00) na 1ª etapa e R\$ 60,00 por aluno (R\$ 720.000,00) na 2ª etapa da EVMH; sendo que não foi justificado o porquê dessa variação de preço e considerando que o Convênio 747212/2010 prevê o custo de R\$ 243.000,00 para essa mesma despesa;

5) manutenção da Plataforma Educacional – R\$ 100.000,00 por mês, na 1ª etapa e R\$ 24.400,00, na 2ª etapa, da EVMH, sendo que no convênio com a Braztoa (Siafi 747212/2010), há, na listagem de bens e serviços, a previsão de despesa para criação e manutenção de hot site no valor de R\$ 38.580,00, durante todo o convênio; no Convênio 754856/2010, com a CBC&VB, tem-se a criação e manutenção do portal por R\$ 12.500,00 por mês; e no Convênio com a FNHBRS, essa despesa foi prevista em R\$ 27.000,00 por mês;

**a.4)** sem observar a ausência de pesquisa de preços, e sem avaliação dos custos dos bens e serviços, que não estavam compatíveis com os valores de mercado, tendo por base, entre outros, o custo aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/2011, bem como em pesquisas realizadas nos sítios de empresas contratadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa (vide Ceteb e IPDE, itens 3.12.7 a 3.12.11, peça 50,

destes autos); incorrendo em sobrepreço, com violação ao Princípio da economicidade (peça 50, p. 72, item 3.11.1);

**b)** elaborar as Notas Técnicas 087/2010 (peça 24, p. 129), 156/2010 (peça 24, p. 141) e 256/2010 (peça 24, p. 156), que examinaram o Plano de Trabalho do Convênio 724449/2009, com análises superficiais (pró-forma) e intempestivas das prestações de contas parciais dos convenientes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (peça 50, p. 33, item 3.4.1.18, alínea d);

**c)** elaborar a Nota Técnica 156/2010 (peça 24, p. 141) e 256/2010 (peça 24, p. 156), que examinaram o Plano de Trabalho do Convênio 724449/2009:

**c.1)** contendo ações sobrepostas para monitorar e avaliar o Programa Bem Receber Copa, tendo em vista a existência dos sistemas Siga, Observatório e Mapa, criados para monitorar as ações de qualificação do Programa; em afronta os Princípios da economicidade e eficiência (peça 50, p. 48, item 3.9.1);

**c.2)** que atestou o cumprimento do Convênio 724449/2009, que se referia à construção de sistema informatizado para acompanhar e monitorar as ações de qualificação do projeto, o qual não restou demonstrado nos autos; em afronta aos Princípios da economicidade e eficiência (peça 50, p. 48, item 3.9.1);

**d)** elaborar a Nota Técnica 11/2010 (peça 8, p. 123), que examinou o Projeto Básico do Contrato 002/2010:

**d.1)** sem anexar pesquisas de preços para justificar a dispensa de licitação para contratação da Fundação Getúlio Vargas, e para comprovar a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (peça 50, p. 38, item 3.5.1.3);

**d.2)** que concluiu pela importância da implementação do projeto com o Programa em andamento, sendo que o objeto desse projeto (atividades de planejamento, construção das trilhas de aprendizagem comuns, definição das trilhas de aprendizagem específicas, padronização do material de apoio, capacitação e formação dos tutores, e criação do sistema responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações do Programa), refere-se a ações iniciais de planejamento do Bem Receber Copa que deveriam ser realizadas antes de as entidades do Conselho Nacional do Turismo executarem ações de qualificação, de forma a se alcançar a padronização desejada pelo Programa; em afronta aos princípios da economicidade e da eficiência (peça 50, p. 43, item 3.7.1);

**d.3)** que autorizou a criação dos sistemas Siga e Observatório, que preveem a realização de atividades semelhantes (criação de Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa de Qualificação Profissional para o Turismo; elaboração de relatórios técnicos trimestrais; cadastros de alunos, profissionais etc), incorrendo em sobreposição de esforços (peça 50, p. 82, item 3.13.1);

**e)** elaborar a Nota Técnica 232/2010 (peça 8, p. 203), referente ao Contrato 002/2010, sem observar a não entrega dos produtos, relativos à capacitação de instrutores e ao Sistema de Gestão Acadêmica (Siga), que não tiveram o seu cumprimento comprovado nos autos; e sem solicitar ressarcimento dos valores repassados para esse fim, em afronta aos princípios da economicidade e da eficiência (peça 50, p. 46, item 3.8.1).

**4) Luciano Brito Rebouças Freitas – CPF 419.331.503-78 – Cargo: Técnico, por:**

**a)** elaborar as Notas Técnicas 214/2010 (peça 9, p. 79) e 204/2010 (peça 8, p. 274), que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 746977/2010 e 747212/2010, respectivamente:

**a.1)** sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e sem juntar documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto, resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU (peça 50, p. 14, item 3.1.1.12, alíneas g, h);

**a.2)** sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (peça 50, p. 20, item 3.2.1.1);





**a.3)** contendo despesas não essenciais para a qualificação de profissionais que atuarão diretamente no evento Copa do Mundo 2014, bem como gastos com sobrepreço, em decorrência de deficiência no Planejamento do Programa, com violação aos princípios da economicidade e da eficiência, conforme detalhado abaixo (peça 50, p. 57-58, item 3.10.1.10, alíneas e, f):

1) custo para criação de arte e produção de 8000 canetas, no valor total de 49.040,00, saindo cada caneta a mais de R\$ 6,00; custo para criação de arte e produção de 8000 blocos de anotação, com valor de R\$ 76.400,00, com preço unitário de R\$ 9,55, sem observar o ganho de escala;

2) despesas com divulgação do Programa em encontros comerciais da entidade, no valor de R\$ 132.625,00, ante o risco de que o recurso seja direcionado para remunerar a entidade no evento e ações em eventos do trade, no valor de R\$ 90.000,00;

3) custos administrativos, como despesas com internet móvel, telecomunicação e material de apoio, com mesmo custo mensal de R\$ 833,33;

**b)** elaborar a Nota Técnica 214/2010 (peça 9, p. 79), que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 746977/2010:

**b.1)** prevendo a etapa de criação de mecanismos de avaliação da aprendizagem e impacto dos cursos no desempenho dos profissionais de forma a mensurar a efetividade dos mesmos, sendo que tais mecanismos de avaliação se referiam a questionários para avaliação de reação por parte dos alunos capacitados, que foram elaborados no âmbito do Convênio 724449/2009, firmado com o IBH, incorrendo em sobreposição de esforços, em afronta aos princípios da economicidade e eficiência (peça 50, p. 48, item 3.9.1);

**c)** elaborar a Nota Técnica 204/2010 (peça 8, p. 274), que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 747212/2010, sem avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa e sem juntar documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto, resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU (peça 50, p. 14, item 3.1.1.12, alínea h);

**d)** elaborar as Notas Técnicas 235/2010 (peça 33, p. 44) e 123/2011 (peça 27, p. 99), que examinaram os Planos de Trabalho do Termo de Parceria 730603/2009 e do Convênio 746977/2010, respectivamente, com análises superficiais (pró-forma) e intempestivas das prestações de contas parciais dos convenientes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (peça 50, p. 34, item 3.4.1.18, alíneas j, g);

**e)** elaborar a Nota Técnica 235/2010 (peça 33, p. 44), que examinou o Plano de Trabalho do Termo de Parceria 730603/2009, atestando o cumprimento do que foi aprovado no plano de trabalho, em que pese o sistema Observatório ter se transformado em sítio apenas para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, com divulgação de calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, solução que não contempla o objeto do termo de parceria firmado com o MTur, que era voltado para o acompanhamento operacional das ações de qualificação executadas no Programa Bem Receber Copa, com violação aos princípios da eficiência e da economicidade (peça 50, p. 82, item 3.13.1);

**f)** elaborar as Notas Técnicas 214/2010 (peça 9, p. 79) e 204/2010 (peça 8, p. 274), que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 746977/2010 e 747212/2010, respectivamente, sem observar a ausência de pesquisa de preços e sem avaliação dos custos dos bens e serviços, que não estavam compatíveis com os valores de mercado, tendo por base, entre outros, o custo aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/2011, bem como em pesquisas realizadas nos sítios de empresas contratadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa (vide Ceteb e IPDE, itens 3.12.7 a 3.12.11, peça 50, destes autos), incorrendo em sobrepreço, com violação ao princípio da economicidade (peça 50, p. 72, item 3.11.1).

**5) Tâmara Galvão Veiga Barros – CPF 410.861.471-20 – Cargo: Técnica Especialista, por:**

**a)** elaborar as Notas Técnicas 085/2009 (peça 21, p. 137), 196/2010 (peça 39, p. 38), 246/2010 (peça 22, p. 104), e 132/2011 (peça 22, p. 155), que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 635/2007 (600281/2007), 717476/2009, 717476/2009 e 717476/2009, respectivamente, sem avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, bem como sem comprovação da aplicação da contrapartida não financeira, em desacordo com os arts. 20, § 2º, e 54, inciso I, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (peça 50, p. 26, item 3.3.1.3, alíneas a, b, b, b, respectivamente);



*b) elaborar as Notas Técnicas 196/2010 (peça 39, p. 38), 246/2010 (peça 22, p. 104), 132/2011 (peça 22, p. 155), 294/2010 (peça 20, p. 404) e 133/2011 (peça 29, p. 110), que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009, 717476/2009, 717476/2009, 635/2007 (600281/2007) e 753683/2010, respectivamente, com análises superficiais (pró-forma) e intempestivas das prestações de contas parciais dos convenientes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (peça 50, p. 32-34, item 3.4.1.18, alíneas b, b, b, a, e, respectivamente).*

Transcrevo, a seguir, instrução de mérito acolhida pelo escalão dirigente da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico em que analisa as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, à exceção de Bruno Pinto de Moraes que, apesar de regularmente convocado, não compareceu aos autos para oferecimento de defesa (peças 220 a 222):

**1) Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Valdir Cardoso Neves (CPF: 043.235.498-06), ex-Coordenador-Geral de Certificação/Chefe de Gabinete do MTur (de 28/10/2007 a 4/4/2011), por emitir a Nota Técnica 146A/2007, que aprovou o Plano de Trabalho do Convênio 600281/2007:**

**6. Razões de justificativa:** Com relação à ausência de capacidade técnica e operacional da entidade conveniente e à ausência de documentação comprobatória acerca da aptidão dessa em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto, o Sr. Valdir Cardoso Neves alega que (peça 189, p. 2-4): 1) a Associação Brasileira de Locadoras de Veículos (Abla) possuía a devida capacidade técnica e operacional, nos moldes exigidos pela IN 01/97, o que foi corroborado pelos setores técnicos e pela consultoria jurídica do MTur, uma vez que aprovaram o Plano de Trabalho proposto pela entidade; 2) as condições de execução do proponente foram analisadas também em relação ao Estatuto Social e alterações consolidadas, à Ata de Posse da Diretoria e as três declarações de capacidade técnica e operacional assinadas por instituições da sociedade civil organizada; 3) as atribuições da Abla estavam definidas no projeto e que os aspectos mais importantes de sua qualificação técnica e capacidade operacional eram a sua liderança, a capilaridade nos Estados (Abas Estaduais) e a capacidade de mobilização junto aos seus associados, características necessárias para adesão das empresas a estratégia de qualificação e certificação, a favor do Projeto de Desenvolvimento Setorial em Empresas Locadoras de Automóveis, objeto do convenio em pauta.

**7. Análise:** Primeiramente, faz-se necessário informar que a situação encontrada pela Equipe de Auditoria, com relação ao tema capacidade técnica e operacional da conveniente, encontra-se evidenciada na instrução anterior (peça 50, p. 12-13).

8. Está intrínseco no instituto do convênio que o partícipe tenha capacidade, operacional e financeira, para executar o objeto proposto. Sem que o partícipe tenha a devida estrutura para executar o objeto almejado, não há como a Administração justificar a escolha feita (a motivação do ato) e, muito menos, a opção de adquirir serviços de seu interesse mediante convênio, em detrimento a realização de licitação.

9. Defendemos o posicionamento de que, diferentemente do que ocorre quando o convênio é firmado entre entes da administração pública, onde os recursos transferidos serão geridos e utilizados na consecução do objeto almejado, pelo órgão receptor, mediante a realização de procedimento licitatório, o instrumento firmado com particulares demanda que esses tenham capacidade própria para realizar, ao menos, as atividades e ações essenciais, sendo razoável, dependendo o caso, a complementação de parte dessas atividades, desde que especificadas e motivadas no plano de trabalho, e a terceirização de atividades acessórias. O conveniente, ao transferir a responsabilidade total pela execução do objeto a terceiro, desnaturaliza a própria essência do convênio, eis que demanda uma junção de esforços de ambas as partes, visando um fim de interesse comum, o que não se coaduna com a mera prestação de serviços de gerenciamento de recursos.

10. No caso concreto, conforme constatado pela Equipe de Auditoria, mesmo os serviços de mobilização e sensibilização dos empresários e do público alvo que seria qualificado foram terceirizados, rechaçando a justificativa dada, à época da auditoria (peça 50, parágrafo 3.1.1.10), de que o MTur firmou ajustes com essas entidades porque elas seriam importantes no sentido da articulação, mobilização e sensibilização dos atores participantes do Programa.

11. Além disso, a Administração Pública é obrigada a observar, dentre outros, os princípios da eficiência e da economicidade, consagrados nos artigos 37, caput, e 70, ambos da Constituição Federal. Assim, na celebração de convênio, sem um exame acurado e fundamentado acerca da capacidade do partícipe em

executar o objeto almejado, o MTur não teria como concluir que ela estaria, de fato, apta para o bom cumprimento das obrigações (eficiência), sujeitando a avença à desperdícios e prejuízos (economicidade).

12. Embora o responsável tenha alegado que o exame da capacidade técnica e operacional da conveniente tenha sido realizado no momento da análise do plano de trabalho proposto pela ABLA, por meio de manifestação da Consultoria Jurídica e da área técnica do MTur, no qual era o Coordenador-Geral à época, o fato é que em nenhum desses expedientes o tema foi tratado com a devida profundidade e não há documentação probatória que dê suporte ao exame supostamente realizado quanto à capacidade da conveniente. A alegação de que houve a devida análise sem a comprovação documental da metodologia e dos parâmetros adotados para fundamentar as conclusões não é suficiente para mitigar a questão e torna-se inócua.

13. A mera descrição das responsabilidades da ABLA no convênio, indicadas na Nota Técnica 146A/2007/DCPAT, o exame de seu estatuto e as declarações de capacidade emitidas por instituições da sociedade civil também não comprovam se a entidade teria recursos humanos e materiais adequados e suficientes para a execução do objeto. No caso concreto, as evidências encontradas durante a auditoria realizada demonstram que a Abla não possuía condições para executar o objeto do convênio firmado: 1) o objeto se referia à capacitação e qualificação de pessoas, o que destoava de seu objeto social, de maneira que não há de se falar que possuía a expertise necessária para o seu implemento; 2) a execução do objeto foi integralmente terceirizada, inclusive os serviços de mobilização e sensibilização dos empresários e do público alvo que seria qualificado, o que afasta a justificativa de que a capilaridade da ABLA nos estados e sua capacidade de mobilização junto a seus associados fossem determinantes; 3) não foram encontradas no processo documentos relativos ao desempenho da entidade em outros projetos similares ao objeto pactuado, conforme relato da Equipe de Auditoria transcrito anteriormente, nem relativos ao exame dos recursos financeiros, materiais e humanos próprios da entidade.

14. Na prática, a Abla funcionou como uma mera gerenciadora de recursos públicos.

15. A IN STN 01/1997, aplicável ao caso em tela, previa (art. 4º, inciso II) que a avaliação da capacidade técnica deveria ser feita conforme o caso. No caso concreto, sem dúvida, o exame dessa aptidão é necessário, pois está intrínseco no instituto do convênio que o partícipe tenha capacidade operacional para executar o objeto proposto. Sem que o partícipe tenha a devida capacidade para executar o objeto almejado, não há como a Administração justificar a escolha feita (a motivação do ato) e, por consequência, a opção de firmar o próprio instrumento de convênio. Além disso, esse comando espelha o princípio constitucional da eficiência, pois os recursos públicos devem ser utilizados sempre buscando a sua maximização em termos de ganho e de alcance de benefícios, o que demanda, no que se refere à execução de despesa, a escolha de bons prestadores de serviços. Defendemos que o único caso em que a análise da capacidade operacional poderia ser dispensada, e ainda assim dependendo das circunstâncias específicas do caso concreto, seria na hipótese de convênio firmado entre entes da Administração Pública.

16. Cremos que contribuiu para a ocorrência da irregularidade o fato de que, à época, o MTur não havia disciplinado a obrigatoriedade de que as entidades apresentassem outras informações tendentes a possibilitar a averiguação das respectivas estruturas física, material e humana, assim entendemos **ser escusável** a conduta dos responsáveis diretamente envolvidos nas análises dos planos de trabalhos propostos e, por consequência, a dos gestores que corroboraram os pareceres e que celebraram os convênios.

17. Assim, uma vez que a IN 01/97 não estabelecia pormenorizadamente a necessidade de serem apresentadas as informações acima, e não havia um regulamento interno no Ministério disciplinando a matéria, consideramos que podem ser **acatadas parcialmente** as justificativas prestadas pelo responsável com relação à questão da ausência da capacidade técnica e operacional da conveniente.

18. Atualmente, a celebração de convênios no âmbito da Administração Pública Federal está regulamentada pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011. A necessidade de comprovação de que a entidade sem fins lucrativos tenha capacidade técnica e operacional para a execução do objeto permanece, conforme se vê em seu art. 8º, in verbis:

Art. 8º A formação de parceria para execução descentralizada de atividades, por meio de convênio ou termo de parceria, com entidades privadas sem fins lucrativos deverá ser precedida de chamamento público ou concurso de projetos a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem eficaz o objeto do ajuste.

(...)

§ 2º A análise das propostas submetidas ao chamamento público ou concurso de projetos deverá observar os seguintes aspectos, dentre outros que poderão ser fixados pelo órgão ou entidade concedente:

I - a capacidade técnica e operacional do proponente para a execução do objeto da parceria;

19. Já no artigo 26, consta a previsão de que “*O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos*”.

20. O MTur editou a Portaria MTur 135/2011, de 3 de agosto de 2011, dispõe sobre critérios para celebração de convênios ou instrumentos congêneres com entidades privadas sem fins lucrativos, estabelecendo, no seu art. 3º, que as entidades devem comprovar:

I - atribuição e finalidade estatutárias, previstas há mais de três anos, compatíveis com o objeto dos convênios a serem celebrados;

II - experiência técnica e capacidade operacional, demonstrando, inclusive, que executou nos últimos três anos projetos da mesma espécie;

III - que dispõem de corpo técnico em quantitativo e qualificação compatíveis com o projeto que se propõem executar, apresentando, inclusive, o currículo dos profissionais integrantes do quadro de funcionários da entidade; e

IV - a regular execução de projetos anteriormente apoiados com recursos da União, mediante celebração de convênios e instrumentos congêneres com o Ministério do Turismo.

21. Nesse mesmo sentido, o MTur editou a Portaria 112/2013 que também regulamenta, entre outras coisas, o tema, inclusive com relação ao Programa Nacional de Qualificação dos Serviços Turísticos (Pronatec), programa que substituiu o Bem Receber Copa (vide art. 72, incisos I e II da referida norma). Assim, já há normas vigendo atualmente, no âmbito do Ministério do Turismo, que dispõem sobre os critérios para a avaliação da capacidade administrativa, técnica e financeira de entidades proponentes.

22. **Razões de justificativa:** Com relação à ausência de pesquisas de preços que balizassem o exame da economicidade quando da análise do projeto do Convênio 600281/2007, o Sr. Valdir Cardoso Neves assevera que: a) a utilização de texto padrão não quer dizer que não houve avaliação dos custos do projeto; b) à época, não havia no Ministério do Turismo, nem mesmo no âmbito do Governo Federal, uma plataforma de preços, que pudesse subsidiar a análise técnica quanto à compatibilidade dos custos do projeto com os preços praticados no mercado, sobretudo para projetos como o que está em discussão em tela, de amplas e diversas etapas e ações; c) visando apoiar esta análise técnica, foi solicitado ao proponente que apresentasse os orçamentos, devidamente descritos e identificados, para cada um dos itens a serem contratados e que a contratação deveria ocorrer mediante processos licitatórios a serem realizados conforme a Lei 8.666/93, quando da execução do projeto; d) foi adotada a checagem da razoabilidade dos custos utilizando-se como parâmetro outros projetos da mesma natureza apoiados pelo Ministério do Turismo no âmbito do DCPAT (peça 189, p. 5).

23. **Análise:** Este Tribunal de Contas não está questionando o uso de texto padrão em si, mas sim o fato de que ele seja o único indicativo de que tenha supostamente havido o exame da economicidade nos projetos, o que não é correto, uma vez que, isoladamente, não demonstra se foi realizado o exame e não comprova se os preços eram condizentes com a prática do mercado à época.

24. As pesquisas de preços feitas e a análise em cima dos orçamentos propostos efetuadas pelos setores competentes deveriam ter sido acostadas aos autos dos respectivos processos administrativos, de maneira a comprovar que os projetos propostos atendiam ao princípio da economicidade. O responsável não trouxe, nesta oportunidade, qualquer documento que comprove a realização do exame dos quantitativos e custos dos projetos que veio a aprovar por meio da emissão de diversas notas técnicas.

25. No que se refere ao fato de não haver na época uma plataforma de preços que pudesse subsidiar a análise da compatibilidade dos custos do convênio com os preços praticados no mercado não exime o dever de que tal exame seja realizado e comprovado pelo administrador público. Se assim fosse, chegar-se-ia à conclusão de que todas as contratações feitas à época pela União estariam desobrigadas a observar a economicidade, por não haver um banco de dados próprios para fins de cotejo de custos.

26. Nos convênios firmados, também há a necessidade de se comprovar a compatibilidade dos custos do projeto proposto com os preços correntes de mercado, sob pena de não ser firmado.

27. Já a simples solicitação de orçamentos ao proponente, sem o exame crítico dos quantitativos e custos unitários, não comprova ou garante que o preço do projeto proposto esteja em consonância com a prática de mercado, o que vai de encontro ao princípio da economicidade.

28. A Equipe de Auditoria relatou que (peça 50, p. 20):

3.2.1.1 - Verificou-se, nos convênios e termos de parceria da amostra selecionada, que a área técnica do MTur não anexou pesquisas de preços, nem avaliou as planilhas orçamentárias apresentadas pelas proponentes em confronto com outros referenciais de preços (órgãos públicos ou entidades privadas), para verificar a compatibilidade com os preços de mercado. No geral, para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades, os pareceres da área técnica utilizaram texto padrão, que informa que os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes.

3.2.1.2 - A ausência de pesquisa de preços constitui irregularidade que dá margem a que, na falta de critérios para aceitação de custos, os bens ou serviços sejam adquiridos a preços exorbitantes e incompatíveis com os praticados no mercado. Os gestores responsáveis pela análise dos custos das propostas apresentadas devem realizar exame criterioso dos valores, bem como anexar aos autos pesquisas de preços, capazes de propiciar parâmetros para avaliação do custo do objeto avençado, comprovando a sua razoabilidade. A avaliação dos custos do projeto não deve se basear apenas em orçamento encaminhado pela proponente, sem confirmar sua razoabilidade, em desacordo com o art. 45, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93.

3.2.1.3 - Essa irregularidade pode ser considerada como falha grave, pois pode dar margem para que os bens ou serviços adquiridos estejam com sobrepreços, onerando a Administração Pública. A gravidade aumenta na medida em que a ausência de pesquisa de preços tenha ocorrido em todos os ajustes analisados. Como se trata de procedimento inicial para aprovação do ajuste, era de se esperar que os gestores tivessem mais cuidado para evitar que, durante a execução do objeto, ocorresse desperdício de recursos públicos, com o risco potencial de se realizar pagamentos superfaturados.

29. Dessa forma, o fato de que tenha sido solicitado orçamento de preços à ABLA não comprova que houve o exame da economicidade, pois no processo administrativo não foi encontrada nenhuma documentação que demonstrasse a análise empreendida e sua metodologia, conforme o relato feito pela Equipe de Auditoria.

30. O mesmo vale para a suposta checagem da razoabilidade dos custos utilizando-se como parâmetro outros projetos de natureza similar alegada pelo responsável, pois não há documentação comprobatória que demonstrasse a similaridade entre eles nem como o MTur concluiu que todas as ações e etapas previstas estavam com os quantitativos de recursos humanos e materiais adequados e com preços condizentes com a prática de mercado.

31. Assim, consideramos que as justificativas prestadas não lograram êxito em afastar a ocorrência da irregularidade.

32. **Razões de justificativa:** Com relação à emissão de Nota Técnica 146A/2007, que aprovou o Plano de Trabalho do Convênio 600281/2007, sem observar a previsão de despesas com passagens internacionais, hospedagem e alimentação, para realizar Benchmarking Internacional, despesa essa não essencial para a qualificação de profissionais que atuariam diretamente no evento Copa do Mundo 2014, o Sr. Valdir Cardoso Neves alega que o objeto do convênio não se constituía em ação somente de qualificação convencional, mas sim uma ação de qualificação do segmento de locação de veículos como um todo, onde se destaca a realização de amplo diagnóstico do setor e o apoio ao desenvolvimento de metodologias gerenciais inovadoras de organização e gestão do setor, de maneira que a previsão de duas visitas técnicas, no sistema benchmarking internacional, em dois países (Estados Unidos e Portugal), considerados referências de melhores práticas em organização e gestão do setor de locação de automóveis, era uma ação absolutamente compatível com o escopo do projeto. Ele argumentou, ainda, que o benchmarking é compreendido como processo sistemático de comparação dos produtos, serviços e práticas empresariais entre as mais fortes concorrentes ou empresas reconhecidas como líderes, sendo uma estratégia para identificar o melhor do melhor e alcançar um nível de superioridade ou vantagem competitiva; sendo utilizada em diversas áreas de atuação da administração pública e privada, com comprovada eficácia no intercâmbio de conhecimentos e experiências (peça 189, p. 5-7).

33. **Análise:** Embora o responsável defenda a pertinência nos objetivos do projeto do Benchmarking Internacional, é importante ressaltar, conforme o relato feito pela Equipe de Auditoria, com base na análise do respectivo processo administrativo, que não houve a descrição de como se realizaria as ações relacionadas a essa despesa, nem de como seria importante para o desenvolvimento do projeto de desenvolvimento setorial. Ou seja, não havia elementos que permitissem ao responsável emitir qualquer juízo de valor sobre a pertinência ou não dessa despesa em face dos objetivos do programa. Isso faria com que a despesa merecesse





ressalva, sendo correta a diligência à entidade para que apresentasse maiores informações e detalhamento a respeito.

34. À época, sequer foram indicados os países nos quais o benchmarking seria realizado, os dias, a duração do evento, quem participaria, o impacto da ação no objeto do convênio, isso, por si só, já inviabilizaria a previsão do custo estimado de R\$ 120.000,00 no orçamento apresentado pela ABLA e aprovado pelo MTur. A situação é agravada por não terem sido encontrados comprovantes de que tal ação tenha sido de fato realizada, conforme comentado no relatório de auditoria (peça 50, p. 54) e, na presente oportunidade, o responsável não trouxe quaisquer evidências comprobatórias de que a despesa tenha sido executada.

35. Diante disso, num primeiro momento, as justificativas apresentadas não merecem prosperar, pois não havia elementos técnicos que pudessem fundamentar a pertinência dessa despesa no âmbito de um projeto que se propôs a qualificar e treinar pessoas por meio da realização de cursos presenciais e à distância ligadas ao segmento. No entanto, consideramos que a fase na qual possa ser melhor avaliada a questão de itens não essenciais é na prestação de contas de cada convênio, uma vez que toda a documentação técnica, financeira e contábil estará disponível ao MTur para a análise. Nessa fase de análise das prestações de contas dos convênios, a essencialidade de cada despesa pode ser confirmada e, quando for o caso, pode-se atribuir a responsabilidade por quem deu causa a irregularidade. Assim, será proposta **determinação** ao MTur, para que avalie e, quando for o caso, promova a restituição dos valores repassados para os serviços considerados não essenciais ao Programa, quando do exame de cada prestação de contas relativas aos convênios firmados no âmbito do programa Bem Receber Copa.

36. **Proposta de encaminhamento:** Propomos que as justificativas prestadas pelo Sr. Valdir Cardoso Neves sejam parcialmente acatadas, e que seja aplicada a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8433/92, em face das condutas indicadas no item 1, alínea “b” (peça 50, p. 94).

**2) Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luciano da Costa Paixão (CPF: 603.391.101-63), ex-Coordenador-Geral de Qualificação e Certificação do MTur (de agosto de 2008 a dezembro de 2010):**

37. **Razões de justificativa:** Com relação à ausência de capacidade técnica e operacional da conveniente, o Sr. Luciano da Costa Paixão afirma que (peça 207, p. 1-4):

No art. 22 da Portaria 127, a avaliação da qualificação técnica e operacional para gestão do instrumento seria de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

Assim, quando a proposta chegava à área técnica para análise, a entidade já estava cadastrada no SICONV. Na época o entendimento era que este cadastramento habilitava a entidade a celebrar a parceria com o Ministério. As normas do SICONV ainda não tinham sido absorvidas pelo usuário.

(...)

Mas, mesmo sendo este o entendimento à época, a área técnica do DCPAT decidiu ter como critério solicitar do proponente a inserção no SICONV para nova análise de toda a documentação exigida para cadastramento inclusive a comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional para gestão do instrumento, mediante declaração de funcionalidade regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 (três) autoridade do local de sua sede (grifo nosso).

Desta forma, as Notas Técnicas aqui mencionadas foram emitidas em função das entidades responsáveis pelos convênios acima referidos terem apresentado as devidas declarações além de terem apresentado currículo Institucional, outra exigência instituída no âmbito do DCPAT, para comprovar as experiências de projetos desenvolvidos anteriormente pelas entidades, tanto na área capacitação como em outras áreas.

(...)

Na época buscamos o entendimento do Comitê Gestor do SICONV para tentar esclarecer as nossas dúvidas e adotamos o conteúdo da Nota Técnica 2009DSL/SLTI-MP elaborada no âmbito deste Comitê, que orienta sobre a questão da qualificação técnica e capacidade operacional das entidades sem fins lucrativos. A Nota Técnica estabelece o seguinte, dentre outras coisas:

Percebe-se, no entanto, que, não obstante haver a necessidade de certificação de padrões mínimos de qualificação técnica e de capacidade operacional, cada celebração de um convênio ou contrato de repasse impõe à parte recebedora dos recursos, além da execução do objeto, uma série de novas demandas, decorrentes do gerenciamento de tais atividades. Diante disso, é razoável pressupor que a entidade não necessite possuir antecipadamente todos os requisitos técnicos e operacionais necessários para a realização da totalidade do objeto, pois esses poderão ser implementados ou mobilizados com recursos oriundos do próprio convênio ou contrato de repasse. Nesse sentido, não haveria óbices para que, após a aprovação do plano de trabalho ou a celebração do acordo, a entidade efetue a contratação, caso necessário, de profissionais habilitados para a realização das ações pactuadas.

(...)



A época dos fatos, não era possível exigir conduta diversa da que foi adotada pela área técnica do DCPAT para emissão das Notas Técnicas em comento. Até mesmo a Portaria 127 estabeleceu um prazo (posterior aos convênios do Bem Receber Copa) para adoção de critérios visando à definição desta qualificação técnica e capacidade operacional:

Art. 5º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal poderá, com vista a selecionar projetos e órgãos ou entidades que tornem mais eficaz a execução do objeto, realizar chamamento público no SICONV, que deverá conter, no mínimo:

[...] § 2º A qualificação técnica e capacidade operacional da entidade privada sem fins lucrativos será aferida segundo critérios técnicos e objetivos a serem definidos pelo concedente ou contratante, bem como por meio de indicadores de eficiência e eficácia estabelecidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados a partir de 12 de julho de 2008.

[..] Art. 72. A utilização dos indicadores de eficiência e eficácia para aferição da qualificação técnica e capacidade operacional das entidades privadas sem fins lucrativos, a que se refere o § 2º do art. 5º, será obrigatória para instrumentos celebrados a partir de 12 de janeiro de 2011.

Parágrafo único. Os indicadores a que se refere o caput deverão ser utilizados como critério de seleção das entidades privadas sem fins lucrativos.

38. **Análise:** O responsável defende que o entendimento à época era o de que a apresentação da declaração de funcionamento regular da entidade e do currículo institucional no Siconv seria suficiente para atestar a capacidade técnica do conveniente.

39. Defendemos o entendimento de que a declaração de funcionamento regular nos três anos anteriores ao cadastramento no Siconv não é, por si só, suficiente para fundamentar uma opinião acerca da capacidade técnica e operacional de uma entidade. Somente é possível concluir que a entidade existia e atuava há pelo menos três anos, e não se a própria possuía estrutura física, material e humana adequada à execução do convênio.

40. Nesse mesmo sentido, a apresentação de currículo institucional não é suficiente para demonstrar a aptidão das entidades convenientes, porque, conforme relatado (peça 50, p. 7), os convênios foram firmados com entidades pertencentes ao Conselho Nacional do Turismo (CNT), que são associações que congregam diversas empresas do mesmo segmento, como o de alimentação, receptivo, hospedagem, entretenimento, negócios e eventos, e não com entidades cujos objetos sociais se relacionassem diretamente com qualificação e treinamento de pessoal. Na consecução do objeto, importa é o currículo de entidade que tenha desenvolvido trabalhos similares aos objetos dos convênios que são relacionados à qualificação e treinamento de pessoas.

41. Em nossa concepção, as informações dos planos de trabalho propostos já deixavam claro que as entidades proponentes não seriam uma opção viável para executar o objeto, pois esse destoa do ramo de atuação daquelas. As entidades são associações que congregam atores de um determinado segmento da economia, como por exemplo, empresas de alimentos e locadoras de veículos, ao passo que o objeto do convênio seria a qualificação/treinamento de pessoas. As entidades têm o interesse em capacitar os colaboradores ligados aos seus associados, mas precisam recorrer a prestadores de serviços para tal. A própria Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 estabelece, em seu art. 6º, inciso VII, que é vedada a celebração de convênios com entidades cujo objeto não se correlacionem com os objetivos do programa.

42. As entidades proponentes até poderiam firmar convênio com o MTur, mas desde que houvesse outros partícipes que atuassem no ramo de qualificação/treinamento de pessoas. Elas poderiam articular os serviços de mobilização e sensibilização dos empresários e do público alvo que seria qualificado, junto a seus associados, além de verificar quais seriam as áreas de conhecimento a serem objeto de capacitação, enquanto outras entidades, também sem fins lucrativos, ficariam a cargo do treinamento e qualificação propriamente ditos, uma vez que teriam a expertise e a estrutura necessária. Essas entidades deveriam arcar diretamente com parte do ônus do treinamento e qualificação das pessoas, seja financeiramente ou com a entrega de bens e serviços economicamente mensuráveis, uma vez que, ao participarem de um convênio, teriam interesse recíproco no objeto (do contrário, seria uma contratação - prestação de serviços x preço), cabendo ao MTur o aporte financeiro para que fosse possível a ampliação do número de pessoas beneficiadas no programa e a execução de atividades acessórias, mas necessárias à consecução do objeto. Uma outra situação possível, seria o convênio firmado entre o MTur e as entidades do Conselho Nacional do Turismo, nos quais fossem definidos os tipos de treinamento e qualificação almejados, de acordo com a necessidade de cada segmento, a definição de metas, entre outros pontos, sem que houvesse aporte financeiro, e, com base nisso, o MTur, diretamente, por meio do devido processo licitatório, contratasse as empresas que realizariam a capacitação. Essas duas situações são exemplos nos quais consideramos que a realização de convênio estaria em plena consonância com a legislação.

43. Portanto, se o MTur tinha o interesse em qualificar e treinar pessoas, em função da realização da Copa do Mundo, deveria ter firmado convênios com entidades tecnicamente capazes para tal, desse ramo de atuação, que tivessem interesse recíproco na consecução do objeto, ainda que houvesse a participação de associações que congregassem diversos atores ligados a um mesmo setor a ser contemplado pelo programa. Nesses moldes, teríamos delineada uma relação típica de convênio entre os três partícipes envolvidos. Contudo, conforme dito alhures, as entidades proponentes terceirizaram até mesmo os serviços de mobilização e sensibilização dos empresários e do público alvo que seria qualificado, e subcontrataram empresas que prestassem serviços de qualificação e treinamento de mão de obra.

44. Com relação à possibilidade de que a entidade pudesse contratar profissionais habilitados para a realização das ações pactuadas, entendimento defendido pelo responsável com base na Nota Técnica do Comitê Gestor do Siconv, essa contratação seria razoável se ligadas a atividades acessórias ou à complementação/aumento do número de pessoas atendidas pelo programa, conforme já expusemos anteriormente e, ainda assim, somente se o convênio tivesse como partícipe entidade sem fins lucrativos cujo objeto social estivesse voltado à qualificação e treinamento de pessoas, e que essa arcasse com parte dos custos necessários à implementação do programa. Nessa situação, aí sim seria cabível a utilização de recursos do convênio para a contratação de profissionais para ampliar o número de pessoas atendidas.

45. Já no que se refere à justificativa de que não se poderia exigir do responsável conduta diversa, em função de que a Portaria Interministerial 127/2008 estabeleceu prazo, para a adoção de critérios relacionados à definição da capacidade técnica e operacional dos convenientes, posterior aos convênios do programa Bem Receber Copa, é importante ressaltar que a citada norma determinava sim a aferição da capacidade técnica e operacional do conveniente, ainda que possibilitasse ao concedente definir os critérios, conforme previsto no art. 5º, § 2º da referida portaria. Somente o uso de indicadores de eficiência e eficácia técnicos, estabelecidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados a partir de 1º de julho de 2008, é que se tornaram obrigatórios a partir de 2011.

46. Portanto, não procede a justificativa de que a Portaria supra teria estabelecido um prazo para que o exame da capacidade técnica e operacional da entidade privada sem fins lucrativos fosse realizado, pois o art. 5º, § 2º é claro ao firmar que essa análise é necessária, inclusive por que a própria Portaria, em seu art. 6º, inciso VII, diz ser vedada a celebração de convênios com entidades públicas ou privadas cujo objeto social não se relacione às características do programa ou que não disponham de condições técnicas para executá-lo.

47. Mesmo para os casos de convênios celebrados anteriormente à Portaria 127/2008, a avaliação da capacidade técnica e operacional é necessária, pois a administração pública não poderia firmar convênios com aqueles que não possuísem condições de executar o objeto, tendo em vista os princípios da razoabilidade, da eficiência e da economicidade, a necessidade de motivar a escolha da entidade conveniente, e sob pena de desnaturar a própria essência do instrumento, já que se faria necessária a terceirização de todo ou quase todo objeto, o que afastaria a necessidade da presença da própria entidade conveniente e demandaria a contratação de serviços pela própria administração, nos termos da Lei de Licitações.

48. Não obstante, já expusemos (parágrafos 16-21) que, como o MTur não disciplinou a obrigatoriedade de que as entidades apresentassem outras informações tendentes a possibilitar a averiguação das respectivas estruturas física, material e humana, cremos ser escusável a conduta dos responsáveis diretamente envolvidos nas análises dos planos de trabalhos propostos e, por consequência, a dos gestores que corroboraram os pareceres e que celebraram os convênios. Por esse motivo, e não pelo argumento de que a Portaria Interministerial 127/2008 estabeleceu prazo, para a adoção de critérios relacionados à definição da capacidade técnica e operacional dos convenientes, posterior aos convênios do programa Bem Receber Copa, propomos que seja **acatada parcialmente** as justificativas prestadas pelo responsável e afastada a sua responsabilidade sobre esse achado.

49. **Razões de justificativa:** Com relação à emissão de notas técnicas mesmo em face da ausência de pesquisas de preços e de avaliação técnica deficiente, com uso apenas de texto-padrão, o Sr. Luciano da Costa Paixão afirma que (peça 207, p. 4-6):

Quanto à inobservância da ausência de pesquisas de preços e avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, cabe destacar que não havia um banco de preços no âmbito do Governo Federal que pudesse subsidiar a análise técnica quanto à compatibilidade dos custos do projeto com os preços praticados no mercado, sobretudo para projetos como os integrantes do Bem Receber Copa, de grande dispersão geográfica, pois eram desenvolvidos nos 65 destinos priorizados pelo Ministério, com ênfase nas 12 cidades sede e multiplicidade de ações, pois alguns segmentos exigiram iniciativas de aperfeiçoamento do segmento além da qualificação profissional.



Por outro lado, a fragilidade do SICONV, com as suas funcionalidades inoperantes - neste caso a tal "cotação previa de preço", que somente veio entrar em funcionamento em junho/2012, de forma precária, segundo dizem - mais uma vez veio deixar a equipe técnica do DCPAT exposta e entregue a própria sorte (ou falta de sorte).

Assim, para se ter parâmetros, visando apoiar esta análise técnica, solicitava-se aos proponentes que apresentassem pesquisa de preço de mercado, com orçamentos, devidamente descritos e identificados, para os itens a serem contratados. Quando da execução do projeto, o conveniente procedia aos processos licitatórios, a serem realizados conforme a Lei 8.666/93.

Por conta das dificuldades do SICONV, alguns destes orçamentos não conseguiram ser inseridos na aba "Anexos" do Sistema sendo inseridos ou nos processos físicos e/ou arquivados, em rede, nas pastas de cada um dos projetos da Coordenação de Qualificação e Certificação específicas para este fim. Os técnicos também faziam pesquisas na Internet e usavam outros projetos apoiados pelo MTur para comparar preços.

Importante ressaltar que no caso de programa de qualificação profissional o indicador de custo utilizado no mercado é a hora/aula/aluno. Comprovando esta assertiva o MTUR por meio da Portaria nº 112/2012, em consonância a com a Resolução CD/FNDE Nº 4, de 16 de março de 2012, fixou em R\$ 9,00 a hora/aula/aluno para apoio a cursos de qualificação profissional do Turismo, ou seja, foi estabelecido somente agora um parâmetro de custo compatível com a média hora/aula/aluno praticada no Programa Bem Receber Copa, afastando assim qualquer presunção de sobrepreço nos convênios em comento.

Quanto ao texto padrão genérico utilizado na Nota Técnica para justificar os custos apresentados, é um procedimento adotado pela equipe técnica do Departamento, a partir de orientação da Consultoria Jurídica do Ministério do Turismo e a sua redação construída em conjunto com o DCPAT. Porém, esta análise, consolida o resultado final de minuciosa avaliação por meio de diversos recursos utilizados pela equipe para a análise e aprovação dos projetos em tela. Assim como o Ministério do Turismo outros órgãos utilizam textos padrões nos seus documentos técnicos.

**50. Análise:** O fato de não haver banco de dados de preços não afasta a necessidade de os gestores e técnicos do MTur avaliarem os custos dos projetos propostos por terceiros interessados em firmar convênios, pois esses só podem ser aprovados caso estejam em consonância com o princípio da economicidade. O mesmo entendimento vale para eventuais fragilidades no Siconv.

51. O uso de orçamentos e pesquisas de preços fornecidas pelos proponentes é possível, desde que a área técnica competente avalie e comprove a sua adequabilidade em termos de quantitativos e de custos unitários em relação aos preços praticados no mercado, por meio da juntada da documentação pertinente nos autos, de maneira a possibilitar aos órgãos de controle o conhecimento da metodologia adotada e a fundamentação de suas conclusões.

52. Na prática, no entanto, os processos administrativos analisados durante o trabalho de auditoria não apresentavam as pesquisas de preços nem quaisquer documentos comprobatórios de que as áreas competentes do MTur tenham feito um exame crítico sobre os orçamentos apresentados pelas entidades proponentes. O único indicativo seria o uso de texto padrão que informa que os custos apresentados pela proponente estavam de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes, conforme relatado pela Equipe de Auditoria (peça 50, p. 20).

53. Não se questiona o uso de texto padrão em si, mas sim o fato de que ele seja o único indicativo de que tenha supostamente havido o exame da economicidade nos projetos, o que não é correto, uma vez que, isoladamente, não demonstra se foi realizado o exame e não comprova se os preços eram condizentes com a prática do mercado à época.

54. As pesquisas de preços feitas e a análise em cima dos orçamentos propostos deveriam ter sido acostadas aos autos dos respectivos processos administrativos, de maneira a comprovar que os projetos propostos atendiam ao princípio da economicidade. O responsável não trouxe, nesta oportunidade, qualquer documento que comprove a realização do exame dos quantitativos e custos dos projetos que veio a aprovar por meio da emissão de diversas notas técnicas.

55. Por fim, com relação ao valor de R\$ 9,00 por hora/aula/aluno, mencionado pelo responsável, somente foi estabelecido em 2012, conforme dito por ele próprio, e, por isso, não se aplica aos convênios analisados durante a auditoria. E mesmo que fosse aplicável, trata-se de um parâmetro para um único serviço dentro dos mais diversos tipos que compõem os planos de trabalhos aprovados pelo responsável, o que não permite qualquer conclusão a respeito da economicidade, gerando riscos para a aquisição de bens e/ou serviços com preços superfaturados.

56. Assim, consideramos que as justificativas ora comentadas não possuem o condão de afastar a responsabilidade do Sr. Luciano da Costa Paixão acerca da ausência de pesquisas de preços e da avaliação de custos deficiente.

57. **Razões de justificativa:** Com relação à ausência da avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, bem como a não comprovação da aplicação da contrapartida não financeira, o Sr. Luciano da Costa Paixão afirma que (peça 207, p. 6-7):

A contrapartida de bens e serviços oferecidos pelos convenientes normalmente são aqueles que eles têm disponíveis, pertinentes às necessidades do projeto tais como: locações de salas, equipamentos, pesquisas (quando se têm corpo técnico) e equipes (para as funções de execução técnica do projeto - também quando têm corpo técnico próprio).

Para a avaliação da razoabilidade dos custos segue-se o mesmo padrão de verificação de preços de todos os itens constantes do Plano de Trabalho, que no caso são encaminhados os orçamentos pelo conveniente, além das pesquisas feitas pelos próprios técnicos e a comparação entre outros projetos similares aprovados na Coordenação de Qualificação e Certificação, cumprindo assim o estabelecido no art.20 §2º da portaria 127/08.

Art. 20 - § 2º A contrapartida por meio de bens e serviços, quando aceita, deverá ser fundamentada pelas concedente ou contratante e ser economicamente mensurável devendo constar do instrumento, cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente em conformidade com os valores praticados no mercado ou, em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos.

Quanto ao fato da aplicação da contrapartida não financeira, contestamos o ponto da auditoria pelo fato de que estas questões são verificadas e avaliadas por outro setor do MTur e somente na finalização do convênio quando da apresentação, por ele, da prestação de contas final, em conformidade com o art. 17 - § V do Regimento Interno do órgão.

Neste sentido não pode ser imputado a este Respondente a análise financeira das prestações de contas, pois tal procedimento não era atribuição da área, que emitia suas análises e pareceres apenas em relação aos aspectos físicos dos convênios.

58. **Análise:** O responsável justificou que o exame da razoabilidade dos custos relacionados à contrapartida oferecida pelas entidades convenientes segue o mesmo padrão de verificação utilizado no exame dos demais itens constantes dos planos de trabalho, com o uso de pesquisas de preços e comparação com projetos similares.

59. No entanto, uma vez que não foi anexada aos autos do processo administrativo toda a documentação comprobatória que demonstre o exame feito e a metodologia adotada, que juntas fundamentaram as conclusões, não há como comprovar que o MTur tenha efetuado a devida análise sobre a razoabilidade dos custos referentes a contrapartida dada pelas entidades convenientes.

60. Conforme o art. 20, § 2º, da Portaria 127/2008, a contrapartida por meio de bens e serviços, quando aceita, deverá ser fundamentada pelo concedente ou pelo contratante e ser economicamente mensurável, devendo constar do instrumento cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente, em conformidade com os valores praticados no mercado ou, em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos. Assim, mera declaração do conveniente acerca dos custos dos itens dos bens e serviços dados como contrapartida, sem elementos que demonstrem a sua mensuração, não tem o condão de comprovar a razoabilidade dos preços dos itens.

61. Além da verificação da razoabilidade da contrapartida oferecida, cabe a comprovação de que ela foi devidamente executada, o que não foi atestado satisfatoriamente nos convênios examinados pela Equipe de Auditoria (peça 50, p. 25-27). Contudo, é importante ressaltar que as atribuições de aprovação de plano de trabalho, acompanhamento da execução técnica e financeira e de análise de prestação de contas do convênio são atribuições de diferentes órgãos dentro da estrutura do MTur.

62. Segundo o art. 24, inciso IV, do Regimento Interno do MTur vigente à época, competia à Coordenação Geral de Convênios acompanhar a execução do cronograma de desembolso dos convênios e monitorar a execução das ações dos acordos e ajustes, sob aspectos administrativos, financeiros e contábeis. A aprovação das prestações de contas ficava a cargo da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, conforme o art. 17, inciso V, do referido regimento.

63. Em 25 de junho de 2010, foi editada, pelo MTur, a Instrução Normativa/SE/003/2010, que dispõe sobre a análise de prestações de contas de convênios e termos de parcerias no âmbito do órgão (peça 173, p. 2-11). Segundo previsto no item 3, alíneas “a” e “b”, há atribuições distintas entre as áreas técnica e financeira do Mtur:

Área Técnica: unidade do MTur responsável pela análise e reanálise das prestações de contas de convênios quanto ao cumprimento do objeto do convênio.

Área Financeira: unidade do MTur responsável pela análise e reanálise das prestações de contas de convênios, sob aspectos fiscais, administrativos, financeiros e contábeis, após pronunciamento da Unidade responsável pelo programa, objeto do convênio, quanto observância das normas legais na aplicação dos respectivos recursos.



64. Os convênios examinados pela Equipe de Auditoria foram firmados entre os exercícios de 2007 e 2010. No sítio do MTur não encontramos indicativos de que haja outro normativo, editado durante esse período acerca do acompanhamento da execução e da prestação de contas decorrentes de convênio. De qualquer forma, os normativos indicam que a praxe no órgão tem sido a de separar as atribuições, ficando a área técnica com o encargo de analisar os convênios quanto ao cumprimento de metas e do próprio objeto, enquanto uma área distinta se encarrega de verificar os aspectos contábeis, financeiros e administrativos do convênio.

65. Nos convênios examinados, contudo, somente havia pareceres (notas técnicas) exarados pelos mesmos setores, ora pela Diretoria de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo, ora pela Coordenação Geral de Qualificação e Certificação, tanto para aprovação de planos de trabalhos, como para a análise do cumprimento de metas durante a execução dos convênios. Não foi relatada a existência de notas técnicas exaradas pela Coordenação Geral de Convênios que, segundo o Regimento do MTur vigente à época, seria a responsável pela análise contábil e financeira.

66. Isso nos leva a duas possíveis conclusões: ou as áreas técnicas eram, na prática, as únicas que se manifestavam com relação a convênios e, nesse caso, deveriam adentrar tanto nos aspectos técnicos (cumprimentos de metas, realizações das ações e etapas em consonância com o cronograma proposto) como financeiros e contábeis (verificação e validação de notas fiscais, correta movimentação financeira nos extratos bancários e regularidade na emissão de ordens de pagamento), ou somente eram realizadas a aprovação dos planos de trabalhos e feitas análises sob o prisma técnico, mas não financeiro e contábil, uma vez que não havia nos processos examinados pareceres emitidos pela Coordenação Geral de Convênios.

67. As disposições normativas existentes no âmbito do MTur deixam margem de dúvida, pois não define explicitamente quem deveria examinar os custos fixados nos planos de trabalhos propostos. No entanto, nenhum plano de trabalho deveria ser aprovado sem que houvesse o exame dos custos. Logo, o órgão que examina e aprova o plano de trabalho inicialmente proposto seria o mais indicado a realizar essa tarefa. E, na prática, foi isso que ocorreu, porque as áreas técnicas se manifestaram, com o uso de texto – padrão, a respeito dos custos dos projetos.

68. Assim, tendo em vista as disposições regimentais do MTur, consideramos que deva ser dada à questão a seguinte solução:

1) a aprovação de planos de trabalho e suas alterações são de responsabilidade das áreas técnicas (Diretoria de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo e Coordenação Geral de Qualificação e Certificação nos casos apontados no relatório de auditoria), pois à Coordenação Geral de Convênios cabe apenas o exame da execução e das prestações de contas sob o prisma financeiro, contábil e administrativo, conforme o Regimento Interno do MTur. Logo, era obrigação daquelas duas primeiras áreas avaliar, quando do exame dos planos de trabalho, a economicidade do projeto, a essencialidade dos itens de bens e serviços, a contrapartida oferecida por meio de bens e serviços e sua conformidade com os preços de mercado à época, em conformidade com o art. 20, § 2º, da Portaria 127/2008;

2) as notas exaradas pela Diretoria de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo e pela Coordenação Geral de Qualificação e Certificação, com o objetivo de avaliar como estavam as execuções físicas dos convênios, somente precisariam, obrigatoriamente, se ater aos aspectos técnicos (cumprimento do objeto, metas, observância do cronograma, etc.), de maneira que a ausência de manifestação acerca da comprovação da aplicação da contrapartida não financeira não seria irregular, pois esse exame caberia à Coordenação Geral de Convênios ou a outro órgão designado;

69. Dessa forma, com relação ao Sr. Luciano da Costa Paixão, deve permanecer a responsabilidade por aprovar planos de trabalho sem que as contrapartidas oferecidas pelas entidades, por meio de bens e serviços, tivessem sido avaliadas e sem que se atestassem as suas conformidades com os preços de mercado à época, conforme determinava o art. 20, § 2º, da Portaria 127/2008, uma vez que não logrou êxito em justificar os fatos. Já com relação à ausência de comprovação de aplicação dessas contrapartidas, por se tratar de uma fase posterior (execução do objeto) e uma vez que essa constatação depende tanto da análise técnica como financeira, ela poderá ser evidenciada quando da análise final da prestação de contas, de maneira que será afastada, no presente processo, a responsabilização por esse fato a todos os servidores chamados em audiência.

70. **Razões de justificativa:** No que se refere à emissão de notas técnicas com análise superficial e intempestiva das prestações de contas vislumbradas em alguns convênios examinados, o Sr. Luciano da Costa Paixão alega que (peça 207, p. 7):





Quanto à análise da prestação de contas parcial vale ressaltar que ela era exigida quando da vigência da Instrução Normativa nº 01/1997 da STN. Esse procedimento foi mudado com publicação da Portaria Interministerial nº 127/2008. Ou seja, não estava mais valendo em 2009 a figura da prestação de contas parcial.

Com essa nova norma, durante a execução do objeto do convênio, os relatórios apresentados pelo conveniente se referem apenas ao cumprimento do objeto e não aos aspectos contábeis, administrativos e financeiros (Portaria Interministerial, Art.50, § 1º e 2º), que somente serão avaliados na Prestação de Contas Final.

Neste sentido, o acompanhamento dos convênios do Bem Receber Copa, em comento, deu-se por meio da apresentação de relatórios que descreviam as etapas concluídas ou em andamento do projeto, e, em alguns casos, anexava o material produzido. Assim, os conteúdos das Notas Técnicas em comento, cumpriram o disposto na Portaria Interministerial nº 127/2008.

71. **Análise:** O responsável defende que as notas técnicas por ele emitidas atendiam os ditames da Portaria Interministerial 127/2008, na medida em que essa não exigiria, durante a execução do convênio, que os relatórios apresentados pelas entidades convenientes adentrassem em aspectos contábeis, administrativos e financeiros. No entanto, os artigos 51 a 55 da Portaria supra, que tratam do acompanhamento e da fiscalização da execução de ajustes, dispõem, em especial, que:

a) a execução do projeto será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto;

b) o concedente ou contratante deverá programar visitas ao local da execução do ajuste, devendo justificar a sua não realização;

c) o concedente ou contratante, no exercício das atividades de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto, poderá (1) valer-se do apoio técnico de terceiros; (2) delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos, com tal finalidade; e (3) reorientar ações e decidir quanto à aceitação de justificativas sobre impropriedades identificadas na execução do instrumento; e

d) no acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados: (1) a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável; (2) a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados; (3) a regularidade das informações registradas pelo conveniente ou contratado no SICONV; e (4) o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

72. Portanto, a Portaria em comento exige que, durante o acompanhamento da execução, além do cumprimento das metas previstas no plano de trabalho, seja verificado, pelo concedente, a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, a compatibilidade do objeto com o que foi estabelecido no plano de trabalho, os desembolsos e pagamentos feitos. Logo, diferentemente do que alega o responsável, não seria apenas na prestação de contas final do convênio que os aspectos legais, contábeis e administrativos seriam verificados, mas sim durante toda a sua execução.

73. Os artigos transcritos anteriormente também deixam claro que deve haver o acompanhamento in loco, de maneira a reorientar ações e decidir quanto à aceitação de justificativas prestadas em função de irregularidades porventura identificadas na execução do objeto.

74. Não obstante, conforme foi exposto anteriormente (parágrafos 51 a 68), adotamos a linha de que as atribuições durante a execução do convênio eram divididas, cabendo à área técnica do MTur (nos casos concretos, Diretoria de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo e Coordenação Geral de Qualificação e Certificação) a responsabilidade pelas análises técnicas, e não pelas financeiras e contábeis, conforme se depreende do art. 24, inciso IV, do Regimento Interno do MTur. Assim, nos casos ora sob análise, faz-se necessário verificar se as notas exaradas tratavam de aspectos técnicos e/ou financeiros.

75. Conforme amplamente relatado no relatório de auditoria (peça 50, p. 32-35), foi identificada a precariedade com que o exame do cumprimento dos próprios objetos e metas estipulados em vários convênios foi feito, pois as notas técnicas emitidas se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, o que não coaduna com os artigos 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008. As notas, portanto, tratam de aspectos técnicos, e não financeiros e contábeis como argumenta o responsável.

76. Assim, o responsável não poderia, simplesmente, compilar, nas notas técnicas por ele exaradas, as informações repassadas pelas entidades convenientes, pois isso configura que a sua atuação foi meramente formal, baseada exclusivamente nas informações repassadas pelos convenientes, que, nem sempre, espelharão a verdade dos fatos, em vez ter havido a averiguação própria da execução física do objeto.



77. Dessa forma, as justificativas prestadas não possuem o condão de mitigar as irregularidades e afastar a responsabilidade do Sr. Luciano da Costa Paixão.

78. **Razões de justificativa:** No que se refere à ausência de pesquisa de preços e não comprovação da compatibilidade dos preços praticados na contratação da FGV, o Sr. Luciano da Costa Paixão alega que (peça 207, p. 8):

Quanto à avaliação do preço dos serviços da FGV houve sim pesquisa de preço, pois a área técnica do DCPAT explana e justifica no item "6", da referida Nota Técnica, por meio de análise, de forma fundamentada, os valores apresentados pela FGV, concluindo por:

a) O número de horas a serem trabalhadas discriminadas pelas etapas de trabalho, pelos diferentes profissionais, encontra-se dentro do razoável uma vez que os trabalhos serão divididos por 10 meses.

b) Ressalta-se que o volume de horas a serem trabalhadas encontra-se compatível com as experiências anteriores de outros trabalhos de grande volume realizados por este Ministério.

c) Os valores das horas cobradas pela Fundação Getúlio Vargas estão dentro da média de preços praticada no mercado compatíveis com serviços a serem realizados conforme pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro dos Consultores de Organização, disponíveis no site WWW.IBCO.ORG. BR.

d) Ressalta-se também os valores cobrados pela Fundação Getúlio Vargas para os serviços de pesquisas realizadas anteriormente não foram reajustados, mantendo-se constantes nos últimos trabalhos realizados.

79. **Análise:** Muito embora o responsável defenda que a área técnica tenha descrito em nota técnica que o número de horas discriminadas estivesse razoável e compatível com projetos anteriores e que o valor das horas estivesse dentro da média de mercado, não havia nos autos dos processos administrativos relativos aos Contratos 002/2010 e 029/2010 qualquer documentação que desse suporte a essas afirmações, conforme apontado no relatório de auditoria e transcrito a seguir (peça 50, p. 37-38):

3.5.1.1 - O MTur celebrou os Contratos 002/2010, no valor global de R\$ 2.983.301,52 com vigência de 10/2/2010 até 9/12/2010 (peça 8, p. 130-137), e 029/2010, no valor global de R\$ 3.600.000,00, com vigência de 17/12/2010 até 16/12/2012 (peça 13, p. 59-68), ambos com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, Dispensa de Licitação 025/2010 e 155/2010. O Contrato 002/2010 teve como objeto a implantação do projeto de formulação, elaboração de estratégias e instrumentos pedagógicos e operacionais para o monitoramento do programa de qualificação de profissionais do turismo para a Copa do Mundo de 2014, e o Contrato 029/2010 tem como objeto a prestação de serviços de apoio técnico e pedagógico para a gestão, monitoramento e avaliação do Programa Bem Receber Copa do Mundo de 2014.

3.5.1.2 - Verificou-se que a justificativa de preço apresentada pelo MTur para as contratações é insuficiente. Nessas duas contratações, não há pesquisas de preços ou contratações juntadas aos autos para comprovar a razoabilidade dos preços e sua compatibilidade com os praticados no mercado. Além disso, observou-se que o Parecer Conj. MTur 2161/2010, de 16/12/2010 (peça, p. 133), que analisou a Dispensa de Licitação 155/2010 (Contrato 029/2010), alertou a área técnica para a necessidade de apresentação de justificativa de preço, citando inclusive a Orientação Normativa/AGU 17, de 1º de abril de 2009, e os Acórdãos 819/2009 e 1.796/2007 do Plenário do TCU, nos quais é determinado que nas dispensas ou inexigibilidades de licitação é necessário constar nos autos as justificativas dos preços, nos termos do art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993. Por se tratar de contratação direta, exceção ao ato de licitar, exige-se procedimento mais rigoroso por parte dos gestores, que, no mínimo, deveriam caracterizar a razoabilidades dos preços praticados na contratação, anexando pesquisas de preços ao processo.

3.5.1.3 - A área técnica do MTur limitou-se a apresentar, nos projetos básicos dessas contratações, no item 6 "Estimativa de Custos", tabelas com os custos das atividades a serem contratadas (peça 13, p. 9) sem justificar os preços, e sem comprovar o ganho de escala. Para o Contrato 002/2010, o DCPAT emitiu a Nota Técnica 11/2010 (peça 8, p. 123), que afirmou que o valor das horas cobradas pela FGV estava dentro da média de preços de mercado, conforme pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Organização (IBCO), disponível no sítio desta instituição. No entanto, observou-se que essa pesquisa não é suficiente para comprovar os preços de mercado, além de ser a única pesquisa constante dos autos.

3.5.1.4 - Para o Contrato 029/2010, o MTur emitiu a Nota Técnica 263/2010 (peça 13, p. 45), que mencionou que a proposta financeira foi elaborada com base em valores de mercado, praticados pelo MTur para contratações similares, referente à prestação de serviços técnicos e consultoria. Não obstante, não se juntou aos autos documentos que pudessem comprovar essas afirmações.

3.5.1.5 - Acrescente-se que não consta dos autos desses processos, também, documentação que justifique o número total de horas previstas para a consecução dos produtos contratados, nem critério objetivo para a definição das quantidades de profissionais e de horas de consultoria para a elaboração das estimativas de custo apresentadas para subsidiar as contratações. Assim ao realizar a contratação da FGV, o Ministério do Turismo não cumpriu as exigências que envolvem a dispensa de licitação, no tocante à suficiente comprovação de que os preços eram compatíveis com o mercado.

80. Das transcrições acima, é importante ressaltar a orientação emanada da Consultoria Jurídica do MTur, de que fossem anexadas aos autos a documentação que comprovasse a justificativa de preços, o que não foi observado, e a fragilidade da pesquisa feita junto ao IBCO.

81. Defendemos o posicionamento de que a mera declaração acerca dos quantitativos e custos, sem que seja anexada toda a documentação que permitiu à área técnica do Mtur concluir pela adequabilidade daqueles, não é suficiente para justificar o preço praticado nos dois atos de dispensa, pois não há nenhuma garantia de que, de fato, tenham sido feito pesquisas de mercado suficientes e adequadas (três propostas de preços ao menos, por simetria à modalidade convite, conforme o art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c art. 22, § 3º), análise do quantitativo de horas necessárias de mão de obra, se os projetos anteriores, supostamente utilizados para fins de comparação de preços, eram similares, dentre outras informações. A falta de toda essa documentação não permite aos órgãos de controle checar os parâmetros nos quais a referida área se baseou para fundamentar as suas conclusões.

82. Como não foram trazidos novos elementos comprobatórios que possam corroborar as afirmações feitas nas notas técnicas, consideramos que as justificativas não merecem prosperar neste ponto.

83. **Razões de justificativa:** Com relação ao parecer que se manifestou favoravelmente aos custos apresentados pela Fundação Roberto Marinho (Contrato 047/2008), o Sr. Luciano da Costa Paixão argumenta que (peça 207, p. 9-10):

Ficou explícito na Nota Técnica que o custo por aluno, para 80 horas, estava em torno de R\$ 173,65. Este patamar de referência de custos estava bem abaixo das pesquisas realizadas na Internet (mesmo sem a data), o que embasou a justificativa de preço exigida. Se fizermos a referência para hora/aula/aluno, o patamar é R\$ 2,17. Portanto foi estabelecida a referência para justificativa de preço.

Importante ressaltar que a Fundação Roberto Marinho - FRM agregava um currículo institucional denso de atividades de capacitação especialmente em plataforma de cursos online com apoio da TV Futura e de diversas ferramentas tecnológicas de apoio, sendo este conjunto de experiências, justificados, dentre outros, para a contratação com dispensa de licitação.

(...)

A necessidade de qualificação no idioma estrangeiro é uma realidade no setor do turismo. O universo de pessoas ligadas ao turismo, de forma direta ou indireta, é de mais de um (01) milhão de pessoas. O que significa abrir vagas para qualificar 80 mil pessoas ante esse universo? Num primeiro olhar: evidente discrepância nos números, baixa oferta e excesso de demanda. Traduzindo para o dia a dia: filas nas inscrições com grande concorrência por vaga. Certo? Em parte. A necessidade de qualificação no idioma estrangeiro, os números do setor e as vagas ofertadas estão corretos. Já o dia a dia apresentado não condiz com a realidade enfrentada ao longo do Olá Turista! Ou seja, o preenchimento e a manutenção das 80 mil vagas nos mostrou que não basta ter infraestrutura, apoio operacional, contar com uma rede de comunicação nacional e chamadas, para os cursos, em jogos da seleção brasileira de futebol (como a feita por Galvão Bueno durante o jogo da seleção brasileira contra o Chile em Salvador no dia 09/09/2009), pois sem o investimento em mobilização, apoio dos pares envolvidos no setor e o incremento de ferramentas motivacionais ao longo do curso o esforço se torna ineficiente e ineficaz.

84. **Análise:** Em que pese o fato de ter sido anexada duas pesquisas de preços. Cabe ressaltar que não há a indicação da data base em que foi realizada. Desta forma, não há como comprovar que ela retratasse os preços praticados à época da implantação do projeto. Ademais, a ausência de metodologia utilizada na definição do valor total da contratação, por conta da não observância da econômica de escala (conforme será relatado no parágrafo 86), não permite afirmar que o preço final avençado para a consecução do projeto observou o princípio da economicidade.

85. Uma vez que essas irregularidades se referem à ausência de informações e documentação referente à justificativa dos preços praticados, o argumento de que a Fundação Roberto Marinho tinha experiência nas atividades de capacitação, e de que seriam necessários investimentos em mobilização, envolvimento dos pares do setor e incremento de ferramentas institucionais ao longo do curso, não possui relação com aquelas.

86. Ainda com relação ao argumento de que Fundação Roberto Marinho teria experiência no ramo de treinamento e cursos à distância, a prática ocorrida no caso concreto vai de encontro ao afirmado pelo responsável, pois a referida Fundação subcontratou a FGV e a empresa Education First Corporate Language Training (EF), que foram quem, de fato, realizaram o objeto do convênio firmado. O relato da equipe de auditoria sobre o tema, pela sua clareza, é oportuno e merece ser transcrito para melhor explicar a questão (peça 50, p. 40):

3.6.1.1 - O MTur contratou a Fundação Roberto Marinho (FRM) de forma direta (Dispensa de Licitação 193/2008 – Contrato 047/2008 – Processo Administrativo 72000.005971/2008-12 – peça 17, p. 70-80), com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. O contrato tem como objeto a contratação de instituição brasileira com



experiência comprovada no desenvolvimento e oferta de cursos a distância e/ou on-line, com a utilização de tecnologia da informação e comunicação e a criação de ambientes virtuais de aprendizagem, no valor global de R\$ 13.892.100,00, com vigência de 30/12/2008 a 29/12/2010. Posteriormente, em 15/7/2010, o Contrato 047/2008 foi aditado no valor de R\$ 3.463.330,00, com vigência de 29/12/2010 a 28/6/2011.

3.6.1.2 - Cabe mencionar que o MTur, para aferir os custos iniciais deste projeto, pesquisou, por meio da internet, o sítio de duas instituições privadas do ramo de ensino de idiomas à distância (Talkshow – English Classes and Translations e English Discoveries), anexando impressos das páginas dessas instituições obtidas na internet aos autos (peça 17, p.43-53). Segundo o MTur, o valor médio por aluno seria de R\$ 330,00, com carga horária média de 80 horas. Na Nota Técnica 134A/2008, de 22/12/2008 (peça 17, p. 56), o DCPAT/MTur conclui que o valor apresentado pela Fundação Roberto Marinho, de R\$ 173,65 por aluno, estaria de acordo com o valor base estimado inicialmente no projeto básico entre R\$ 175,00 e R\$ 210,00, custos estes que, segundo o MTur, considerava ganhos de escala para 80 mil vagas.

3.6.1.3 - A referida nota justificou a contratação direta da FRM, afirmando que essa pesquisa de preços permitiu inferir não só a capacidade técnica e operacional e a notória experiência da contratada, como também que, diante da especificidade e características metodológicas e operacionais do objeto, não há oferta similar no mercado.

3.6.1.4 - Constatou-se, ainda, nos autos, que a FRM subcontratou a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para executar parte do objeto avençado (mapeamento e os dados consolidados do Relatório Preliminar de Realização de Diagnóstico). A FRM também subcontratou a empresa Education First Corporate Language Training (EF), uma das maiores empresas de educação particular do mundo, focada no ensino de idiomas. Segundo consta dos autos, a EF, por meio da sua subsidiária, escola on-line Englishtown, elaborou a plataforma pedagógica, desenvolveu os módulos de inglês e espanhol, e forneceu os cursos e-learning aos alunos inscritos no “Olá, Turista!”.

3.6.1.5 - Dessa forma, conforme se infere dos autos, a pesquisa de preços realizada pelo MTur pela internet com duas escolas de língua estrangeira, sem constar a data em que foi realizada, não levou em conta a economia de escala para as 80 mil vagas; somente observou o custo unitário por aluno cobrado pelas instituições privadas pesquisadas, não constando nos autos orçamento ou cálculo que permita dizer como a área técnica fez a estimativa da economia de escala para chegar aos valores de R\$ 175,00 a R\$ 210,00 por aluno, ou seja, com custo total de R\$ 14.000.000,00 a R\$ 16.800.000,00 (peça 17, p. 7). Essa estimativa da área técnica do MTur, sem apresentar qualquer base de cálculo, pode ter acabado por balizar a proposta financeira da contratada, a qual apresentou o valor de R\$ 13.892.100,00, 0,78% inferior, e muito próximo, da estimativa mínima apresentada pelo MTur, de R\$ 14.000.000,00, ou seja 80.000 alunos a um custo unitário de R\$ 175,00 (peça 17, p. 56). Observou-se, ainda, que a pesquisa inadequada dos preços se referiu apenas ao idioma inglês, não contemplando o curso em espanhol.

87. Assim, diante do que foi exposto, consideramos que as irregularidades ora tratadas não foram devidamente justificadas pelo responsável.

88. **Razões de justificativa:** Com relação à elaboração de termo de referência para a contratação da FGV, com o programa Bem Receber Copa já em andamento, o Sr. Luciano da Costa Paixão argumenta que (peça 207, p. 10-12):

Entendemos que esta iniciativa do MTur deveria estar sendo reconhecida como inovadora e eficiente. Temos que as condições da época assim se desenhavam: 1) era necessário implementar o programa em função da demanda do Gabinete da Presidência para atendimento ao evento Copa do Mundo; 2) Os programas existentes não atendiam esta demanda; 3) O prazo era exíguo: apenas 04 anos, aproximadamente, para qualificar mais de 300 mil profissionais do turismo em diversos segmentos e em todo o Brasil. (...) A contratação da Fundação Getúlio Vargas foi feita no intuito de dar início a um processo de profissionalização das qualificações realizadas pelo MTur e quem sabe pelo Governo Federal. A data cronológica das celebrações de alguns convênios do Bem Receber Copa pode ter sido anterior a contratação da FGV. Porém, as entidades não iniciaram nenhuma ação de qualificação sem antes ter seu “Plano Pedagógico” e “Plano de Mobilização” elaborado e aprovado. Esses dois instrumentos seriam um divisor de águas na qualificação do Turismo. (...) A FGV ao longo de todo processo assessorava e acompanhava passo a passo a elaboração dos ‘Planos Pedagógicos e de Mobilização’. Já o Plano de Mobilização permitia que as entidades exercitassem sobre as ferramentas e os atrativos para despertar o interesse no profissional para iniciar o curso ao mesmo tempo em que deveriam estabelecer estratégias de manutenção desses alunos ao longo do curso. Por se tratar de novidade, sem “receitas de bolo” e contra o tempo todo o processo foi realizado simultaneamente. Mas isto não significa que foi realizado sem acompanhamento ou de forma irresponsável.

89. **Análise:** Este Tribunal de Contas não está questionando a importância ou a pertinência dos Planos Pedagógico e de Mobilização, mas sim o fato de que somente foram contratados junto à FGV com o Programa Bem Receber Copa em andamento, muito embora se referissem a ações iniciais de planejamento desse programa.

90. Ora, se os planos em questão visavam possibilitar o planejamento de ações do Programa Bem Receber Copa, não há sentido em terem sido contratados com o citado programa em execução. A seguir, transcreveremos o relato feito pela Equipe de Auditoria (peça 50, p. 43):



3.7.1.1 - Conforme Plano de Projeto (peça 14, p. 10), a etapa 3 (Planejamento e construção de trilhas de aprendizagem) previa a realização das seguintes atividades:

- a) Criação do núcleo do programa básico de capacitação para todas as áreas do programa;
- b) Criação do conteúdo para o núcleo básico de capacitação para todas as áreas do programa;
- c) Definição das trilhas de aprendizagem por área de atuação;
- d) Construção de guia de estudos e apresentação para cada trilha de aprendizagem;
- e) Adaptação do material de apoio aprovado a ser utilizado nas trilhas de aprendizagem;
- f) Customização de layout das mídias impressas e digitais;
- g) Capacitação de instrutores; e
- h) Formação de Tutores.

3.7.1.2 - De acordo com os prazos estabelecidos no contrato, que teve vigência de 10/2/2010 a 9/12/2010, a FGV comprometer-se-ia a entregar em 210 dias, da assinatura do contrato, o conteúdo para o núcleo básico e para as trilhas de aprendizagem; e em 300 dias, da assinatura do contrato, o sistema para cadastro das associações, alunos, professores, cursos e outros.

3.7.1.3 - Vale registrar que na data de celebração do contrato, 10/2/2010, vários convênios já estavam em andamento. Além disso, quando a Fundação Getúlio Vargas disponibilizou o material referente às competências gerais, ao final do exercício de 2010, alguns convenientes já estavam com seus cursos estruturados e com o material didático elaborado, conforme pode ser observado em notícias da imprensa, à época (peça 39, p. 67-70).

3.7.1.4 - Verifica-se, assim, que as etapas de desenvolvimento do Projeto Bem Receber Copa sob responsabilidade da FGV, em virtude dos prazos de entrega de produto nele previstos, foram executadas em paralelo à operacionalização do Programa Bem Receber Copa, implicando (a) atrasos para o desenvolvimento das competências específicas pelas entidades convenientes, que precisariam atender a diretrizes da FGV; (b) atrasos na execução das capacitações; (c) realização de cursos pelas entidades do CNT, sem o desenvolvimento das competências gerais, a cargo da FGV; (d) não utilização do padrão visual desenvolvido para o Projeto; e (e) não capacitação de instrutores e tutores pela FGV, para executar as ações de qualificação.

3.7.1.5 - Essa situação decorreu de falha de planejamento, ao contratar a FGV para prestar serviços, que deveriam estar prontos, em momento anterior ao início da execução das ações do Programa, o que comprometeu o bom andamento do Programa Bem Receber Copa.

91. O responsável alega que, muito embora a data cronológica das celebrações de alguns convênios do Bem Receber Copa tenha sido anterior a contratação da FGV, as entidades não iniciaram nenhuma ação de qualificação antes ter seu Plano Pedagógico e Plano de Mobilização elaborado e aprovado, contudo o cerne da questão não é esse, mas sim o fato de que as etapas de desenvolvimento do Projeto Bem Receber Copa sob responsabilidade da FGV foram executadas em paralelo à operacionalização do Programa Bem Receber Copa, implicando em: 1) atrasos para o desenvolvimento das competências específicas pelas entidades convenientes, que precisariam atender a diretrizes da FGV; 2) atrasos na execução das capacitações; 3) realização de cursos pelas entidades do CNT, sem o desenvolvimento das competências gerais, a cargo da FGV; 4) não utilização do padrão visual desenvolvido para o Projeto e; 5) não capacitação de instrutores e tutores pela FGV, para executar as ações de qualificação.

92. Portanto, a contratação da Fundação Getúlio Vargas ocorreu em momento em que parte do Programa Bem receber Copa estava em andamento. Como o objeto dessa avença previa atividades de planejamento e construção e definição de trilhas de aprendizagem (comuns e específicas), que seriam usadas nas ações, esse descompasso entre a contratação da FGV e a celebração dos convênios provocou atrasos e interrupções no Programa, além de que a padronização que o MTur desejava para o Programa ficou comprometida com as definições de materiais e metodologias em atraso. Aliado a esse fato, o sistema que seria responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações do Programa tinha prazo para entrega ao final do exercício de 2010, quando cursos estavam em andamento. Ou seja, a execução do Programa ocorreu, em parte, sem os sistemas de acompanhamento/ monitoramento, sem a construção das trilhas de aprendizagem comuns, bem como sem a definição das competências específicas, que seriam elaboradas pelas entidades convenientes.

93. A situação demonstra fragilidade no planejamento do Programa, eis que o MTur, ao contratar a FGV para prestar serviços essenciais ao início das ações de qualificação, que deveriam estar prontos em momento anterior ao início do Programa, comprometeu o bom andamento do projeto.

94. Dessa forma, as justificativas prestadas não afastam a responsabilidade do gestor sobre a irregularidade ora discutida.

95. **Razões de justificativa:** O Sr. Luciano da Costa Paixão argumenta que (peça 207, p. 12-14):





*Torna-se muito importante esclarecer que cada projeto de qualificação do Bem Receber Copa tinha a sua própria plataforma/sistema para monitorar as ações e evolução específica dos cursos de qualificação, pois cada seguimento tinha suas características básicas o que os tornavam diferentes uns dos outros.*

*(...)*

*Avaliar a melhora nos aspectos da vida pessoal e principalmente a profissional dos trabalhadores que participavam das qualificações, era uma das formas de avaliar a efetividade do Programa e, por conseguinte o desenvolvimento dos destinos turísticos que receberam os turistas na copa de 2014, no que se refere ao receber bem nossos turistas. Sem esta avaliação na melhora na qualificação profissional e consequentemente nos empreendimentos, não se poderia aferir os impactos, se negativos ou positivos, por meio dos cursos ofertados.*

*Quanto ao SIGA, este avaliava e monitorava, em relação ao controle de eficiência e eficácia de todas as ações especificamente do BRC. Era um controle utilizado internamente, entre Ministério e entidades executoras do Programa, mais especificamente quanto à qualidade dos cursos ofertados e o acompanhamento acadêmico do aluno. Através do SIGA o MTUR monitorava o desempenho do aluno (presença, notas, aproveitamento).*

*O Observatório funcionava como um portal da transparência, onde toda sociedade, inclusive órgãos de controle, poderiam obter todas as informações, inclusive financeiras a respeito do BRC.*

*E por fim o Mapa que é uma ferramenta de gestão interna do Ministério como um todo. Até aquele momento, de todos os projetos da Coordenação de Qualificação e Certificação. Já estava sendo ampliado para acompanhamento de todos os projetos do Departamento e muito em breve de todo o MTur.*

**96. Análise:** *O responsável limitou-se a informar em que consistiam os sistemas SIGA, Observatório e Mapa, não adentrando especificamente aos fatos tidos como irregulares ora em questão, e não apresentou elementos que demonstrassem a necessidade de implementar outras ações complementares de monitoramento e de avaliação do programa Bem Receber Copa, tendo em vista a existência dos programas supra indicados.*

**97.** *Assim, permanece a responsabilidade do gestor sobre a ocorrência das irregularidades ora expostas, pois não foi esclarecida a sobreposição entre ações. Da mesma forma, as justificativas acima não elucidam as demais condutas pelos quais o responsável foi chamado em audiência, indicados no item h, subitens 2 e 3 (peça 50, p. 95).*

**98.** *Com relação à entrega efetiva do Sistema Gestão Acadêmica (Siga), um dos achados pelas quais o responsável está sendo chamado a apresentar justificativas, cremos que somente pode ser atestada por meio da análise da respectiva prestação de contas, conforme será melhor exposto no parágrafo 455 desta instrução. Logo, não cabe a apenação do responsável, uma vez que não está confirmada a informação de que o Sistema Siga não tenha sido entregue.*

**99. Razões de justificativa:** *Com relação à existência de despesas não essenciais em diversos planos de trabalhos examinados, o Sr. Luciano da Costa Paixão argumenta que (peça 207, p. 16):*

*Quanto a este quesito, torna-se difícil responder sobre cada item individualmente, pois são diversas as razões a serem avaliadas. A primeira: quanto à concepção sobre "despesas desnecessárias" trata-se de um tema altamente dependente do nível de compreensão da política pública e do programa de qualificação. Já tivemos casos nesta área onde os órgãos de controle acharam desnecessários os itens relativos a transporte e alimentação para um projeto que atendia crianças e jovens em situação de risco. Entretanto, dentro do contexto, ou se arcava com este item ou eles não tinham condição de participar. Assim, muitas despesas são necessárias por fazerem parte do contexto. E é esta análise que é feita pela área técnica, se a ação, ou seja, se aquele item/despesa é necessário ou não para a realização dos cursos em si e/ou do projeto como todo.*

*Quanto a alguns custos considerados pelos auditores como sobrepreço havemos de retomar os esclarecimentos feitos anteriormente quanto à hora/aula/aluno ser a referência de custo em programas de qualificação adotada pelo MEC e pelo MTE somente para falar em órgãos de governo. Neste sentido, a média da hora/aula/aluno do Bem Receber Copa estava sendo reduzida em função do ganho de escala. Somente para exemplificar, no caso do IBH que, no primeiro convenio para implantação da EVMH, apresentou uma hora/aula/aluno de R\$ 10,50, aproximadamente, no segundo convenio esta referência passou para R\$ 7,58 e, no terceiro convenio, que não foi executado, havia atingido o patamar de R\$ 6,68 hora/aula/aluno. Dessa forma, quando a área técnica analisa uma proposta de qualificação o que é significativo é o encadeamento das ações e como vai ser executado o projeto e quais são as fases.*

*Vale registrar, por oportuno, a impossibilidade em avaliar 'despesa por despesa' em cada convênio devido à quantidade monumental de trabalho e de responsabilidades sob a custódia desse defendente.*

**100. Análise:** *O responsável não esclareceu individualmente as despesas tidas como não essenciais, limitando-se a dizer que o conceito "despesas desnecessárias" dependeria de cada programa específico e de seu contexto. Já no que se refere à questão da existência de sobrepreços apontados pela Equipe de Auditoria em diversos tipos de despesas efetuadas, ele restringiu seus esclarecimentos à questão do valor da hora/aula/aluno, no qual, supostamente, o MTur, ao longo dos convênios celebrados, vinha obtendo ganhos de escala neste tipo de custo.*



101. Com relação à questão do sobrepreço, a Equipe de Auditoria apontou para existência de diversos itens de despesa com preços desarrazoados, como, por exemplo, os seguintes:

- aquisição de 4192 mochilas para entregar aos alunos, no valor de R\$ 335.360,00 (custo unitário de R\$ 80,00), tendo em vista que o mercado pratica para o mesmo produto, sem considerar o ganho de escala, algo em torno de R\$ 20,00 a R\$ 30,00;

- emissão e envio de certificados de conclusão, valor de R\$ 25.152,00 (R\$ 6,00 a unidade), considerando que o acréscimo no preço não foi justificado, e que a entidade Abila cotou para o mesmo serviço o valor de R\$ 1,30;

- custo para criação de arte e produção de 8000 canetas, no valor total de 49.040,00, saindo cada caneta a mais de R\$ 6,00; custo para criação de arte e produção de 8000 blocos de anotação, com valor de R\$ 76.400,00, com preço unitário de R\$ 9,55; sem observar o ganho de escala.

102. A área técnica competente para a análise de plano de trabalho deveria ter efetuado uma análise em cima do orçamento proposto, de maneira a detectar impropriedades deste tipo. Veja, por exemplo, que, mesmo hoje, três anos após o início da vigência do Convênio 746977/2010, o custo de uma caneta simples, em qualquer papelaria, é normalmente inferior ao que foi cotado à época, e isso sem considerarmos o fato de que a compra, no referido convênio, se beneficiaria da economia de escala, pois era previsto a aquisição de 8000 canetas, o que levaria seu custo, provavelmente, a um valor muito mais baixo.

103. Situações como a exemplificada acima demonstram que não era feito adequadamente o exame dos custos previstos nos orçamentos constantes dos planos de trabalhos, pois mesmo sendo de fácil percepção a majoração, não foi providenciado o saneamento do valor junto ao proponente.

104. Assim, consideramos que as justificativas prestadas não merecem ser acolhidas.

105. Não obstante o ponto em questão foi tratado em conjunto com a existência de despesas tidas como não essenciais. Consideramos que a fase na qual possa ser melhor avaliada a questão de itens com sobrepreço e não essenciais é na prestação de contas de cada convênio, uma vez que toda a documentação financeira e contábil deve estar disponível ao MTur para a análise. Nessa fase processual, a essencialidade de cada despesa pode ser confirmada e, quando for o caso, pode-se atribuir a responsabilidade por quem deu causa a irregularidade. Assim, não proporemos aqui, a aplicação de sanção ao responsável e aos demais servidores do MTur por essa irregularidade, pois, em se confirmando cada caso elencado pela Equipe de Auditoria (peça 50, p. 53-59), a responsabilidade deve ser delimitada em cada prestação de contas específica.

106. Assim, será proposta determinação ao MTur, à luz do que foi apontado no Relatório de Auditoria (peça 50, p. 53-59), para que avalie e, quando for o caso, promova a restituição dos valores repassados para os serviços considerados não essenciais ao Programa, bem como daqueles com sobrepreço, e irregulares, quando do exame de cada prestação de contas relativas aos convênios firmados no âmbito do programa Bem Receber Copa.

107. **Razões de justificativa:** O Sr. Luciano Paixão Costa argumenta, com relação à emissão de notas técnicas sem observar a ausência de pesquisas de preços e sem avaliação dos custos dos bens e serviços, que “Por todas as razões apresentadas no quesito anterior temos que discordar desta assertiva dos auditores, esclarecendo que no âmbito do DCPAT não considerávamos a referência do CODEFAT e sim do Ministério da Educação que, à época, estava próxima de R\$ 9,00 a hora/aula/aluno”.

108. **Análise:** Conforme já exposto nesta instrução (parágrafo 49), o valor de R\$ 9,00 por hora/aula/aluno, mencionado pelo responsável, somente foi estabelecido em 2012, conforme dito por ele próprio, e, por isso, não se aplica aos convênios analisados durante a auditoria.

109. Além disso, o que se questiona ao responsável é mais amplo: a emissão de notas técnicas que aprovaram os planos de trabalho de diversos convênios, muito embora não houvesse pesquisas de preços que fundamentassem os custos previstos nos orçamentos constantes dos planos de trabalhos, nem a devida análise dos custos dos projetos pelo MTur. Na ausência desses elementos, os referidos planos não deveriam ter sido aprovados, pois não havia garantias de que os preços orçados estavam de acordo com o mercado.

110. Com relação aos indícios de sobrepreço, foi relatado no relatório de auditoria (peça 50, p. 72) que, para avaliar a adequação dos custos orçados pelas entidades do CNT nas ações de capacitação do Bem Receber Copa, foi utilizado, como referência, o preço estabelecido no exercício de 2011, pela Resolução 666/2011, do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), do Ministério do Trabalho e Emprego.

111. Trata-se, segundo a Equipe de Auditoria relatou, de um parâmetro conservador, pois se referia ao valor utilizado no exercício de 2011, enquanto a execução dos cursos se deu a partir do ano de 2009. Mesmo

assim, excetuando um único caso, teria ocorrido sobrepreço, se considerado o custo estabelecido na referida Resolução (vide Tabela 4 – peça 50, p. 73).

112. O Relatório da CGU, de dezembro de 2011 (peça 40) apontou, ainda, pesquisas de preços realizadas em duas instituições, que oferecem cursos à distância para o público em geral, com conteúdos semelhantes aos utilizados na capacitação do Bem Receber Copa, e que, por sinal, foram contratadas no âmbito do Programa para prestar serviços de capacitação à distância, nos Convênios firmados com o IBH e a FNHBRs. Trata-se do Ceteb e o IPDE.

113. No 1º caso, o custo aluno/hora/aula pagos pelo IBH ao Ceteb (R\$ 12,28 e R\$ 7,25), para as capacitações nos dois convênios que firmou com o MTur (1ª e 2ª etapas da EVMH), foram muito superiores aos praticados pelo próprio Ceteb, para o público em geral (R\$ 1,55), conforme informado na instrução anterior (peça 50, parágrafo 3.11.1.10, p. 74).

114. De igual modo, verifica-se que, a despeito de o IPDE ofertar cursos à distância com conteúdos de complexidade comparáveis àqueles abordados nas capacitações de profissionais ligados aos segmentos de alimentação e bebidas, ao custo aluno/hora/aula médio de R\$ 3,51, o custo verificado no âmbito do Convênio 746977/2010 corresponde a R\$ 10,77, por aluno/hora/aula, o que evidenciaria, também, um considerável sobrepreço, conforme relatado na instrução anterior (peça 50, parágrafo 3.11.1.12, p. 74).

115. Todas essas informações apontam, a princípio, para o risco de sobrepreço em diversos convênios celebrados. Não obstante, faz-se necessário fazermos algumas considerações.

116. A Equipe de Auditoria relatou que (peça 50, p. 74-75):

3.11.1.13 - Deve ser observado, porém, que a metodologia usada por esta equipe de auditoria para apurar os sobrepreços tomou por base o aporte total de recursos do ajuste, faltando excluir algumas despesas não relacionadas intrinsecamente com as ações de capacitação. Essa tarefa é complexa, uma vez que, em regra, os serviços previstos nos convênios são descritos com imprecisão, e sem detalhamento, o que dificulta a separação dos custos não ligados diretamente às ações de qualificação. No entanto, deve ser considerado que o custo médio aluno/hora/aula (coluna G da tabela acima), observado nos ajustes do Programa Bem Receber Copa, deve refletir, no essencial, o custo necessário para realizar as ações de capacitação, objeto maior do Programa, uma vez que as despesas não essenciais à realização das capacitações deveriam ser mínimas, sem impactar no custo final do aluno/hora/aula.

117. Conforme relatado, não foram excluídas do cálculo as despesas que não estariam relacionadas diretamente com as atividades de capacitação, inclusive porque não seria possível, em face da complexidade exigida, tendo em vista as deficiências na descrição e no detalhamento dos itens de despesas. Assim, muito embora corroborem a afirmação feita pela Equipe de Auditoria, de que os convênios reflipam, em essência, o custo para realizar as ações de capacitação, cremos não ser possível afirmar, inequivocamente, que há sobrepreço no custo aluno/hora/aula nos convênios firmados.

118. Somente se fosse possível separar as despesas não ligadas diretamente à capacitação é que seria viável a comparação dos custos praticados nos convênios com os parâmetros indicados no relatório de auditoria. Ademais, o próprio relatório indica, como um dos achados de auditoria, a existência, em diversos planos de trabalhos, de despesas tidas, a princípio, como não essenciais e genéricas, que, a princípio, também não estariam ligadas diretamente ou seriam estranhas às atividades de capacitação, conforme o relato que se segue (peça 50, p. 53):

3.10.1.4 - Chama a atenção nos ajustes os gastos com formatura, carteira de estudante, encontros comerciais da própria entidade, publicações em revista da conveniente, seguro de acidentes pessoais, tradução de cardápios e produção fotográfica dos restaurantes participantes dos treinamentos, realização de Fun Tour, aquisição de diárias e passagens internacionais, city tour, diárias e passagens aéreas nacionais, certificação, entre outros itens questionáveis, quando se compara com o real objeto das avenças, ou seja, qualificação profissional. Esses gastos previstos nos planos de trabalho não foram avaliados pelo MTur quanto ao custo envolvido, bem como quanto a serem essenciais ao objeto do ajuste. Não foi observada, também, a questão da economicidade e eficiência, uma vez que não se levou em conta o fator de economia de escala. Essas despesas, por não se repetirem em todos os convênios, às vezes ocorrendo num determinado ajuste, são questionáveis do ponto de vista da sua indispensabilidade à realização dos cursos de qualificação. Considerando os recursos escassos do ministério, para qualificar cerca de 306 mil profissionais, despesas dessa ordem deveriam ser examinadas pelo ministério quanto a sua adequação, e a eventual sobrepreço.

3.10.1.5 - A deficiência no planejamento do MTur fez com que cada conveniente escolhesse o que incluir como despesa no Plano de Trabalho. Como resultado, verificou-se que as entidades, em grande parte, estabeleceram despesas com nomes genéricos e imprecisos, ou mesmo despesas dispensáveis à consecução dos cursos de capacitação. Assim, ante a ausência de critérios para realizar as despesas do objeto pactuado, caberia ao MTur solicitar do conveniente a adequação do Plano de Trabalho, retirando os gastos sem razoabilidade, que não contribuiriam para a realização da ação de qualificação, ante a escassez de recursos do ministério.

119. As despesas que se inserirem nessas condições também deveriam ser excluídas do cálculo do possível sobrepreço, pois, sendo estranhas à atividade de ensino e treinamento, poderiam estar inflando o custo final, prejudicando a comparação. Porém, conforme já exposto, não seria possível em face dos motivos alegados pela Equipe de Auditoria.

120. Dessa forma, não é possível afirmar, categoricamente, com base na metodologia adotada no Relatório de Auditoria, que tenha ocorrido sobrepreço nos orçamentos constantes dos planos de trabalhos, e em que montante seria esse, em face da impossibilidade de se comparar, entre si, os diversos serviços que compõem cada convênio.

121. Como o sistema jurídico pátrio determina que em caso de dúvida o réu não deva ser condenado/apenado, em face da exegese do art. 386, inciso VII, do Código de Processo Penal, propomos que seja **acatada parcialmente** as justificativas do responsável, assim como dos demais responsáveis também chamados em audiência, com relação ao ponto em questão.

122. Não obstante, será proposto determinação ao MTur, nos moldes indicados no Relatório de Auditoria (peça 50, p. 106-107), para que analise e, quando for o caso, adote as providências ali indicadas, em relação as despesas com indícios de não serem essências ou não razoáveis. Tal medida permitirá que despesas ilegítimas sejam objeto de glosa, acarretando na recomposição de valores ao erário.

123. **Razões de justificativa:** Com relação à emissão da Nota Técnica 235/2010, que examinou a execução do Termo de Parceria 730603/2009, atestando o cumprimento do que foi aprovado no plano de trabalho, em que pese o sistema Observatório ter se transformado em sítio apenas para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, com divulgação de calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, solução que não contempla o objeto do termo de parceria firmado com o MTur, que era voltado para o acompanhamento operacional das ações de qualificação executadas no Programa Bem Receber Copa, o Sr. Luciano da Costa Paixão alega que (peça 207, p. 17):

O Observatório do Bem Receber Copa foi concebido para ser o portal da transparência do programa, onde toda sociedade, inclusive órgãos de controle, poderiam obter todas as informações: de conteúdo, de eventos, de responsabilidade sobre os cursos, financeiras, dentre outras a respeito do BRC. Era o canal onde os próprios usuários poderiam fazer a sua crítica e sugestão. Era uma ferramenta que estava a serviço do trabalho em campo para levantamentos e escuta nas doze cidades sede. Este Termo de Parceria não foi concluído pois a sua ação foi interrompida. Dessa forma fica comprometido qualquer posicionamento sobre a sua viabilidade.

124. **Análise:** Diferentemente do que alega o responsável, o sistema observatório não tinha o propósito de servir como um portal da transparência do programa Bem Receber Copa. Vejamos as informações relatadas no relatório de auditoria (peça 50, p. 84):

3.13.1.7 - O sistema Observatório, por sua vez, a cargo do Instituto Casa Brasil de Cultura (ICBC), tinha por objeto o desenvolvimento e implementação de sistema de acompanhamento operacional do Programa de Qualificação Profissional (Bem Receber Copa 2014). Teria como resultados: (a) a criação de Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa de Qualificação Profissional para o Turismo; (b) a elaboração de relatórios técnicos trimestrais contendo os resultados e as análises da pesquisa quantitativa; e (c) construção de um banco de dados de profissionais qualificados pelo MTur (peça 33, p. 75-98).

3.13.1.8 - O produto apresentado pelo ICBC, no entanto, consiste no sítio <http://observatoriobrc.com.br/>, onde se observam os seguintes links:

- a) Página inicial: com notícias relacionadas com a Copa de 2014;
- b) Inscriva-se: com critérios para participar dos cursos de qualificação e opção para inscrição;
- c) Blog da Qualificação: com as mesmas notícias disponíveis na página inicial;
- d) Agenda: com a previsão de eventos relacionados à qualificação do Programa Bem Receber Copa;
- e) Fórum: espaço para troca de mensagens entre os participantes do Programa;
- f) Estante Virtual: com disponibilização de material didático dos cursos oferecidos pelo Programa Bem Receber Copa;
- g) Seções: Acontece: com informações sobre a realização de eventos relacionados com o Programa Bem Receber Copa; Biblioteca: com disponibilização de material didático dos cursos oferecidos pelo Programa Bem Receber Copa; Colaboração: envio de comentários e sugestões; e Infográficos: com informações a respeito da execução do Programa e da execução dos cursos.

3.13.1.9 - Pelo que se observa no sítio da internet, o Observatório transformou-se em uma ferramenta para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, ao invés de sistema de monitoramento e acompanhamento das ações do Projeto. Não se observou nos autos justificativa para o fato de o ICBC ter desenvolvido sítio na internet para divulgação de calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, solução que não contempla o objeto do termo de parceria firmado com o MTur, que era voltado para o acompanhamento operacional das ações de qualificação executadas no Programa Bem Receber Copa.



3.13.1.10 - Conforme Plano de Trabalho (peça 33, p. 75-98), a ferramenta tecnológica desenvolvida pelo ICBC deveria, também, possibilitar o cadastramento de: convênios, empresas beneficiadas, profissionais, entidades, fornecedores e cursos oferecidos, produtos estes similares aos previstos no sistema Siga e em funcionalidades disponíveis no Siconv. As Notas Técnicas 235/2010, de 23/11/2010, e 165/2011, de 1/7/2011 (peça 33, p. 43-44 e 59-65) concluíram que o termo de parceria estava sendo executado conforme o previsto no plano de trabalho aprovado.

125. As informações prestadas pela Equipe de Auditoria, escoradas em informações constantes do próprio plano de trabalho proposto para a sua concepção, demonstram que o sistema Observatório tinha outros objetivos, como o de possibilitar o monitoramento e acompanhamento das ações do programa Bem Receber Copa assim como o cadastramento de convênios, de empresas beneficiadas, de profissionais, de entidades, de fornecedores e cursos oferecidos. A função desse sistema não era simplesmente a de divulgar as ações do programa supracitado.

126. O responsável não deveria ter atestado, por meio de notas técnicas, que a execução estava sendo feita em conformidade com o que havia sido proposto inicialmente, já que havia um claro desvirtuamento do objeto.

127. É importante salientar que a entrega de objeto distinto pela entidade conveniente é flagrantemente irregular, ensejando, inclusive, a devolução dos recursos repassados.

128. Assim, consideramos que as justificativas prestadas não merecem prosperar.

129. **Razões de justificativa:** Por fim, para concluir as suas razões de justificativa, o Sr. Luciano da Costa Paixão apresenta uma síntese da concepção e da estratégia do programa Bem Receber Copa (peça 207, p. 17-20).

130. **Análise:** As condutas pelos quais o responsável foi chamado a apresentar razões de justificativa não são abrandadas ou esclarecidas com a simples apresentação de informações acerca da concepção do plano, seus objetivos e suas estratégias. Discute-se aqui a atuação concreta do Sr. Luciano da Costa Paixão em diversos convênios firmados pelo MTur, no âmbito do Programa supracitado, que deram causa a irregularidades. Essas informações apenas contextualizam o programa, mas em nada acrescentam ao exame dos fatos e da apuração de responsabilidade no caso concreto. Cabe acrescentar esta Unidade Técnica, preliminarmente à presente auditoria, realizou levantamento de riscos no programa Bem Receber Copa por meio do TC 004.018/2011-7. Portanto, as informações apresentadas nesse ponto pelo responsável não estão diretamente ligadas aos pontos da audiência e já foram consideradas e conhecidas no referido levantamento.

131. **Proposta de encaminhamento:** Acatar parcialmente as justificativas prestadas pelo Sr. Luciano da Costa Paixão, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8443/92, em face das condutas elencadas no item 2, alíneas “b” a “h1”, “h3” e “k” (peça 50, p. 94-95 e 97).

**3) Análise das razões de justificativa apresentadas pela Sra. Freda Azevedo Dias (CPF: 782.175.556-72), ex-Coordenadora-Geral de Qualificação substituta (de dezembro de 2010 a julho de 2011):**

132. **Razões de justificativa:** De início, a Sra. Freda Azevedo Dias contextualiza o programa Bem Receber Copa, apresentando o seu histórico, objetivos, metas traçadas, entre outras informações (peça 210, p. 4-6), as quais deixaremos de reproduzir e analisar pelo fato de que não possuem o condão de esclarecer o mérito dos fatos tidos como irregulares.

133. A seguir, com relação à ausência de capacidade técnica e operacional das convenientes, a responsável assevera o seguinte (peça 210, p. 6-10):

Esclarecemos que o cumprimento da legislação quanto à avaliação técnica e operacional das entidades selecionadas nos convênios 753683/2010, 754856/2010 e 753804/2010, expressas nas Notas Técnicas 291/2010, 297/2010 e 292/2010 estava em estrita consonância com a orientação da Coordenação Geral de Convênios, Assessoria de Convênios do Departamento e da Consultoria Jurídica do Ministério do Turismo, no sentido de que a aferição de qualificação técnica deveria ser feita por meio de três declarações de autoridades locais onde a conveniente estivesse estabelecida, com relação aos três últimos anos de seu funcionamento regular.

(...)

Quanto ao procedimento supostamente em desacordo ao art. 5º, inciso II, e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU; A qualificação técnica e capacidade operacional da entidade privada sem fins lucrativos será aferida segundo critérios técnicos e objetivos a serem definidos pelo concedente ou contratante, bem como por meio de indicadores de eficiência e eficácia estabelecidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados a partir de 10 de julho de 2008. Destacamos que não havia normatização do Ministério do Turismo para aferição da qualificação técnica e operacional em conformidade com este preceito relacionado aos indicadores de desempenho.

Ressaltamos que havia prazo para a obrigatoriedade do cumprimento deste artigo nas DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS Art. 72 da Portaria 127/2008/MPOG - A utilização dos indicadores de eficiência e eficácia para aferição



da qualificação técnica e capacidade operacional das entidades privadas sem fins lucrativos, a que se refere o § 2º do art. 5º, será obrigatória para instrumentos celebrados a partir de 10 de Janeiro de 2011.

(...)

Com efeito, as Notas Técnicas foram aprovadas em razão de as entidades convenientes terem apresentado as devidas Declarações, como também o Currículo Institucional - exigência instituída no âmbito do Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo - DCPAT para demonstrar a experiência em projetos anteriormente realizados pelas entidades. Esta exigência está estabelecida no anexo 1 item III da Portaria 90 de 22 de dezembro de 2010.

Além disso, as notas técnicas em questão foram aprovadas também em razão dos convênios terem sido celebrados com entidades de classe integrantes do Conselho Nacional do Turismo, representativas dos segmentos considerados "linha de frente" do Turismo Brasileiro, e que na sua quase totalidade já tinham convênios celebrados com a União, especialmente com o próprio Ministério do Turismo e encontravam-se adimplentes - o que fazia presumir sua qualificação e capacidade de execução. Assim, o pressuposto orientador da análise, estabelecido no âmbito do Programa, era de que os representantes dessas entidades teriam legitimidade e capacidade de sensibilização e mobilização dos profissionais que seriam qualificados.

A compreensão sobre a terceirização pode ser observada por meio da Nota Técnica 2009DSL/SLTI-MP, do Comitê Gestor do SICONV, que corrobora quando estabelece que a entidade, após aprovação do Plano de Trabalho ou celebração do acordo, pode efetuar contratações de profissionais habilitados para realizar ações pactuadas, conforme a seguir:

"Percebe-se, no entanto, que, não obstante haver a necessidade de certificação de padrões mínimos de qualificação técnica e de capacidade operacional, cada celebração de um convênio ou contrato de repasse impõe à parte recebedora dos recursos, além da execução do objeto, uma série de novas demandas, decorrentes do gerenciamento de tais atividades. Diante disso, é razoável pressupor que a entidade não necessite possuir antecipadamente todos os requisitos técnicos e operacionais necessários para a realização da totalidade do objeto, pois esses poderão ser implementados ou mobilizados com recursos oriundos do próprio convênio ou contrato de repasse. Nesse sentido, não haveria óbices para que, após a aprovação do plano de trabalho ou a celebração do acordo, a entidade efetue a contratação, caso necessário, de profissionais habilitados para a realização das ações pactuadas".

Portanto, pressupunha-se que não seria obrigatório que o conveniente executasse diretamente todas as ações inerentes do Plano de Trabalho, até mesmo porque esta própria Corte de Contas ao apreciar a questão no TC nº 009.745/2007-9, de relatoria do Min. Walton Alencar, proferiu o Acórdão nº 2352/2009 admitindo que a terceirização de atividades no âmbito da execução do convênio não constitui irregularidade e representa procedimento comum e natural.

Além do mais, a Portaria Interministerial nº 492, de 10 de novembro de 2011, no seu art. 47, deixa clara a possibilidade de terceirização, desde que haja previsão no plano de trabalho ou em razão de fato superveniente e imprevisível na execução do ajuste, verbis:

Art. 47 - A entidade privada sem fins lucrativos beneficiária de recursos públicos deverá executar diretamente a integralidade do objeto, permitindo-se a contratação de serviços de terceiros quando houver previsão no plano ou programa de trabalho ou em razão de fato superveniente e imprevisível, devidamente justificado, aprovado pelo órgão ou entidade concedente.

134. **Análise:** Ainda que possibilitasse ao concedente definir os critérios para a verificação da capacidade técnica e operacional das entidades convenientes, conforme previsto no art. 5º, § 2º da referida portaria, a Portaria Interministerial 127/2008 determinava a obrigatoriedade de que a aferição da capacidade do conveniente fosse realizada. Somente o uso de indicadores de eficiência e eficácia técnicos, estabelecidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados a partir de 1º de julho de 2008, é que se tornaram obrigatórios a partir de 2011.

135. Portanto, a justificativa de que não havia normatização no âmbito do MTur para fins de qualificação técnica e operacional, por si só, não afasta a ocorrência da irregularidade, pois a Portaria Interministerial 127/2008 em seu art. 5º, § 2º, é clara ao firmar que essa análise é necessária, e, em seu art. 6º, inciso VII, diz ser vedada a celebração de convênios com entidades públicas ou privadas cujo objeto social não se relacione às características do programa **ou que não disponham de condições técnicas para executá-lo**.

136. Diante do relato feito no relatório de auditoria (peça 50, p. 12-13), fica demonstrado que o exame feito a respeito da capacidade técnica e operacional das convenientes foi deficiente e inadequada.

137. Com relação aos argumentos de que a capacidade técnica das entidades foi avaliada com base na apresentação de declarações de funcionamento regular, no currículo apresentado e no fato de serem entidades integrantes do Conselho Nacional do Turismo, consideramos que tal análise é insuficiente e inadequada, conforme já expusemos nos parágrafos 39-40 desta instrução.

138. Com relação à possibilidade de que a entidade pudesse contratar profissionais habilitados para a realização das ações pactuadas, entendimento defendido pelo responsável com base na Nota Técnica do Comitê Gestor do Siconv, essa contratação seria razoável se ligadas a atividades acessórias ou à

complementação/aumento do número de pessoas atendidas pelo programa, conforme já defendido anteriormente (parágrafo 9 desta instrução).

139. Não obstante, de acordo com o entendimento já exposto nesta instrução (parágrafos 16-23) que concordamos com o argumento de que não se poderia exigir conduta diferente da responsável, eis que, à época, as entidades proponentes apresentaram os elementos, previstos na legislação pertinente, tidos como necessários à comprovação da capacidade técnica e operacional. Como o MTur não disciplinou a obrigatoriedade de que as entidades apresentassem outras informações tendentes a possibilitar a averiguação das respectivas estruturas física, material e humana, cremos ser escusável a conduta dos responsáveis diretamente envolvidos nas análises dos planos de trabalhos propostos e, por consequência, a dos gestores que corroboraram os pareceres e que celebraram os convênios.

140. Dessa forma, tendo em vista que não se poderia exigir conduta diversa da responsável, propomos que seja **aceita parcialmente** suas razões de justificativa e afastada a imputação de responsabilidade neste ponto.

141. **Razões de justificativa:** Com relação à emissão de notas técnicas sem observar a ausência de pesquisas de preços e com avaliação técnica deficiente, a Sra. Freda Azevedo Dias alega que (peça 210, p. 10-12):

*Em relação à alegação de análise de custos em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93; acreditamos que a utilização de um texto padrão não é fator suficiente para inferir que a análise técnica é deficiente em relação à razoabilidade dos custos (...).*

*Cumpra observar que as Notas 292/2011 (INDESC) e 297/2011 (CBC&VB) referem-se à aprovação de plano de trabalho de acordo com o previsto no art. 27 da Portaria 127/2008/MPOG.*

*Art. 27. Poderá ser realizada a celebração de convênios, contratos de repasse ou termo de parceria com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente ou contratante, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada.*

*Parágrafo único. O concedente ou contratante deverá extinguir o convênio no caso de não cumprimento da condição no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período a contar da celebração.*

*Assim, a oportunidade de se analisar o cumprimento ou não da condição suspensiva passou a ser na apresentação do Termo de Referência e das planilhas orçamentárias, conforme o previsto no art. 1, inciso XX, da Portaria 127/2008, quando então a análise criteriosa dos custos era feita, mormente em relação às atividades previstas para contratação no plano de trabalho objeto do convênio. Os instrumentos utilizados para esta análise foram os orçamentos encaminhados pelo proponente e em comparação aos preços praticados em projetos desta natureza no MTur, conforme as orientações e normativas internas para o cumprimento da legislação vigente.*

*(...)*

*Ressalta-se, ainda, que naquela época não estava em funcionamento a cotação prévia por meio do SICONV, conforme art. 46 da Portaria Interministerial 127/2008, e à única orientação no MTur para a equipe técnica para a análise de custos era as que foram aqui expostas.*

142. **Análise:** Não se questiona o uso de texto padrão em si, mas sim o fato de que ele seja o único indicativo de que tenha supostamente havido o exame da economicidade nos projetos propostos, o que não é correto, uma vez que, isoladamente, não demonstra se foi realizado o exame e não comprova se os preços eram condizentes com a prática do mercado à época.

143. As pesquisas de preços feitas e a análise empreendida em cima dos orçamentos propostos deveriam ter sido acostadas aos autos dos respectivos processos administrativos, de maneira a comprovar que os projetos propostos atendiam ao princípio da economicidade. Não havia elementos nos autos dos processos administrativos examinados, durante a auditoria realizada, que demonstrasse a metodologia utilizada, os referenciais de preços adotados e a análise crítica sobre os quantitativos previstos em cada item dos diversos planos de trabalho propostos. Além disso, a responsável não trouxe, nesta oportunidade, qualquer documento que comprove que o exame da economicidade tenha sido feito ou como tenha sido realizado.

144. A questão relacionada ao implemento de condição suspensiva, defendida pela responsável, de que o momento da análise dos custos passou a ser quando da apresentação do termo de referência e do orçamento, merece reflexão. A Portaria Interministerial 127/2008, art. 27, prevê a possibilidade de que se estipule previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente para que o convênio possa ser celebrado. A regra não especifica quais assuntos poderiam ser objeto de cláusula suspensiva, abrangendo, portanto, um escopo muito amplo. Mas como toda norma, ainda mais se tratando de um ato infralegal, está sujeita às restrições impostas pela Constituição, leis e princípios que regem o sistema jurídico do país, deve-se avaliar se a análise de custos de um plano de trabalho poderia ser postergada.



145. Em parte dos casos concretos, como exemplo o da Nota Técnica 297/2010 (peça 39, p. 18-20), o plano de trabalho proposto não apresentava a planilha orçamentária, o que levou a área técnica do MTur a manifestar que “Quanto à análise do Termo de Referência e da planilha orçamentária relativa aos custos finais do projeto, será realizada após a inserção destes no SICONV, pela Conveniente, que deverá ocorrer no prazo de 60 dias a contar da data de assinatura do instrumento, nos termos do art. 27 da Portaria Interministerial Nº 127/2008.”

146. A legislação atual, consubstanciada na Portaria Interministerial 127/2008 permite tal prática, pois o seu art. 23 prevê que, nos convênios e contratos de repasse, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente ou contratante exigí-lo antes da celebração do instrumento. Isso ocorre porque a Portaria supra distingue plano de trabalho e projeto básico, e não elenca esse como peça a compor o plano de trabalho desde a sua apresentação inicial ao órgão público.

147. Contudo, isto não significa que o exame dos custos do projeto em todas as contratações e convênios que prevejam a aquisição de bens e serviços não seja obrigatório, pois a observância do princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal, deve ser comprovada como condicionante à assinatura do convênio. Ou seja, ainda que em momento posterior ao exame inicial do plano de trabalho, a área competente do MTur teria que se manifestar a respeito nos autos do processo administrativo.

148. Nos casos concretos, nos quais a apresentação dos orçamentos posterior se deu posteriormente à formalização do convênio, o MTur não efetuou a devida avaliação dos custos, pois não havia nos autos dos processos administrativos examinados durante a auditoria quaisquer evidências de que isso tenha sido feito, o que configura a aprovação de plano de trabalho sem a avaliação de que os seus custos estivessem em consonância com o princípio da economicidade. O mesmo ocorreu nos casos em que a área competente do MTur opinou pela razoabilidade dos custos já no exame do plano de trabalho. Em ambos os casos, há declarações em notas técnicas de que os preços foram averiguados, mas não há documentação que dê suporte a essas afirmações nos processos administrativos, conforme foi exposto no relatório de auditoria (peça 50, p. 20-22).

149. A mera declaração acerca dos quantitativos e custos, sem que seja anexada toda a documentação que permitiu à área técnica do Mtur concluir pela adequabilidade daqueles, não é suficiente para justificar o preço praticado nos convênios, pois não há nenhuma garantia de que, de fato, tenham sido feitas pesquisas de mercado, análise do quantitativo de horas necessárias de mão de obra, se os projetos anteriores, supostamente utilizados para fins de comparação de preços, eram similares, dentre outras informações. A falta de documentação não permite aos órgãos de controle checar os parâmetros nos quais a referida área se baseou para fundamentar as suas conclusões.

150. Como não foram trazidos novos elementos comprobatórios que possam corroborar as afirmações feitas nas notas técnicas, consideramos que as justificativas não merecem prosperar, permanecendo a responsabilidade da Sra. Freda Azevedo Dias pela irregularidade.

151. **Razões de justificativa:** Com relação à emissão de notas técnicas, sem avaliação dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, a Sra. Freda Azevedo Dias argumenta o seguinte (peça 210, p. 12-13):

Sobre este aspecto, a peticionária registra que o objetivo das Notas Técnicas 294/2010 (convênio 600281/2007), 132/2011 (convênio 71776/2009) e 297/2010, era relativo à análise quanto ao cumprimento das metas e etapas previstas no plano de trabalho para a liberação de parcela previstas no cronograma de desembolso, em conformidade com a Portaria Interministerial 127/2008; **CAPÍTULO II DA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS - Art. 42.** A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

Ressalte-se que as atribuições da área técnica eram tão somente a de aferir realização física das metas, em conformidade com o Plano de Trabalho. Os aspectos financeiros, contábeis e administrativos eram objeto de análise na prestação de contas, como de outro setor, conforme a estrutura regimental do Ministério de Turismo a Coordenação de Convênios - CGCV.

Art. 24 - À Coordenação Geral de Convênios compete:

(...)

IV - acompanhar a execução do cronograma de desembolso dos convênios e monitorar a execução das ações dos acordos e ajustes, sob os aspectos administrativos, financeiros e contábeis;

152. **Análise:** Pelos motivos já expostos nesta instrução (parágrafos 61-68 desta instrução), as notas técnicas que se referem à aprovação de planos de trabalho e suas alterações são de responsabilidade das áreas

técnicas (Diretoria de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo e Coordenação Geral de Qualificação e Certificação nos casos apontados no relatório de auditoria), pois à Coordenação Geral de Convênios cabe apenas o exame de prestações de contas sob o prisma financeiro, conforme o Regimento Interno do MTur. Já as notas exaradas pelas áreas técnicas, com o objetivo de avaliar como estavam as execuções físicas dos convênios, somente precisariam, obrigatoriamente, se ater aos aspectos técnicos (cumprimento do objeto, metas, observância do cronograma, etc.), de maneira que a ausência de manifestação acerca da comprovação da aplicação da contrapartida não financeira não seria irregular, pois esse exame caberia à Coordenação Geral de Convênios ou a outro órgão designado.

153. Dessa forma, propomos que as justificativas prestadas pela Sra. Freda Azevedo Dias sejam parcialmente acatadas, devendo permanecer a responsabilidade por não avaliar, quando do exame dos planos de trabalho, as contrapartidas oferecidas pelas entidades, por meio de bens e serviços, e suas conformidades com os preços de mercado à época, conforme determinava o art. 20, § 2º, da Portaria 127/2008, uma vez que não logrou êxito em justificar os fatos.

154. **Razões de justificativa:** No que se refere à emissão de notas técnicas com análises superficiais e intempestivas das prestações de contas parciais, a Sra. Freda Azevedo Dias justifica o seguinte (peça 210, p. 13-15):

A petionária não pode concordar com a imputação de infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial 127/2008. A emissão das Notas Técnicas 294/2010, 132/2011, 133/2011, 177/2011, 123/2011 e 165/2011, tiveram como objetivo tão somente analisar a execução, da perspectiva técnica, das metas e etapas para o cumprimento do objeto dos Convênios, de acordo com o Plano de Trabalho para a liberação das parcelas.

(...)

A análise da Prestação de Contas Parcial era exigida quando da vigência da Instrução Normativa nº 01/1997 da STN. Esse procedimento foi alterado com publicação da Portaria Interministerial nº 127/2008. Ou seja, deixou de valer a partir 29 de maio de 2008 a exigência de análise da Prestação de Contas Parcial e ainda o SICONV não tinha as funcionalidades previstas para o acompanhamento da execução de convênio. Assim, o que era procedido em relação à análise da área técnica era a verificação das informações dos relatórios apresentados pelos convenientes apenas no que se refere à realização das atividades previstas no Plano de Trabalho quanto ao cumprimento do objeto dos Convênios. Ressaltamos que os aspectos administrativos, contábeis e financeiros, somente "seriam avaliados quando da Prestação de Contas Final" e por outro setor no Ministério do Turismo.

Registre-se que para uma avaliação mais criteriosa da aplicação dos recursos, deveria haver manifestação de análise e parecer concomitantemente das duas áreas - técnica e financeira, quando da análise das prestações de contas, tanto parciais quanto finais, pois, por óbvio, somente a análise técnica, não poderia assegurar sozinha, a boa e regular aplicação dos recursos.

A ausência de fiscalização in loco era outro ponto crítico, pois impedia de certa forma a produção e averiguação dos elementos comprobatórios da execução dos convênios, e não eram realizadas, em razão das áreas superiores responsáveis pela liberação de passagens e diárias, negarem os pedidos, praticamente todas as vezes que eram assim solicitados, justificando ser por falta de recursos.

155. **Análise:** A questão da responsabilidade pelo exame técnico e financeiro das prestações de contas já foi exposta nesta instrução (parágrafos 61 a 68 desta instrução), de maneira que, nos casos ora sob análise, para se afastar ou não a responsabilidade pelas irregularidades, faz-se necessário verificar o teor das notas técnicas exaradas (aspectos técnicos e/ou financeiros).

156. Conforme amplamente relatado no relatório de auditoria (peça 50, p. 32-35), foi identificada a precariedade com que o exame do cumprimento dos próprios objetos e metas estipulados em vários convênios foi feito, pois as notas técnicas emitidas se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, o que não se coaduna com os artigos 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008. As notas, portanto, tratam de aspectos técnicos, e não financeiros e contábeis como argumenta a responsável.

157. Assim, a responsável não poderia, simplesmente, compilar, nas notas técnicas por ele exaradas, as informações repassadas pelas entidades convenientes, pois isso configura que a sua atuação foi meramente formal, não tendo existido análise de fato, ou seja, não ter havido a averiguação da execução física do objeto e o alcance dos resultados esperados em cada convênio.

158. Os artigos supracitados referem-se ao acompanhamento da execução do objeto, nos quais são previstos a necessidade de fiscalizar e atestar a regularidade dos atos praticados e a boa e regular aplicação dos recursos, conforme foi exposto no parágrafo 71-73 desta instrução. Assim, não é porque a Portaria Interministerial 127/2008 não tenha previsto o instituto da prestação de contas parcial que a regular aplicação



de recursos não tenha que ser averiguada, inclusive como um condicionante à liberação das demais parcelas de recursos.

159. Dessa forma, as justificativas prestadas não possuem o condão de afastar a responsabilidade da Sra. Freda Azevedo Dias sobre os fatos irregulares ora tratados.

160. **Razões de justificativa:** Com relação à emissão de nota técnica manifestando-se favoravelmente pela aprovação de plano de trabalho, que resultou em sobreposição de esforços com o Convênio 724449/2009, a Sra. Freda Azevedo Dias justifica o seguinte (peça 210, p. 15-16):

A metodologia de avaliação e monitoramento de programas e projetos de qualificação insere-se na gestão visando o alcance dos resultados e tem fundamental importância para o aprimoramento dos projetos. Por essa razão, os processos de monitoramento e avaliação também deviam ser atualizados e adequados à realidade.

(...)

(...) o fato da atividade de monitoramento e avaliação do programa integrar dois convênios com a mesma instituição não indica uma afronta aos princípios da economicidade e da eficiência.

(...)

No caso destes instrumentos observamos que os projetos são distintos, um fazia parte da 1ª etapa - 724449/2009 com a qualificação profissional de 5315 trabalhadores do setor; o outro parte da 2ª etapa - 753683/2010 com previsão de qualificação de 12.000 profissionais, em municípios sedes diferentes. Ressalta-se que os profissionais participantes da primeira etapa não poderiam participar dos cursos ofertados na segunda etapa, nem mesmo em cursos dos outros projetos do Programa, este inclusive era um dos monitoramentos realizados pelo sistema. Em razão disto, em cada novo projeto a ser realizado, seriam contempladas ações de planejamento e de desenvolvimento das ações específicas do ajuste ora pactuado, considerando que as avaliações seriam realizadas em outros profissionais. Assim, não há o que se falar em sobreposição de ações, nem mesmo afronta aos princípios da economicidade e da eficiência.

Os projetos de qualificação do Programa Bem Receber Copa, requeriam para a sua execução o envio constante de informações, que o conveniente deveria apresentar ao MTur. Assim, em virtude da quantidade, heterogeneidade e volume de recursos e metas do Programa Bem Receber Copa, as atividades de monitoramento e avaliação eram aprovadas em face destas variáveis.

161. **Análise:** Em suma, a responsável defende que os projetos eram distintos, o que permitia que, em cada um deles, podiam estar contempladas ações de planejamento e de desenvolvimento das ações específicas.

162. Muito embora os convênios fossem distintos, ambos se referem à qualificação e treinamento de pessoas no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e, conforme exposto no relatório de auditoria, em um deles já era previsto o desenvolvimento de instrumentos de avaliação, restaria aos demais apenas a aplicação prática desses mecanismos. Transcreveremos a seguir trechos do relatório de auditoria, onde a matéria é exposta de maneira clara, facilitando o entendimento da questão (peça 50, p. 48-49):

3.9.1.1 - O Projeto “Escola Virtual dos Meios de Hospedagem” (peça 24, p. 14), Convênio 724449/2009, 1ª etapa, prevê, entre as suas ações, o Monitoramento e Avaliação do Projeto, cujos objetivos seriam: (a) realizar pesquisas quantitativas e qualitativas, acerca dos cursos, alunos e instituições envolvidas, bem como sobre os resultados do Programa; (b) **desenvolver sistema informatizado de monitoramento**, com informações do público-alvo e das ações do Programa; (c) criar comunidade virtual para dinamizar as iniciativas e experiências bem sucedidas, gerando efeitos multiplicadores. Para realizar essas ações, o IBH firmou contrato com a OMNI3 no valor de R\$ 448.800,00 (peça 46, p. 1-8).

3.9.1.2. - A Nota Técnica 156/2010 (peça 24, p. 138-139), de 4/8/2010, menciona que **o sistema de monitoramento estava sendo implantado** conforme a etapa prevista no Plano de Trabalho. Até 31/5/2010, teriam sido realizadas ações referentes a: (a) desenvolvimento e produção do sistema de acompanhamento e avaliação da Escola Virtual dos Meios de Hospedagem; (b) integração de sistemas; (c) revisão final do instrumento de avaliação; e (d) reuniões de integração. Posteriormente, a Nota Técnica 256/2010 (peça 24, p. 154) informa que o sistema está sendo alimentado com os dados levantados nas pesquisas de reação. Informa, também, que foram utilizados questionários como recursos de avaliação dos guias de estudo, dos encontros presenciais, para avaliação do curso, bem como para detectar o perfil dos participantes.

3.9.1.3 - Em 23/12/2010, a empresa OMNI3 apresentou o resultado dos trabalhos (peça 24, p. 308-326) desenvolvidos ao longo do exercício de 2010. Chama a atenção o fato de o relatório mencionar que se trata de análise conclusiva da pesquisa realizada no decorrer dos cursos de qualificação dos profissionais dos meios de hospedagem. Esse mesmo relatório informa que foi realizada a atividade 2.4, que trata da produção, desenvolvimento e integração de sistemas de acompanhamento e avaliação da Escola Virtual, e que o sistema informatizado de monitoramento estaria homologado.

3.9.1.4 - Constata-se, entretanto, que o produto entregue pela OMNI3 **se refere apenas a resultados de avaliação de reação**, que contempla: perfil dos participantes, avaliação dos módulos dos cursos, avaliação dos cursos realizados, e avaliação dos encontros presenciais. Ao final, o referido relatório faz uma conclusão simplória e genérica sobre o acompanhamento e avaliação da EVMH. Pontos desse relatório demonstram a superficialidade desse trabalho, conforme se destaca a seguir: (...) a percepção dos participantes dos cursos sobre seu conteúdo, metodologia e possibilidade de



aplicação no dia a dia de trabalho foi muito positiva; (...) faz-se necessário alertar para a necessidade do acompanhamento do desempenho do empregado no trabalho, verificando as possíveis necessidades de aprimoramento, de reforço, de melhor adequação dos conhecimentos ao contexto do trabalho; (...) é necessário estar atento para a pertinente leitura do cenário e das demandas por novas tecnologias para que o gap, que ocorre entre as competências necessárias e as existentes no ambiente de trabalho, possa ser adequadamente gerenciado (peça 24, p. 326).

3.9.1.5 - Observa-se que a avaliação dos resultados do convênio é genérica e não aponta para qualquer direção; não houve avaliação dos resultados do Programa. Não foi encontrado nos autos comprovação da construção do sistema previsto no Plano de Trabalho para coleta, consolidação e emissão de relatórios gerenciais. O que se verificou foi que **as avaliações foram realizadas na plataforma educacional, produzida pelo Ceteb, e que a atuação da empresa OMNI3 se restringiu à elaboração de questionários, e aplicação deles após a realização dos cursos, e após os encontros presenciais.**

3.9.1.6 - A referida empresa também foi contratada pelo IBH (Convênio 753683/2010 – 2ª etapa da EVMH), no valor de R\$ 453.600,00 (peça 46, p. 9-15), e pela Federação Nacional dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (Convênio 746977/2010), no valor de R\$ 424.800,00 (peça 46, p. 16-23), para realizar o mesmo objeto (avaliação e monitoramento do programa). Em consulta aos autos, verifica-se que os Planos de Trabalho, relativos aos Convênios 753683/2010 (2ª EVMH) e 746977/2010 (FNHBRs), são idênticos, prevendo, em ambos, a elaboração de instrumentos de avaliação e monitoramento do Programa, atividade já realizada no âmbito do Convênio 724449/2009, com o IBH. Nesse sentido, trata-se de recebimento de valores por parte da OMNI3 em duplicidade, **uma vez que os instrumentos de avaliação já teriam sido desenvolvidos, restando apenas a aplicação prática desses instrumentos.**

3.9.1.7 - Em relação ao Convênio 753683/2010, a Nota Técnica 291/2010 (peça 29, p. 49) aprovou a realização da 2ª etapa da EVMH com a previsão da realização de serviço para planejar e desenvolver processos de monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento do programa. No caso do Convênio 746977/2010, a Nota Técnica 214/2010 (peça 9, p. 75) aprovou a realização do projeto, que teve como um dos seus objetivos o de criar mecanismos de avaliação da aprendizagem e impacto dos cursos no desempenho dos profissionais de forma a mensurar a efetividade dos mesmos.

3.9.1.8 - Vê-se assim que a empresa foi contratada três vezes para executar serviços de avaliação e monitoramento. No 1º caso, a OMNI3 recebeu valor para desenvolver sistema informatizado de monitoramento, bem como para criar comunidade virtual para dinamizar as iniciativas e experiências bem sucedidas, serviços que não foram verificados nos autos. Nos 2º e 3º casos, **a referida empresa recebeu para elaborar instrumentos de avaliação, os quais já haviam sido criados na 1ª etapa da EVMH** (Convênio 724449/2009). O produto entregue pela OMNI3 referente aos instrumentos de avaliação a que se referem os objetos desses três ajustes, trata-se, na verdade, de questionários feitos para serem respondidos à distância pelos alunos capacitados, conforme pode ser observado no relatório de resultados da avaliação de reação apresentado pela OMNI3 no Convênio 724449/2009 (peça 24, p. 313-321). Dessa maneira, recebeu três vezes para executar a mesma atividade.

163. Conforme exposto, os instrumentos de avaliação já haviam sido criados na 1ª etapa do Convênio 724449/2009, mas a empresa OMNI3 recebeu pagamentos, em outros dois convênios, por esse mesmo serviço.

164. Ou seja, a plataforma de avaliação desenvolvida é única para o programa como um todo. O que varia é a aplicação de questionários em função dos diferentes cursos de treinamento e capacitação realizados. Logo, uma vez que a empresa OMNI3 já havia recebido pela elaboração da plataforma de avaliação no primeiro convênio firmado, não deveria haver previsões semelhantes em outros dois e, muito menos, novos pagamentos. Há ainda o agravante de que a empresa, na prática, se limitou a elaborar e aplicar os questionários, pois se utilizou de plataforma criada pelo Ceteb, conforme narrado no relatório de auditoria (vide as transcrições anteriores).

165. Assim, ainda que a Sra. Freda Azevedo Dias alegue a cada novo projeto a ser realizado seriam contempladas ações de planejamento e de desenvolvimento das ações específicas do ajuste, considerando que as avaliações seriam realizadas em diferentes pessoas/profissionais, e que por isso os casos narrados não se tratariam de sobreposição de ações, o fato é que não há sentido de que a empresa recebesse, por três diferentes convênios, recursos pela elaboração de uma mesma plataforma.

166. Portanto, diante do que foi exposto, não assiste razão a Sra. Freda Azevedo Dias.

167. Além disso, conforme sugerido no Relatório de Auditoria (peça 50, p. 50), cabe determinar ao MTur para que examine/revise as prestações de contas:

1) do Convênio 724449/2009, e promova o ressarcimento dos valores pagos por conta dos itens do Plano de Trabalho, referentes a: (a) desenvolver sistema informatizado de monitoramento, com informações do público-alvo e das ações do Programa; e (b) criar comunidade virtual para dinamizar as iniciativas e experiências bem sucedidas, gerando efeitos multiplicadores; uma vez que não restou demonstrada nos autos a execução desses serviços; e

2) dos Convênios 753683/2010 e 746977/2010, e promova o ressarcimento dos valores repassados/executados, referentes à elaboração de instrumentos de avaliação e monitoramento do Programa

*Bem Receber Copa, que, na verdade, se trata de questionários elaborados para serem respondidos à distância pelos alunos, e que foram previstos e pagos no âmbito do Convênio 724449/2009 (1ª etapa da EVMH), incorrendo em sobreposição de ações e pagamento três vezes pelos mesmo serviço à mesma empresa.*

**168. Razões de justificativa:** Quanto à emissão de notas técnicas que aprovaram planos de trabalhos, embora houvesse neles despesas não essenciais para a qualificação de profissionais que atuariam na Copa do Mundo, e com indícios de sobrepreço, a Sra. Freda Azevedo Dias justifica o seguinte (peça 210, p. 18-19):

Os procedimentos adotados pela área técnica para analisar os custos dos projetos, de acordo com as orientações das áreas competentes, tinham como base a apresentação de orçamentos, não sendo uma atribuição ou objeto de normatização: (i) a verificação da procedência dos orçamentos no momento da análise do pleito; (ii) mérito ou veracidade dos mesmos; (iii) cruzamentos de informações. Não havia orientação quanto a estes procedimentos nem estava explícito na legislação que o técnico quando da aprovação do pleito, tem que fazer estas verificações em relação aos orçamentos. - Ressalte-se que estes orçamentos eram apenas referenciais de comparação de preços das ações previstas no Plano de Trabalho, bem como para se aferir se planilhas estavam de acordo com o mercado. Estes valores, portanto, são – e sempre foram - verificados em razão destes orçamentos, frisa-se encaminhados pelos proponentes.

Quando da efetiva contratação de todos os serviços previstos para realização das ações do Convênio, o Conveniente devia proceder às contratações em conformidade com a legislação vigente, conforme disposto na Cláusula Oitava – Da Contratação com Terceiros do Termo de Convênio, vejamos:

#### CLÁUSULA OITAVA - DA CONTRATAÇÃO COM TERCEIROS

Para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos deste Convênio o CONVENIENTE deverá realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, a ser realizada por intermédio do SICONV, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO.** A CONVENIENTE deverá contratar empresas que tenham participado da cotação prévia de preços, ressalvados os casos em que não acudirem interessados à cotação, quando será exigida pesquisa ao mercado prévia à contratação, que será registrada no SICONV e deverá conter, no mínimo, orçamentos de três fornecedores.

(...)

Tais procedimentos de contratação, verificação de custos etc., seriam analisados no momento da prestação de contas final, como já respondido, pois deixou de existir a prestação de contas parcial - como dito alhures.

**169. Análise:** Quando da aprovação de qualquer plano de trabalho, faz-se necessário avaliar se os custos sugeridos estão em consonância com os praticados no mercado. Também é necessário verificar se os quantitativos previstos estão adequados, razoáveis, em relação ao objeto que se pretende realizar. Há também de se considerar a pertinência ou não de certas despesas previstas nos planos de trabalho, pois aquilo que for impertinente deve ser excluído. Tudo isso, se deve à necessidade de serem observados os princípios da economicidade, razoabilidade e eficiência.

**170.** Essas atribuições devem ser realizadas pela área que tem a competência para aprovar os planos de trabalhos propostos ao MTur, e a justificativa de que não havia regulamentação interna a respeito da necessidade da análise dos orçamentos propostos não pode ser aceita, pois não é cabível a alegação de que gestores e funcionários públicos não saibam da obrigatoriedade de que todas as contratações e convênios realizados pela Administração Pública somente podem ocorrer mediante a comprovação de que os custos envolvidos estejam de acordo com os preços correntes no mercado, em face dos princípios constitucionais e administrativos que regem a matéria, em especial, o da economicidade, eficiência e razoabilidade. Além disso, a análise do orçamento deve, também, se ater aos aspectos qualitativos. Os bens e serviços nele descritos devem ter pertinência com o objeto a ser executado, sendo vedada a inclusão de itens estranhos e desnecessários à sua consecução. Logo, ao mesmo setor responsável pela análise crítica do orçamento, competia o exame quantitativo (custos unitários, quantitativo de bens e serviços) e qualitativo (pertinência dos itens, correlação com o objeto) de todos os itens previstos nesse.

**171.** Há também uma contradição nas informações prestadas pelo responsável, eis que, embora argumente que não havia normatização interna a respeito da necessidade de avaliar o orçamento proposto, alegou que os orçamentos apresentados serviam como referencial para comparação dos preços das ações do plano de trabalho, bem como para aferir se as planilhas estavam com preços de acordo com os de mercado, conforme transcrito anteriormente. Ora, então fica claro que a responsável tinha conhecimento de que os preços constantes dos orçamentos integrantes dos planos de trabalho analisados somente poderiam ser aprovados se estivessem em consonância com os preços praticados no mercado.

**172.** A responsável alega que, quando da contratação de terceiros, a entidade conveniente deveria observar a legislação pertinente, realizando, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado. Ressaltamos que não está se questionando que, durante a execução de convênio, não tenha sido observada essa regra. São coisas distintas a verificação da conformidade do custo do projeto apresentado, para fins de celebração de

convênio, e a realização de cotação prévia de preços durante a execução do convênio. Todos os projetos propostos que envolvam a transferência de recursos públicos para a aquisição de bens e serviços somente devem ser aprovados se os custos demonstrados estiverem de acordo com a prática de mercado. Em caso negativo, o projeto deve ser rejeitado, não se formalizando convênio. Já durante a execução de projetos que tenham sido aprovados, a entidade conveniente deve, sempre que adquirir com terceiros bens e serviços, realizar a cotação prévia de preços, de maneira a garantir que observou os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade. As despesas feitas durante a execução é que são objeto de análise quando da prestação de contas.

173. Portanto, no que concerne a atribuição da responsável, caberia a ela somente aprovar os projetos mediante a devida análise dos custos e da pertinência ou não dos itens constantes dos orçamentos submetidos a seu crivo. A ausência desta verificação, causou a celebração de convênios com itens de bens e serviços com preços superiores aos de mercado, a exemplo do Convênio 753683, em que houve previsão de aquisição de mochila com custo previsto de R\$70,00 a unidade, ao passo que o preço de mercado justo girava entre R\$20,00 e R\$30,00, conforme apontado no relatório de auditoria (peça 50, p. 56).

174. A responsável não se manifestou quanto a questão da não essencialidade de diversos itens de despesa para a qualificação de profissionais que atuariam na Copa do Mundo, centrando suas justificativas na questão dos indícios de sobrepreço.

175. Conforme já exposto na presente instrução (parágrafos 105-106), para o achado em tela estamos propondo o acolhimento parcial das justificativas dos responsáveis chamados em audiência e a determinação ao MTur para que, quando da análise das prestações de contas, verifique tanto a essencialidade dos diversos itens de despesa como a ocorrência de sobrepreço.

176. **Razões de justificativa:** Com relação à emissão de notas técnicas relativas a planos de trabalhos analisado, sem observar a ausência de pesquisa de preços e sem a avaliação dos custos dos bens e serviços, que não estavam compatíveis com os parâmetros de mercado (Codefat, Ceteb e IPDE), a Sra. Freda Azevedo Dias justifica o seguinte (peça 210, p. 19-22):

Registramos que as notas técnicas 292/2010 e 297/2010, estão datadas de 29 e 30 de dezembro respectivamente, período de encerramento do exercício e de liberação dos limites orçamentários por parte do Ministério do Planejamento. Neste contexto, com o objetivo de executar o orçamento liberado e cumprir as metas físicas e financeiras da Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual, a orientação dos ordenadores de despesa do MTur consistia em aprovação de plano de trabalho para assinatura do instrumento do convênio conforme o previsto na Portaria 127/2008, sob cláusula suspensiva, ou seja no prazo de 60 dias o conveniente deveria apresentar Termo de Referência e planilhas orçamentárias, com o detalhamento dos custos. Nesta ocasião é que eram verificados, de acordo com os parâmetros adotados no MTur: apresentação de orçamentos, à compatibilidade dos custos aos valores praticados no mercado conforme registrado no conteúdo das respectivas notas técnicas:

Nota Técnica 292/2010 "Quanto à análise do Termo de Referência e da planilha orçamentária relativa aos custos finais do projeto, será realizada após a inserção destes no SICONV, pela Conveniente, que deverá ocorrer no prazo de 60 dias a contar da data de assinatura do instrumento, nos termos do art. 27 da Portaria Interministerial Nº 127/2008. Ademais, o Plano de Trabalho deverá ser adequado em observância ao Termo de Referência e a planilha orçamentária relativa aos custos aprovados pelo concedente. Assim, deverá constar no instrumento a ser celebrado cláusula específica para atender a referida proposição."

Nota Técnica 297/2010 "Quanto à análise do Termo de Referência e da planilha orçamentária relativa aos custos finais do projeto será realizada após a inserção destes no SICONV, pela Conveniente, que deverá ocorrer no prazo de 60 dias a contar da data de assinatura do instrumento, nos termos do art. 27 da Portaria Interministerial Nº 127/2008. Ademais, o Plano de Trabalho deverá ser adequado em observância ao Termo de Referência e a planilha orçamentária relativa aos custos aprovados pelo concedente. Assim, deverá constar no instrumento a ser celebrado cláusula específica para atender a referida proposição."

Em face do exposto, observamos que a emissão das referidas Notas Técnicas não pode ensejar violação do princípio da economicidade, pois basicamente tratavam da aprovação da proposta.

Até porque a avaliação dos custos etc, seria realizada em outra fase, ou seja, no decorrer da tramitação do processo, uma vez que nos convênios celebrados com Cláusula Suspensiva não há autorização para pagamento da primeira parcela e início da execução das atividades do plano de trabalho aprovado. Nos convênios formalizados nesta condição, a aprovação do Plano de Trabalho é tão somente quanto ao mérito da proposta e está condicionado também a ser adequado e reformulado, de acordo com o Termo de Referência e Planilhas Orçamentárias, quando do cumprimento da Cláusula Suspensiva.

No que se refere à Nota Técnica 291/2010, convênio n. 753683/2010, registramos que a aprovação dos custos do plano de trabalho foi com base nos custos do projeto anterior executado como uma primeira etapa e que havia sido



concluída e avaliada positivamente, na qual os orçamentos serviram de parâmetros para a análise dos preços em relação aos praticados no mercado.

177. **Análise:** A legislação atual, consubstanciada na Portaria Interministerial 127/2008 permite a prática apresentada pela responsável, pois o seu art. 23 prevê que, nos convênios e contratos de repasse, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente ou contratante exigí-lo antes da celebração do instrumento. Isso ocorre porque a Portaria supra distingue plano de trabalho e projeto básico, e não elenca esse como peça a compor o plano de trabalho desde a sua apresentação inicial ao órgão público.

178. Contudo, isto não significa que o exame dos custos do projeto em todas as contratações e convênios que prevejam a aquisição de bens e serviços não seja obrigatório, pois a observância do princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal, deve ser comprovada como condicionante à assinatura do convênio. Ou seja, ainda que em momento posterior ao exame inicial do plano de trabalho, a área competente do MTur teria que se manifestar a respeito da adequabilidade dos custos propostos pela entidade conveniente nos autos do processo administrativo.

179. Nos casos concretos, nos quais a apresentação dos orçamentos se deu posteriormente à formalização do convênio, o MTur não efetuou a devida avaliação dos custos, pois não havia nos autos dos processos administrativos examinados durante a auditoria quaisquer evidências, como pesquisas de preços, de que isso tenha sido feito, o que configura a aprovação de plano de trabalho sem a avaliação de que os seus custos estivessem em consonância com o princípio da economicidade.

180. A responsável alegou que, no caso da Nota Técnica 291/2010, a aprovação dos custos do plano de trabalho foi com base nos custos do projeto anterior executado como uma primeira etapa e que havia sido concluída e avaliada positivamente. Assim, ela defende que os orçamentos relacionados ao projeto anterior teriam servido de parâmetro para a análise dos preços em relação aos praticados no mercado. Ocorre que, conforme relatado pela Equipe de Auditoria (peça 50, p. 20), nos autos dos processos administrativos analisados não foram anexadas pesquisas de preços ou quaisquer outros documentos que demonstrassem a realização da análise dos custos dos projetos. E, na presente oportunidade, a responsável não apresentou os documentos em que se baseou para concluir que os preços constantes do orçamento integrante do plano de trabalho do Convênio 753683/2010 estavam de acordo com os praticados no mercado. Assim, diante da não comprovação documental da pesquisa de preços feita, as alegações apresentadas não podem prosperar.

181. Não obstante, expusemos nesta instrução (parágrafos 110-121) que não é possível afirmar, categoricamente, com base na metodologia adotada no Relatório de Auditoria, que tenha ocorrido sobrepreço nos orçamentos constantes dos planos de trabalhos, e em que montante seria esse, em face da impossibilidade de se comparar, entre si, os diversos serviços que compõem cada convênio. Assim, com base art. 386, inciso VII, do Código de Processo Penal, propomos que seja **acatada parcialmente** as justificativas da responsável, afastando, neste momento, a responsabilidade pelo fato.

182. **Razões de justificativa:** Com relação à emissão de nota técnica atestando o cumprimento do objeto do Termo de Parceria 730603/2009 (sistema Observatório), a Sra. Freda Azevedo Dias alega o seguinte (peça 210, p. 22-23):

A criação do Observatório Bem Receber Copa, por meio do desenvolvimento de portal para armazenamento e apresentação das informações e resultados de forma contínua e sistêmica e banco de dados dos profissionais qualificados pelo MTHR e entidades análogas permitia o acompanhamento e monitoramento das ações durante todo o desenvolvimento do programa por parte do MTur, das entidades parceiras e da sociedade, pois integrava Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do programa.

Esclarecemos que o Observatório Bem Receber Copa era uma plataforma de interação dos esforços da qualificação do turismo brasileiro. Entre suas finalidades estavam, entre outras, a verificação dos resultados do Programa, por meio dos infográficos, o acompanhamento das ações de qualificação profissional e a divulgação do cronograma das atividades agendadas nos projetos vinculados ao Programa Bem Receber Copa, além da divulgação financeira de toda execução dos Convênios. O conteúdo do Sistema Observatório era público, podendo ser acessado livremente por todos.

Diante do exposto, deve-se ressaltar que a ferramenta "Observatório" era apenas uma das demais ações contempladas no Termo de Parceria 730603/2009, para o devido cumprimento do objeto que era a Implantação de Sistema de Acompanhamento Operacional do Programa de Qualificação Profissional – Bem Receber Copa 2014, que tinha por objetivos, o apoio ao planejamento estratégico e definição de demandas e prioridades; monitoramento quantitativo do Programa Bem Receber e o acompanhamento operacional.

183. **Análise:** A responsável se limitou a informar em que se consistia o sistema Observatório, e de que ele seria uma entre outras ações contempladas no termo de parceria firmado. Logo, a resposta dada não entra



no mérito do questionamento feito por este Tribunal de Contas, de que a responsável atestou o cumprimento do objeto, muito embora o sistema Observatório ter se transformado em sítio apenas para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, com apresentação de calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, em vez de um sistema de monitoramento e acompanhamento das ações do programa.

184. Conforme relatado no Relatório de Auditoria, o sistema Observatório não tinha o propósito de servir como um portal da transparência do programa Bem Receber Copa (peça 50, p. 84).

185. A responsável não deveria ter atestado, por meio de notas técnicas, que a execução estava sendo feita em conformidade com o que havia sido proposto inicialmente, já que havia um claro desvirtuamento do objeto. Dessa forma, as justificativas ora analisadas não merecem prosperar.

186. **Proposta de encaminhamento:** Diante do exposto, propomos que sejam acatadas parcialmente as razões de justificativas prestadas pela Sra. Freda Azevedo Dias, e que seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8433/92, em face das condutas elencadas no item 3, alíneas “b” a “e” e “h” (peça 50, p. 97-99).

**4) Análise das razões de justificativa de Diogo Joel Demarco (CPF: 522.438.850-34), ex-Diretor do DCPAT (de 15/10/2007 a 27/10/2008), por aprovar a Nota Técnica 146A/2007, que aprovou o Plano de Trabalho do Convênio 600281/2007:**

187. **Razões de justificativa:** De início, a fim de justificar a capacidade técnica e operacional do conveniente, o Sr. Diogo Joel Demarco busca explicar o contexto no qual se inseria o convênio 600281/2007, nos seguintes termos (peça 153, p. 1-2):

Desde a criação do Ministério do Turismo, em janeiro de 2003, o desafio na área do turismo foi de conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, envolvendo os agentes públicos e organizações privadas representativas do setor na implementação do Plano Nacional do Turismo.

As estratégias estabelecidas pelo Ministério do Turismo para a promoção do turismo e apoio à comercialização de produtos e serviços turísticos optaram pela segmentação das atividades turísticas como forma de dar ordenamento a elas, assim, fazendo a promoção de destinos, produtos e serviços turísticos agrupados por segmentos. (...)

Lastreado neste princípio estruturante da ação do Ministério e com a compreensão que as ações de qualificação deveriam estar estreitamente ligadas às estratégias gerais do mesmo, visando superar a oferta de atividades fragmentadas de reprodução de cursos rápidos, dissociadas da realidade de gestão e trabalho dos diferentes segmentos turísticos, é que se processou a análise técnica do projeto proposto pela ABLA.

Ademais, importante lembrar que tal Convênio foi celebrado em dezembro de 2007, no contexto de um Ministério ainda novo, com pouca estrutura e gestão organizacional ainda incipiente, sem rotinas consolidadas para análise técnica dos projetos. Assim, realizou-se a análise do projeto sob a égide da Instrução Normativa STN 01/1997, buscando cumprir seus preceitos e orientações, tendo em vista que a Portaria 127 do MPOGIMF/CGU só passa a vigorar em 30.05.2008, portanto posterior à análise e celebração do referido convênio.

188. A seguir, o responsável busca justificar a aprovação da Nota Técnica 146A/2007, que aprovou o Plano de Trabalho do Convênio 600281/2007, sem que houvesse a avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e sem que fosse juntada documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto, conforme os excertos a seguir (peça 153, p. 2-4):

Destaca-se que o projeto proposto para análise visando apoio pelo Ministério do Turismo não se inscrevia como um projeto de qualificação profissional strictu sensu, de oferta de um rol de cursos profissionalizantes. Como traduz o próprio título Projeto de Desenvolvimento Setorial em Empresas Locadoras de Automóveis, tratava-se de um projeto cujo objetivo geral de contribuir com a expansão do setor e a melhoria da competitividade das empresas locadoras de veículos, melhorando a qualidade dos produtos e serviços oferecidos (fl. 04), desdobrava-se em uma série de objetivos específicos que abarcavam: (1) a realização de amplo diagnóstico do setor, capaz de identificar as competências necessárias - gerenciais e profissionais - visando fortalecer a competitividade no setor; (2) apoiar o desenvolvimento de metodologia inovadora e eficaz de organização associativa no setor; (3) desenvolver padrões de referência para as principais ocupações/competências do serviço de locação de automóveis, consubstanciado em um conjunto de normas técnicas (consolidadas no âmbito da ABNT); (4) desenvolver instrumentos de avaliação diagnóstica e certificação de profissionais e; a partir destes, (5) desenvolver, testar e implementar programa educacional, presencial e a distância, para capacitação de gestores e profissionais do setor, lastreado nas competências mapeadas e desenvolvidas anteriormente, com vistas a certificação profissional (fl. 04-05).

Portanto, não se tratava de uma singela/mera iniciativa de qualificação profissional, cuja contratação realizava-se facilmente no mercado de organizações prestadoras de serviços de instrução/qualificação, àquela época, carente de organizações com capacidade para operacionalizar um projeto com esses objetivos, dimensão de temáticas e atividades, de abrangência nacional e, cujo objeto de análise, o setor de serviços de locação de automóveis, encontrava-se disperso



em mais de duas mil empresas, na sua ampla maioria (mais de 90%) micro e pequenas empresas, de característica familiar, que se encontravam pressionadas por um mercado em transformação com os investimentos internacionais e expansão das grandes redes de locadoras, necessitando se modernizarem para fazer frente a um mercado cada vez mais competitivo.

É a partir dessas características e objetivos do projeto - diagnóstico, desenvolvimento de competências e normas técnicas, certificação e qualificação profissional - e da dispersão do setor que, mais que uma opção, a celebração da parceria entre o MTUR e ABLA apresentava-se urna necessidade que se impunha. Isso ocorreu devido às especificidades requeridas de conhecimento sobre o setor, suas atividades comercializáveis, a organização das empresas, sobretudo, da capacidade de mobilização e articulação do setor visando à consecução dos objetivos do projeto proposto.

Estes elementos compuseram a avaliação da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada, a ABLA, não apenas para executar ações de qualificação, mas, para coordenar o conjunto de etapas e atividades de mobilização e execução do projeto, contando com o apoio dos sindicatos locais (ABLAS nos estados) e com acompanhamento do MTUR, por meio de um Comitê gestor, formado por técnicos do próprio Ministério e da ABLA (fl. 13).

Ademais, atendendo aos preceitos da IN 01/2007, as declarações de três reconhecidas organizações do setor turístico de São Paulo (fls. 114, 115, 116), atestando o caráter ativo e regular da entidade e sua atuação no setor turístico, e o fato da organização já ter realizados outros dois convênios anteriores com o MTUR, quais sejam: a) Convênio 567602 - 07/08/2006 - Objeto: Ação de integração dos Fóruns/Conselhos Estaduais de Turismo no modelo da gestão descentralizada do turismo - (14/09/2006) repasse no valor de R\$ 133.220.00; b) Convênio 592731 - 20/06/2007 - Objeto: Apoiar o Projeto "VIII Fórum e Salão Nacional da Indústria de Aluguel de Automóveis" - (O 1/08/2007) repasse no valor de R\$ 80.000,00; levaram a equipe a emitir análise técnica favorável à celebração da parceria para execução do referido projeto, de natureza ampla e diversificada.

Este conjunto de elementos foram compreendidos pela equipe técnica do MTUR como adequados para a avaliação da capacidade técnica da entidade conveniente para a consecução do objeto proposto, estando as atividades desenvolvidas por terceiros referentes aos serviços técnicos complementares e especializados, a exemplo do processo de certificação que só pode ser efetivado por órgão habilitado para tal, bem como da produção dos módulos educacionais e serviços gráficos (fl. 29). Tal situação configurava, aos olhos da análise técnica, a legitimidade da parceria e a existência de interesse público convergente entre o MTUR e a ABLA.

Ademais, cabe lembrar que tal entendimento acerca da legalidade do objeto proposto para celebração de convênio foi corroborado por parecer da Consultoria Jurídica do MTUR - Parecer 1140/2007 (fls. 151-156).

189. **Análise:** Muito já se comentou na presente instrução a respeito do tema capacidade técnica e operacional das entidades sem fins lucrativos e, no caso específico do convênio firmado entre o MTur e ABLA, já firmamos o posicionamento de que essa entidade funcionou como uma mera gestora de recursos, pois terceirizou toda a execução do objeto, sem sequer ter realizado os serviços de mobilização e sensibilização dos empresários e do público alvo que seria qualificado, rechaçando a justificativa dada pelo MTur, à época da realização da auditoria, de que firmou ajustes com essas entidades porque elas seriam importantes no sentido da articulação, mobilização e sensibilização dos atores participantes do Programa (parágrafos 10-14).

190. O fato de a ABLA ser entidade integrante do Conselho Nacional do Turismo e contar com o apoio de sindicatos locais (ABLAS Estaduais) em nada alteram o entendimento acima, pois o que conta é a capacidade própria (recursos materiais e humanos) de realizar o objeto. E conforme dito acima, nem a articulação, mobilização e sensibilização de seus pares foi por ela executada, o que afasta o argumento de que o apoio de sindicatos locais à ABLA seria imprescindível à execução do objeto.

191. Com relação à manifestação da Consultoria Jurídica do Órgão, importante ressaltar que o seu papel se atém à adequação jurídica do convênio, mas a avaliação dos aspectos técnicos relacionados ao objeto em si, metas, custos envolvidos e, especificamente, à capacidade técnica e operacional da entidade proponente é de responsabilidade da área técnica do MTur, pois é titular da aprovação dos planos de trabalho propostos no âmbito desse Ministério.

192. Não obstante, já expusemos nesta instrução (parágrafos 16-17) que não se poderia exigir conduta diferente do responsável, eis que, à época, as entidades proponentes apresentaram os elementos tidos como necessários à comprovação da capacidade técnica e operacional. Como o MTur não disciplinou a obrigatoriedade de que as entidades apresentassem outras informações tendentes a possibilitar a averiguação das respectivas estruturas física, material e humana, cremos ser escusável a conduta dos responsáveis diretamente envolvidos nas análises dos planos de trabalhos propostos e, por consequência, a dos gestores que corroboraram os pareceres e que celebraram os convênios.

193. Dessa forma, as justificativas podem ser acatadas parcialmente, afastando a aplicação de penalidades ao responsável.

194. **Razões de justificativa:** No que se refere à ausência de pesquisas de preços que permitisse verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado, o Sr. Diogo Joel Demarco assim se manifesta (peça 153, p. 4-5):

(...) quanto à inobservância da ausência de pesquisas de preços e avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, cabe destacar que não havia àquele momento (dezembro de 2007) um banco de preços no âmbito do Governo Federal como um todo e, em particular no MTUR, que pudesse subsidiar a análise técnica quanto à compatibilidade dos custos do projeto com os preços praticados no mercado, sobretudo para projetos como o em tela, de grande dispersão geográfica e multiplicidade de ações. Visando superar esta ausência e apoiar a análise técnica era solicitado aos convenientes que apresentassem pesquisa de preço de mercado, com orçamentos devidamente descritos e identificados, para cada um dos itens a serem contratados, mediante processos licitatórios a serem realizados conforme a Lei 8.666/93, quando da execução do projeto.

Tal medida, visando subsidiar a análise técnica dos custos foi adotada para o referido projeto, como demonstram os orçamentos apresentados pela conveniente (fls. 31-75) quando da entrega do Plano de Trabalho, para os diferentes itens (serviços gráficos; passagens aéreas; serviços de mediação; tutoria pedagógica em EAD; serviços postais; locação de espaços para eventos; avaliação diagnóstica e certificação de pessoas) nas diversas naturezas das despesas apresentadas.

Reitera-se que, em que pese o texto padrão genérico e insuficiente utilizado na Nota Técnica para justificar os custos apresentados, os procedimentos e parâmetros acima descritos foram os utilizados pela equipe para a análise e aprovação do Plano de Trabalho do projeto em tela.

Ressalta-se ainda que havia grande expectativa, àquele momento, quanto a entrada em funcionamento e consolidação do Portal dos Convênios (SICONV), enquanto mecanismo não apenas de garantir a celeridade e transparência à sociedade nos processos de estabelecimentos dos convênios, quanto também, em se tomar instrumento que poderia constituir um banco de preços de produtos e serviços que pudesse ser utilizado pela equipe técnica, dando maior segurança aos atos dos administradores públicos na análise técnica da razoabilidade dos custos das ações e atividades propostas nos Planos de Trabalho.

195. **Análise:** O fato de não haver na época um banco de dados de preços que pudesse subsidiar a análise da compatibilidade dos custos do convênio com os preços praticados no mercado não exime o dever de que tal exame seja realizado e comprovado pelo administrador público. Se assim fosse, chegar-se-ia à conclusão de que todas as contratações feitas e convênios firmados à época pela União estariam desobrigadas a observar a economicidade, em face da inexistência de banco de preços.

196. A simples solicitação de orçamentos ao proponente, sem o exame crítico dos quantitativos e custos unitários, não comprova ou garante que o preço do projeto proposto esteja em consonância com a prática de mercado, o que vai de encontro ao princípio da economicidade.

197. Além disso, é importante ressaltar que a avaliação dos custos do projeto é prévia e condicionante à formalização de convênio, e não é substituída pela apresentação de orçamentos, quando da contratação de prestadores de serviços, durante a execução do objeto. São situações distintas. O exame preliminar do orçamento permite ao órgão, além de atestar a legitimidade dos custos propostos frente ao que se cobra em mercado, avaliar se os itens previstos no orçamento, tanto em termos quantitativos como qualitativos, são adequados à consecução das metas e objetivos previstos no plano de trabalho. Veja, então, que não se trata apenas de avaliar o custo em si, mas também a adequação dos bens e serviços previstos em face do objeto proposto. Tal exame visa, por exemplo, detectar bens e serviços desnecessários, excesso ou insuficiência de quantitativos previstos, custos majorados, entre outros aspectos. Já quando da execução do convênio, a obrigatoriedade de apresentar pesquisas de preços para cada item adquirido visa garantir a impessoalidade na escolha do fornecedor e atestar a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado à época. Portanto, um procedimento não substitui o outro. Desse modo, as razões apresentadas não são suficientes para mitigar a irregularidade.

198. **Razões de justificativa:** No que se refere à não observância da previsão de despesas com passagens internacionais, hospedagem e alimentação, para realizar Benchmarking Internacional, no valor de R\$ 120.000,00, despesa essa não essencial para a qualificação de profissionais que atuarão diretamente no evento Copa do Mundo 2014, o Sr. Diogo Joel Demarco argumenta que dois aspectos deveriam ser levados em consideração, conforme se segue (peça 153, p. 5-6):

O primeiro, relacionado à resposta do Item a, realizada anteriormente, é que o projeto em tela não se constituía em ação strictu sensu de qualificação, e sim de Projeto de Desenvolvimento Setorial em Empresas Locadoras de Automóveis, entre, cujos objetivos, encontrava-se a melhoria da competitividade das empresas do setor, melhorando a qualidade dos produtos e serviços oferecidos, destacando-se entre os objetivos específicos a realização de amplo diagnóstico do setor e o apoio ao desenvolvimento de metodologias gerenciais inovadoras de organização e gestão do setor; traduzido na criação de modelo de referência estratégica que continha, entre outras ações de diagnóstico, a previsão de duas visitas técnicas,



no sistema benchmarking internacional, em dois países (Estados Unidos e Portugal), considerados referências de melhores práticas em organização e gestão do setor de locação de automóveis.

(...)

A referência em relação à realização de tal atividade no contexto do projeto se explicita desde o projeto básico apresentado (fl. 06), na identificação dos resultados e metas relacionadas (fl. 12), na relação pormenorizada dos custos e suas especificações (fls. 19-20), no cronograma de execução do plano de trabalho - formulário Anexo VI (fl. 26), bem como é descrito na Nota Técnica em questão (n. 124), não sendo aspecto alienígena à estratégia geral e objetivos do projeto, nem a descrição e detalhamento do mesmo.

O segundo aspecto a destacar neste item é no que se refere a inserção do referido projeto no âmbito do Programa Bem Receber Copa. Na análise, aprovação e celebração do Convênio 600281/2007, realizada em dezembro de 2007, não se encontra nenhuma citação ou relação com o evento Copa do Mundo 2014 como referência que buscasse justificar a sua realização ou mesmo sua estrutura. Tal entendimento pode ser evidenciado na leitura dos documentos constantes no processo-mãe do mesmo onde, até a folha 213, que traz o Termo de Encerramento do Volume I, datado de 26/06/2009, portanto, data posterior a saída deste respondente do cargo de Diretor do DCPAT, ocorrida em 27/10/2008, onde não se identifica nenhuma menção ao referido evento, que não fez parte como justificativa ou elemento de análise para aprovação do referido convênio a época da sua celebração. Tal decisão do MTUR, de inclusão deste projeto no âmbito do referido Programa Bem Receber Copa, ocorreu posteriormente a minha saída do DCPAT/MTUR, razão pela qual não sei explicar as razões que levaram à inclusão deste projeto ao referido Programa.

**199. Análise:** A questão da pertinência ou não da despesa de Benchmarking Internacional já foi devidamente discutida nesta instrução (parágrafos 33 a 43). Somente agora foi informado que o benchmarking foi realizado no s EUA e em Portugal, pois o plano de trabalho sequer indicava os países nos quais essa ação seria realizada, os dias, a duração do evento, quem participaria, o impacto da ação no objeto do convênio, o que, por si só, já inviabilizaria a previsão do custo estimado de R\$ 120.000,00 no orçamento apresentado pela ABLA e aprovado pelo MTur.

**200.** Vale portanto a afirmação de que não havia elementos técnicos no próprio plano de trabalho que pudessem fundamentar a pertinência dessa despesa no âmbito de um projeto que se propôs a qualificar e treinar pessoas por meio da realização de cursos presenciais e à distância ligadas ao segmento de locadoras de veículos.

**201.** Não obstante, defendemos nesta instrução que a questão da essencialidade ou não de algumas despesas poderá ser confirmada inequivocamente na análise da prestação de contas do convênio, pois é o momento em que elas devem ser comprovadas adequadamente, e possibilitará ao MTur comparar se, para cada objeto/serviço executado, as despesas a eles ligadas eram ou não essenciais/necessárias de fato. Assim, será proposta a determinação elencada no parágrafo 106 desta instrução e não será sugerida a aplicação de sanção ao responsável, com relação a esse achado, no presente processo, pois a matéria será examinada em cada prestação de contas relacionada aos diversos convênios celebrados no âmbito do Programa Bem Receber Copa.

**202. Proposta de encaminhamento:** Propomos que as justificativas prestadas pelo Sr. Diogo Joel Demarco sejam parcialmente acatadas, e que seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8433/92, em face da conduta elencada no item 4, alínea “b” (peça 50, p. 98-99).

**5) Análise das razões de justificativa da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante - CPF: 142.838.833-87 - Cargo: ex-Diretora do DCPAT):**

**203. Razões de justificativa:** A Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, de início (peça 198, p. 1-3), contextualiza o programa Bem Receber Copa e apresenta como ocorreu o seu planejamento, para então demonstrar a necessidade de contratação da Fundação Getúlio Vargas, conforme trechos transcritos a seguir:

A premissa do Bem Receber Copa - BRC não era a de capacitar pessoas para inserir no mercado. Mas sim buscar os profissionais que estavam atuando no mercado (uma condição básica de participação do BRC) para envolvê-los numa estratégia de qualificação da oferta do serviço turístico do país.

(...)

Portanto, o BRC não se configurou como um curso regular de formação de profissionais para o mercado turístico, obedecendo aos conceitos tradicionais de capacitação e qualificação profissional.

(...)

A equipe técnica do MTUR que contribuiu para construir a estratégia do BRC, da qual esta signatária participou, tinha larga experiência acumulada no Setor do Turismo, conhecendo profundamente os gargalos de um programa de qualificação profissional para o turismo.

(...)



O planejamento da estratégia do BRC iniciou-se em outubro/2008, quando foi construído o Termo de Referência para a contratação de serviços visando a disseminação de idiomas inglês e espanhol para os profissionais do turismo. Este era um dos grandes desafios da qualificação dos profissionais: superar a barreira do idioma.

(...)

O BRC foi o primeiro programa de qualificação profissional do turismo que estabeleceu, previamente, a elaboração de Plano Pedagógico como forma de assegurar a efetiva transferência de conhecimento aos alunos, além de inserir as trilhas de aprendizado como agregado de valor a este resultado. Ter um plano pedagógico prévio para cada curso de qualificação no âmbito do turismo foi, com certeza, a "amarração" que faltava para garantir o real aprendizado dos alunos e fazer a diferença na prestação do serviço turístico.

(...)

Neste sentido, a participação da FGV no desenvolvimento deste arcabouço acadêmico de possibilidades para o BRC foi de fundamental importância para que pudesse ser viabilizado, pois a sua larga experiência na matéria, agregada ao conhecimento tecnológico da FGV Online, permitiu que em curto espaço de tempo, estas novas noções fossem absorvidas.

Percebemos no Relatório de Auditoria que embasou esta audiência uma análise equivocada sobre os tempos do BRC quanto ao planejamento do Programa e a contratação da FGV. Na realidade, por uma questão estratégica, deixamos para anunciar aos convenientes parceiros do BRC a exigência do plano pedagógico e dos demais elementos de controle e monitoramento desenvolvidos no âmbito do contrato da FGV após a celebração de todos os convênios, que ficaram em cláusula suspensiva até que fizéssemos o alinhamento das novas regras. Assim, **em janeiro de 2010** fizemos a primeira reunião de alinhamento para anunciar a estratégia do BRC. Vale lembrar que estávamos iniciando naquela data a construção de um modelo para o Programa de Qualificação Profissional voltado para atender os mega eventos que o país iria sediar. Grifo nosso

**204. Análise:** Não é objeto de questionamento ao responsável a pertinência ou não de ter o MTur contratado a Fundação Getúlio Vargas para desenvolver o plano pedagógico. O que se discute é o fato de ter a responsável aprovado o projeto básico e as Nota Técnica 11/2010 e 263/2010, sem anexar pesquisas de preços para justificar a dispensa de licitação para contratação da Fundação Getúlio Vargas (Contratos 002/2010 e 029/2010), por duas vezes, e para comprovar a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993.

**205.** Portanto, vê-se que a Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante não entrou nessa discussão. Assim, permanece sem justificativa plausível a contratação da fundação supra sem a devida justificativa do preço praticado, o que não se coaduna com a Lei de Licitações.

**206.** Com relação à justificativa de que seria um equívoco deste Tribunal de Contas apontar que a contratação da FGV seria tardia em relação ao planejamento do Programa Bem Receber Copa, tendo em vista que o MTur teria, propositalmente, deixado de anunciar aos convenientes a exigência do plano pedagógico e demais elementos de controle e monitoramento, cremos que os esclarecimentos não procedem. O argumento dado foi o de que todos os convênios teriam ficado sob condição suspensiva até a primeira reunião de alinhamento para anunciar a estratégia do programa. Ocorre que diversos convênios foram firmados entre os exercícios de 2007 a 2009 (vide tabela constante da peça 50, p. 8-9), portanto anteriormente à suposta reunião, que se deu, conforme dito pelo responsável, em 2010. Assim, as razões apresentadas devem ser rejeitadas.

**207. Razões de justificativa:** A Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante (peça 198, p. 4-5) apresenta justificativas para o custo praticado no programa, conforme segue:

Quando a estratégia do Bem Receber Copa começou a ser construída, um dos pontos a ser definido era o valor dos recursos a serem comprometidos com esta ação. O levantamento de custo para se obter uma referência foi feito em diversas iniciativas existentes nos diversos setores econômicos, primando para que fossem condizentes com as mesmas características que pretendia ter a BRC. Uma delas foi a de estabelecer o custo do curso por aluno com base em diversos indicadores do mercado, em especial junta ao Ministério da Educação que estimava naquela ocasião R\$ 1.500,00 por aluno, para 240 horas, a partir da estrutura instalada dos institutos Federais, antigos CEFET's, alguns com mais de 100 anos de existência. O BRC estimou, em 2009, uma média de R\$ 1.440,00 por aluno.

A única referência de custo não contemplado pelo BRC foi a do CODEFAT. A referência de valor hora/aula/aluno estabelecida por este Fundo não atende a realidade de um curso de qualificação profissional comprometido com resultados efetivos. Assim, as R\$ 3,85 hora/aula/aluno estabelecido pelo FAT à época era um valor muito alto a ser destinado a projetos que não tinham compromisso com resultados, e muito, muito baixo para os projetos que estavam comprometidos a realizar um bom trabalho, dar resultado e mudar a história da qualificação profissional do turismo no país, sendo este o caso do Bem Receber Copa.

Neste sentido temos que, em marco de 2012, o MTUR por meio da Portaria nº 112/2012, em consonância com a RESOLUÇÃO CD/FNDE Nº 4 de 16 de marco de 2012, fixou em R\$ 9,00 a hora/aula/aluno para apoio a cursos de qualificação profissional do turismo. Ou seja, foi estabelecido um parâmetro de custo compatível com a média hora/aula/aluno praticada no BRC.





Ore, se o Programa Bem Receber Copa não tivesse sido interrompido, teria obtido ganho de escala e a hora/aula/aluno estaria, no início de 2012, em torno de R\$ 6,00, pois, em junho/2011, já havíamos conseguido atingir o patamar de R\$ 6,69 hora/aula/aluno, reduzindo em muito as médias de custos por aluno dos primeiros convênios do BRC.

Somente para corroborar com esta assertiva, tomamos como base o próprio Relatório de Auditoria de Conformidade do TCU que ensejou esta audiência, onde, mesmo com alguns equívocos de valores e de premissas, levantou que (sem computar a ação do Olá Turista - cursos de inglês e espanhol) a BRC havia investido até 2011, nos dez projetos das entidades de classe, em torno de R\$ 73,5 milhões (nos exercícios de 2009 e 2010) para atender cerca 96 mil profissionais. Esta média ficaria em torno de R\$ 7,65 hora/aula/aluno, considerando média de 100 horas por curso. Assim, as indicações dos auditores reativas a sobrepreço praticado no âmbito do BRC deixam de ter sentido. Quanto aos achados de auditoria que apontam para possíveis irregularidades cometidas pelas entidades parceiras do BRC no momento da execução das ações do convenio, esclarecemos que a análise contábil financeira era feita na Coordenação de Convênios do MTUR, quando da prestação de contas do convênio, não cabendo à área técnica do DCPAT, averiguar estas possíveis irregularidades.

208. **Análise:** Os processos administrativos analisados durante o trabalho de auditoria não apresentavam as pesquisas de preços nem quaisquer documentos comprobatórios de que as áreas competentes do MTur tenham feito um exame crítico sobre os orçamentos apresentados pelas entidades proponentes. O único indicativo seria o uso de texto padrão que informa que os custos apresentados pela proponente estavam de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes, conforme relatado pela Equipe de Auditoria (peça 50, p. 20).

209. A responsável argumenta que o único referencial de custos não contemplado pelo Programa Bem Receber Copa foi justamente o estabelecido pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), do Ministério do Trabalho e Emprego.

210. É preciso deixar claro que não se questiona o uso ou não do referencial de preços, pelo MTur, previsto na Resolução 666/2011 do Codefat. Esse foi adotado pela Equipe de Auditoria por ser um referencial razoável ao caso e por ser conservador, conforme demonstrado na peça 50, p. 72-73. Outros referenciais poderiam ser utilizados pelo Ministério, desde que compatíveis com o objeto do programa. Entretanto o MTur não demonstrou em que se baseou para considerar que os custos previstos nos planos de trabalhos apresentados estivessem em consonância com os praticados no mercado. Não havia nos autos dos processos administrativos examinados pela Equipe de Auditoria quaisquer pesquisas de preços feitas e/ou análises feitas em cima dos orçamentos propostos pelas entidades convenientes.

211. Com relação ao argumento de que, se o programa não tivesse sido interrompido, os custos praticados seriam inferiores aos previstos na Portaria MTur 112/2012, temos a comentar que não descaracterizam o sobrepreço apontado no relatório de auditoria em diversos convênios examinados, pois o que importa é o preço praticado em cada um deles em comparação com o preço vigente no mercado à época. Não há sentido afirmar que convênios executados, por exemplo, no exercício de 2009, estivessem com seus custos coerentes com a prática de mercado, tendo por base um referencial estabelecido três anos depois, pois, com os efeitos inflacionários, por exemplo, os custos dos serviços tendem a subir.

212. Nesse mesmo sentido, é incoerente o valor apresentado pela responsável, tendo como base o somatório do valor total gasto nos convênios examinados, dividido pelo número de pessoas contempladas, pois o exame dos custos deve se dar por cada convênio celebrado. Não pode haver compensação de valores entre convênios distintos, de maneira que uma eventual economia obtida em um instrumento compense o sobrepreço porventura verificado em outro.

213. Por fim, com relação ao valor de R\$ 9,00 por hora/aula/aluno, mencionado pela responsável, esse somente foi estabelecido em 2012, conforme dito por ela própria, e, por isso, não se aplica aos convênios analisados durante a auditoria. E mesmo que fosse aplicável, trata-se de um parâmetro para um único serviço dentro dos mais diversos tipos que compõem os planos de trabalhos aprovados pelo responsável, o que não permite qualquer conclusão a respeito da economicidade.

214. Não obstante, com relação aos sobrepreços apontados com base nos custos estabelecidos na Resolução Codefat, já expusemos nesta instrução (parágrafos 116-121) não ser possível afirmar, categoricamente, com base na metodologia adotada no Relatório de Auditoria, que tenha ocorrido nos orçamentos constantes dos planos de trabalhos, e em que montante seria esse, em face da impossibilidade de se comparar, entre si, os diversos serviços que compõem cada convênio. Assim, com base no art. 386, inciso VII, do Código de Processo Penal, propomos que seja **acatada parcialmente** as justificativas da Sra. Francisca





Regina Magalhães Cavalcante. Sem embargo, serão propostas as determinações indicadas no parágrafo 122 desta instrução.

215. Já no que se refere aos achados de auditoria que apontam para possíveis irregularidades cometidas no momento da execução das ações do convênio, a responsável alega que a análise contábil financeira era feita na Coordenação de Convênios do MTUR, quando da prestação de contas do convênio, não cabendo à área técnica do DCPAT, averiguar estas possíveis irregularidades.

216. Pelos motivos já expostos nesta instrução (parágrafos 64 a 68), concluímos que as notas técnicas que se referem à aprovação de planos de trabalho e suas alterações são de responsabilidade das áreas técnicas (Diretoria de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo e Coordenação Geral de Qualificação e Certificação nos casos apontados no relatório de auditoria), pois à Coordenação Geral de Convênios cabe apenas o exame de prestações de contas sob o prisma financeiro, conforme o Regimento Interno do MTur. Já as notas exaradas pelas áreas técnicas, com o objetivo de avaliar como estavam as execuções físicas dos convênios, somente precisariam, obrigatoriamente, se ater aos aspectos técnicos (cumprimento do objeto, metas, observância do cronograma, etc.), de maneira que a ausência de manifestação acerca da comprovação da aplicação da contrapartida não financeira não seria irregular, pois esse exame caberia à Coordenação Geral de Convênios ou a outro órgão designado.

217. Dessa forma, propomos que as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante sejam parcialmente acolhidas, devendo permanecer a responsabilidade por não avaliar, quando do exame dos planos de trabalho, as contrapartidas oferecidas pelas entidades, por meio de bens e serviços, e suas conformidades com os preços de mercado à época, conforme determinava o art. 20, § 2º, da Portaria 127/2008, uma vez que não logrou êxito em justificar os fatos. Já com relação à ausência de comprovação de aplicação dessas contrapartidas, uma vez que essa constatação depende tanto da análise técnica como financeira das prestações de contas, será proposta a determinação indicada no parágrafo 69 desta instrução.

218. **Razões de justificativa:** A Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante (peça 198, p. 5) apresenta justificativas a respeito da suposta sobreposição de atividades realizadas por diferentes convênios, conforme se transcreve a seguir:

Por fim, temos que ressaltar a importância da estratégia do BRC quanto aos mecanismos e ferramentas de controle e de aferição de resultados. O próprio programa previa a construção de dois sistemas de monitoramento e aferição de resultados sendo um deles o SIGA, Sistema Integrado de Gestão Acadêmica, responsável pelo acompanhamento e desempenho do aluno e o outro, o Observatório do Bem Receber Copa, comprometido com o acompanhamento operacional do Programa.

São dois sistemas diversos entre si, com objetivos e características diferentes! Como condenar de forma redundante estes sistemas de aferição de resultados do BRC se os mesmos foram sempre tão exigidos pelos órgãos de controle do país ao Ministério do Turismo e a EMBRATUR ao longo de tantos anos? Como desqualificar os sistemas de aferição de resultados do BRC antes mesmo do seu efetivo funcionamento? E fato que, no momento da brusca interrupção do BRC, estes sistemas estavam concebidos e em funcionamento. Entretanto, dos dez convênios celebrados no âmbito do BRC somente um havia concluído suas ações, um segundo estava praticamente concluído, dois estavam em curso e os demais em fase de implantação. Assim, as informações sobre os alunos, o seu aproveitamento, os conteúdos, os testemunhos, as formaturas, dados que deveriam alimentar os dois sistemas, ainda não estavam disponíveis. (...)

O terceiro sistema, o MAPA, não foi concebido no âmbito do BRC. Este foi desenvolvido na área de informática do MTUR para atender ao controle de convênios do Órgão como um todo. O DCPAT foi convidado a ser a primeira unidade do MTUR a testar o sistema, oportunidade que veio ao encontro do importante momento de implantação do BRC.

Tratava-se de um sistema de monitoramento e acompanhamento das ações do Departamento, aumentado por carga de TI, customizado para cada estratégia de qualificação. Um sistema que usaria o geoprocessamento para registrar cada um dos beneficiários dos programas do MTUR. Uma ferramenta tecnológica significativa para gestão da política pública do turismo.

Diante do exposto, fica claro que os sistemas de monitoramento e acompanhamento dos resultados do BRC não se sobrepunham, muito pelo contrário, eram complementares. Cada um deles estava cumprindo o seu papel no conjunto tarefas necessárias ao monitoramento da estratégia do BRC.

219. **Análise:** De início, consideramos ser pertinente trazer as informações constantes do relatório de auditoria (peça 50, p. 31 e 84) a respeito da sobreposição de atividades:

3.4.1.8 - Observou-se que, com o intuito de apoiar e acompanhar a execução do Programa, foram utilizados os sistemas Mapa (Mapa de Qualificação em Turismo), Siga, Observatório, além de outros que seriam implementados em cada ajuste específico. Disso decorreu: (a) a sobreposição de informações entre os diversos sistemas, e (b) divergências de informações encaminhadas ao MTur. Esse cenário revela incerteza quanto à confiabilidade dos dados do Programa disponibilizados para consulta.

3.4.1.9 - Segundo informações colhidas no MTur, o Mapa consistiria em sistema de referência para o acompanhamento de quaisquer iniciativas de qualificação em turismo desenvolvidas pelo ministério. O Siga foi executado pela FGV para o desenvolvimento da metodologia de acompanhamento da implementação do Projeto Bem Receber Copa. O Observatório teria a missão de acompanhamento operacional do Programa. Ao observar os objetos desses sistemas, nota-se que há risco de sobreposição de atividades, uma vez que todos foram concebidos para acompanhar as ações de qualificação do Programa.

(...)

3.13.1.11 - Ao comparar os produtos a serem gerados por cada um desses dois sistemas, verifica-se que há sobreposição de esforços para o acompanhamento do Programa. Ambos os sistemas preveem a elaboração de cadastros, relatórios trimestrais e acompanhamento do Programa, o que evidencia que não seria necessário outro sistema de acompanhamento, uma vez que o Siga engloba o Observatório, sendo mais completo. Assim, mais uma vez, constatou-se que falhas no planejamento do Programa permitiram que fossem destinados recursos para criar dois sistemas de acompanhamento, que, pelo demonstrado, realizam a mesma atividade.

3.13.1.12 - Há que ser considerado, também, que os sistemas Siga e Observatório foram desenvolvidos após o Programa estar em andamento, o que se confirma por notícias veiculadas na imprensa (peça 39, p. 67-70), dando conta da realização de treinamentos no exercício de 2010, antes mesmo que os sistemas Siga e Observatório estivessem concluídos, o que não se mostra razoável. Tais sistemas teriam de estar prontos antes da operacionalização do Programa, uma vez que produtos a serem entregues, como a construção de trilhas de aprendizagem, e a definição do modelo pedagógico, além dos sistemas de acompanhamento, deveriam existir para que as entidades pudessem executar o Programa, seguindo os padrões de material de apoio e modelo pedagógico.

3.13.1.13 - A concepção do sistema observatório se deu antes do sistema Siga. Em 30/12/2009, por meio da Nota Técnica 201/2009 (peça 39, p. 12-17), o DCPAT recomendou a celebração de Termo de Parceria com o ICBC para o desenvolvimento e implantação de acompanhamento do Programa de Qualificação Profissional Bem Receber Copa. Posteriormente, o DCPAT, por meio da Nota Técnica 011/2010 (peça 8, p. 112-123), em 3/2/2010, justificou a necessidade de contratação da Fundação Getúlio Vargas para o projeto de formulação e elaboração de estratégias e instrumento pedagógicos e operacionais para o monitoramento do Programa Bem Receber Copa.

3.13.1.14 - Ocorre que essas duas iniciativas, além de indicarem a sobreposição de esforços para acompanhar a execução do Programa, foram executadas em momento em que algumas entidades já estavam fazendo treinamento do público alvo, o que demonstra um descompasso no planejamento do Programa.

220. O Sistema Siga engloba atividades do Sistema Observatório, conforme averiguado pela Equipe de Auditoria. Ambos os sistemas previam a elaboração de cadastros, relatórios trimestrais e acompanhamento do Programa, o que evidencia que não seria necessário mais que um sistema de acompanhamento.

221. A responsável argumenta que seriam sistemas distintos, mas não apresenta evidências disso. Assim, consideramos que as justificativas prestadas não merecem prosperar.

222. Com relação ao Sistema Mapa, uma vez que fora constituído anteriormente ao programa, e tendo em vista o fato de que a Equipe de Auditoria não apontou quais seriam as atividades que seriam sobrepostas aos demais sistemas desenvolvidos durante o Programa Bem Receber Copa, consideramos que não possa ser estabelecida a sobreposição de atividades entre aquele e esses.

223. Assim, as razões de justificativa podem ser parcialmente acolhidas, mas a responsabilidade pela irregularidade ocorrida permanece.

224. **Razões de justificativa:** A Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante (peça 198, p. 5-7) apresenta justificativas a respeito da capacidade operacional das entidades convenientes, conforme se transcreve a seguir:

Quanto aos procedimentos adotados pela equipe do DCPAT/MTUR, para análises e avaliações da qualificação técnica dos parceiros do Programa Bem Receber Copa – BRC, foram feitos de forma eficiente, eficaz, consistente, consolidada e em obediência as normas vigentes, em 2009 e 2010, para celebração de convênios e demais modalidades de ajustes. Se não vejamos:

As referidas notas técnicas foram aprovadas por referirem-se as propostas e aos planos de trabalho parte integrantes dos convênios a serem celebrados com entidade de classe do Conselho Nacional do Turismo, representativas dos segmentos “linha de frente” do Turismo Brasileiro, com a devida qualificação técnica e capacidade operacional para executar os objetos que compunham o escopo de um programa estratégico do governo federal de qualificação profissional para a copa do mundo e olimpíadas.

As referidas Notas Técnicas foram aprovadas por atenderem na íntegra as normas vigentes em 2009 e 2010, em especial àquelas constantes do Inciso VII, do artigo 18, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008 quanto à qualificação técnica e a capacidade operacional das entidades proponentes, que assim estabelece:

“comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional mediante declaração de funcionamento regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 (três) autoridades do local de sua sede.”.



Assim, a capacidade operacional e qualificação técnica deveriam ser atestadas por uma autoridade do local da sede da entidade que declare o funcionamento regular da entidade nos últimos três anos. Este era o entendimento em 2009. Ressalte-se que até recentemente havia dúvidas entre os técnicos do MTUR e usuários do SICONV de um modo geral, sobre a escolha desta autoridade e quanto ao conteúdo destas Declarações.

Neste sentido, as referidas Notas Técnicas foram aprovadas em função das entidades responsáveis pelos convênios acima referidos terem apresentado as devidas declarações, além de terem apresentado Currículo Institucional, exigência instituída no âmbito do DCPAT, para comprovar as experiências de projetos desenvolvidos anteriormente pelas entidades, tanto na área capacitação como em outras áreas.

Por outro lado, ao Programa Bem Receber Copa, que estava em fase embrionária em 2009, interessava a qualificação técnica e capacidade operacional da entidade de classe representativa do setor quanto a sua liderança junto aos empresários e sua capilaridade de atuação no território em função do tamanho continental do país, para atender o grande desafio da mobilização dos profissionais.

Assim, perde força a ilação da equipe de Auditores do TCU quanto à afirmação de que a falta de qualificação técnica e capacidade operacional das entidades do BRC tenham "resultando em terceirização das atividades do ajuste, em desacordo com o art. 5, inciso II e § 2º. da Portaria Interministerial 12712008/MPOG/CGU", pois, temos que ressaltar não ser obrigatório que o proponente execute diretamente todos os itens previstos no Plano de Trabalho.

Por outro lado, precisa ser considerado o fato das entidades privadas sem fins lucrativos não possuírem, na sua grande maioria, corpo técnico permanente, já que formam as suas equipes a partir da formalização de projetos específicos, convidando consultores e colaboradores parceiros. Esta é a realidade das entidades que compõem o Terceiro Setor no país.

Ainda, a Nota Técnica 2009DSL/SLTI-MP do Comitê Gestor do SICONV, corrobora com esta compreensão quando estabelece que a entidade, após aprovação do Plano de Trabalho ou celebração do acordo, pode efetuar contratações de profissionais habilitados para realizar ações pactuadas, conforme a seguir:

"Percebe-se, no entanto, que, não obstante haver a necessidade de certificação de padrões mínimos de qualificação técnica e de capacidade operacional, cada celebração de um convênio ou contrato de repasse impõe à parte recebedora dos recursos além da execução do objeto, uma série de novas demandas, decorrentes do gerenciamento de tais atividades. Diante disso, é razoável pressupor que a entidade não necessite possuir antecipadamente todos os requisitos técnicos e operacionais necessários para a realização da totalidade do objeto, pois esses poderão ser implementados ou mobilizados com recursos oriundos do próprio convênio ou contrato de repasse. Nesse sentido não haveria óbices para que, após a aprovação do plano de trabalho ou a celebração do acordo, a entidade efetue a contratação, caso necessário, do profissional habilitado para a realização das ações pactuada.

Nesta linha de entendimento também, temos o voto do Ministro Walton Alencar, ao relatar o TC 009.745/2007-9, proferido no Acórdão 2352/2009 - Plenário, de que a terceirização para executar as atividades previstas no Plano de Trabalho não se constitui irregularidade sendo procedimento usual nos convênios.

(...)

Neste contexto, as entidades na sua maioria, mesmo as que têm excelente infra-estrutura e quadro técnico permanente, terceirizam os serviços, não querendo dizer que não haja capacidade operacional e qualificação técnica para executar o objeto da avença.

Dessa forma, fica assente que as Notas Técnicas em comento foram aprovadas por esta signatária dentro das normas vigentes, a partir da análise da documentação pertinente que comprovou a qualificação técnica e capacidade operacional das entidades proponentes, não havendo irregularidade na terceirização das ações promovidas pelas entidades para execução do objeto das avenças em comento.

**225. Análise:** Conforme já expusemos na presente instrução (parágrafos 38-40), a declaração de funcionamento regular nos três anos anteriores ao cadastramento no Siconv e a apresentação de currículo não são, por si sós, suficientes para fundamentar uma opinião acerca da capacidade técnica e operacional de uma entidade.

**226.** Com relação à possibilidade de que a entidade pudesse contratar profissionais habilitados para a realização das ações pactuadas, entendimento defendido pelo responsável com base na Nota Técnica do Comitê Gestor do Siconv, essa contratação seria razoável se ligadas a atividades acessórias ou à complementação/aumento do número de pessoas atendidas pelo programa, conforme já expusemos alhures, e, ainda assim, somente se o convênio tivesse como partícipe entidade sem fins lucrativos cujo objeto social estivesse voltado à qualificação e treinamento de pessoas, e que essa arcasse com parte dos custos necessários à implementação do programa (contra-partida). Nessa situação, aí sim seria cabível a utilização de recursos do convênio para a contratação de profissionais para ampliar o número de pessoas atendidas.

**227.** Por fim, o fato de haver, em outros julgados exarados pelo TCU, entendimento que possa ser diferente ao que está sendo defendido no presente caso não vincula as Unidades Técnicas e nem o próprio Tribunal a adotarem, obrigatoriamente, o mesmo posicionamento, quando do exame de outro processo. Outrossim, as decisões tomadas em determinado processo dependem das informações e circunstâncias



específicas presentes no caso em exame que, necessariamente, não são as mesmas entre os diferentes casos submetidos à análise desta Corte de Contas. Não obstante, em essência, o entendimento firmado no voto apresentado pela responsável se coaduna com o entendimento aqui exposto, pois consideramos que a terceirização é possível, desde que observado os moldes aqui descritos.

228. Sem embargo ao que foi dito, ressaltamos nesta instrução (parágrafos 16-17) que não se poderia exigir conduta diferente da responsável, eis que, à época, as entidades proponentes apresentaram os elementos tidos como necessários à comprovação da capacidade técnica e operacional. Como o MTur não disciplinou a obrigatoriedade de que as entidades apresentassem outras informações tendentes a possibilitar a averiguação das respectivas estruturas física, material e humana, cremos ser escusável a conduta dos responsáveis diretamente envolvidos nas análises dos planos de trabalhos propostos e, por consequência, a dos gestores que corroboraram os pareceres e que celebraram os convênios.

229. Assim, as justificativas da responsável podem sem acatadas parcialmente, afastando a aplicação de sanção com relação a este ponto.

230. **Razões de justificativa:** A Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante defende que houve a realização de pesquisas de preços e que o uso de texto padrão é um procedimento técnico interno do MTur, conforme destacamos a seguir (peça 198, p. 8):

No que se refere à suposição da equipe dos auditores quanto à inobservância da ausência de pesquisas de preços e avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, cabe destacar que, visando apoiar esta análise técnica, era solicitado aos convenientes que apresentassem pesquisa de preço de mercado, com orçamentos, devidamente descritos e identificados, para cada um dos itens a serem contratados, mediante processos licitatórios a serem realizados conforme a Lei 8.666/93, quando da execução do projeto.

Vale ressaltar que em 2009 não era possível realizar cotação prévia por meio do SCONV, conforme estava previsto no artigo nº 46, da Portaria Interministerial nº 127/2008; e, em função desta deficiência do sistema não restava claro para o corpo técnico o procedimento a ser adotado. Até meados de 2012 esta funcionalidade da cotação prévia no SICONV não havia sido implementada. Por outro lado, naquela ocasião, a equipe técnica da área de qualificação do DCPAT era composta por 08 técnicos que respondiam pela análise e acompanhamento de 100 projetos de qualificação, aproximadamente. Os próprios projetos da mesma natureza serviam de indicadores interno de custos, pois permitiam identificar o valor-referência estimado do objeto. Outro mecanismo muitas vezes utilizado pelos técnicos para pesquisas de mercado era a Internet.

Destacamos que o fato do procedimento da pesquisa de mercado não ter registro oficial na nota técnica elaborada pela área técnica do MTur como também a utilização de texto padrão na nota técnica para validar a compatibilidade de preço de mercado, não representa ausência de pesquisa de preços mas sim um procedimento técnico, estabelecido de acordo com os Coordenadores do Departamento. Até porque a questão do texto padrão em Pareceres e Notas Técnicas não é uma prerrogativa dos técnicos do MTur, sendo comum em outros Órgãos, inclusive junto aos técnicos do TCU.

231. **Análise:** O uso de orçamentos e pesquisas de preços fornecidas pelos proponentes é possível, desde que a área técnica competente avalie e comprove a sua adequabilidade em termos de quantitativos e de custos unitários em relação aos preços praticados no mercado, por meio da juntada da documentação pertinente nos autos, de maneira a possibilitar aos órgãos de controle o conhecimento da metodologia adotada e a fundamentação de suas conclusões.

232. Na prática, no entanto, os processos administrativos analisados durante o trabalho de auditoria não apresentavam as pesquisas de preços nem quaisquer documentos comprobatórios de que as áreas competentes do MTur tenham feito um exame crítico sobre os orçamentos apresentados pelas entidades proponentes. O único indicativo seria o uso de texto padrão que informa que os custos apresentados pela proponente estavam de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes, conforme relatado pela Equipe de Auditoria (peça 50, p. 20).

233. Conforme já dito alhures, não se questiona o uso de texto padrão em si, mas sim o fato de que ele seja o único indicativo de que tenha supostamente havido o exame da economicidade nos projetos, o que não é correto, uma vez que, isoladamente, não demonstra se foi realizado o exame e não comprova se os preços eram condizentes com a prática do mercado à época. As pesquisas de preços feitas e a análise em cima dos orçamentos propostos deveriam ter sido acostadas aos autos dos respectivos processos administrativos, de maneira a comprovar que os projetos propostos atendiam ao princípio da economicidade. O responsável não trouxe, nesta oportunidade, qualquer documento que comprove a realização do exame dos quantitativos e custos dos projetos que veio a aprovar por meio da emissão de diversas notas técnicas.

234. Eventuais limitações do Siconv não afasta a necessidade de os gestores e técnicos do MTur avaliarem os custos dos projetos propostos por terceiros interessados em firmar convênios, pois esses só podem



ser aprovados caso estejam em consonância com o princípio da economicidade e que outros meios de aferição de preços de mercados poderiam ter sido utilizados.

235. Assim, consideramos que as justificativas prestadas não merecem prosperar.

236. **Razões de justificativa:** A Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante defendeu que os preços praticados na contratação da FGV foram devidamente comprovados à época, conforme apresentamos a seguir (peça 198, p. 8-9):

Quanto ao Contrato da FGV, a dispensa de licitação para contratação da entidade deu-se em função dos diversos atributos da instituição, ao encontro do disposto na legislação vigente para tal, em especial com relação ao seu notório saber para realização de pesquisa na área de economia aplicada ao turismo, ao ensino e ao desenvolvimento institucional, por ser entidade sem fins lucrativos e detentora de inquestionável reputação ético profissional, de acordo com o preconizado no inciso VIII do Artigo 24, da Lei 8.666/93.

Quanto à avaliação do preço dos serviços da FGV, discordo do auditor do TCU quando aduz que não houve pesquisa de preço, pois a área técnica do DCPAT explana e justifica no item “6”, da referida Nota Técnica, por meio de análise, de forma fundamentada, os valores cobrados pela FGV, concluindo por:

a) O número de horas a serem trabalhadas discriminadas pelas etapas de trabalho, pelos diferentes profissionais, encontra-se dentro do razoável, uma vez que os trabalhos serão divididos por 10 meses.

b) Ressalta-se que o volume de horas a serem trabalhadas encontra-se compatível com as experiências anteriores de outros trabalhos de grande volume realizados por este Ministério.

c) O valor das horas cobradas pela Fundação Getúlio Vargas estão dentro da média de preços praticada no mercado compatíveis com serviços a serem realizados conforme pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro dos Consultores de Organização, disponíveis no site WWW.IBCO.ORG.BR.

d) Ressalta-se também os valores cobrados pela Fundação Getúlio Vargas para os serviços de pesquisas realizadas anteriormente não foram reajustados, mantendo-se constantes nos últimos trabalhos realizados.

Diante desta avaliação dos custos, entendemos que não há o que se falar de ausência de comprovação de compatibilidade dos preços praticados no mercado no contrato da FGV. Por outro lado, no âmbito do DCPAT o entendimento a época era que, em sendo contrato por dispensa de licitação em função do objeto a ser executado e da expertise da instituição escolhida, a pesquisa de preço deveria ser realizada por meio de indicadores compatíveis com o trabalho a ser executado não sendo cabível haver orçamentos de outras empresas, o que invalidaria a condição da dispensa de licitação.

237. **Análise:** Muito embora o responsável defenda que a área técnica tenha descrito em nota técnica que o número de horas discriminadas estivesse razoável e compatível com projetos anteriores e que o valor das horas estivesse dentro da média de mercado, não havia nos autos dos processos administrativos relativos aos Contratos 002/2010 e 029/2010 qualquer documentação que desse suporte a essas afirmações, conforme apontado no relatório de auditoria (peça 50, p. 37-38).

238. No presente caso, a própria Consultoria Jurídica do MTur solicitou que fossem anexadas aos autos a documentação que comprovasse a justificativa de preços, o que não foi observado. A Equipe de Auditoria considerou que a única pesquisa de preços feita, junto ao IBCO, seria insuficiente para validar o preço proposto (vide parágrafo 79). No caso de dispensas de licitação, a Lei Federal 8.666/93 (art. 26, parágrafo único, inciso III) exige que a justificativa de preços seja feita e, por simetria à modalidade convite (art. 22, § 3º), são necessárias três propostas de preços, ao menos, para tal.

239. Defendemos o posicionamento de que a mera declaração acerca dos quantitativos e custos, sem que seja anexada toda a documentação que permitiu à área técnica do Mtur concluir pela adequabilidade daqueles, não é suficiente para justificar o preço praticado nos dois atos de dispensa, pois não há nenhuma garantia de que, de fato, tenham sido feito pesquisas de mercado suficientes e adequadas, análise do quantitativo de horas necessárias de mão de obra, se os projetos anteriores, supostamente utilizados para fins de comparação de preços, eram similares, dentre outras informações. A falta de toda essa documentação não permite aos órgãos de controle checar os parâmetros nos quais a referida área se baseou para fundamentar as suas conclusões. Em casos de contratação direta a justificativa de preços pode ser demonstrada com a apresentação de documentos que evidenciam que o preço praticado para a administração pública é semelhante ou igual ao preço praticado para a iniciativa privada.

240. Como não foram trazidos novos elementos comprobatórios que possam corroborar as afirmações feitas nas notas técnicas, consideramos que as justificativas não merecem prosperar.

241. **Razões de justificativa:** A Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante alega que foram realizadas pesquisas de preços e que a ausência de indicação da data base não seria suficiente para desqualificá-la, conforme apresentamos a seguir (peça 198, p. 9):



No caso do Contrato celebrado entre Ministério do Turismo e a Fundação Roberto Marinho, que redundou no projeto Olá Turista!, temos que a pesquisa de preços efetuada buscou na Internet um parâmetro junto a cursos de idiomas em EAD pois, na realidade, a estratégia construída com FRM estava além do curso de idiomas que por si só já era muito importante no contexto da qualificação profissional. O projeto contratado com a FRM agregava ainda uma proposta para oferecer aos alunos outros conhecimentos sobre os destinos turísticos e uma plataforma de integração virtual, uma espécie de rede social Olá Turista!, para ser utilizada pelo MTUR no desafio de congregar um número significativo de profissionais para a qualificação. Assim, quando o contrato foi celebrado, o custo por aluno, para 80 horas, ficou em tomo de R\$ 173,65 sendo a hora/aula/aluno R\$ 2,17. Este patamar de referência de custos estava bem abaixo das pesquisas realizadas na Internet (mesmo sem a data), o que embasou a justificativa de preço exigida pelo inciso II, do parágrafo único do art. 26, da Lei 8.666/93. Temo que o nobre Auditor do TCU equivocou-se quando afirma que “a referida nota justificou a contratação direta da FRM, afirmando que esta pesquisa de preço permitiu inferir não só a capacidade técnica e operacional e a notória experiência da contratada”. Esta afirmação não corresponde à realidade, pois a Nota Técnica que aprovou o Projeto Básico em comento pautou-se em diversos outros elementos e atributos consistentes oferecidos pela Fundação para ser contratada por Dispensa de Licitação e para executar o objeto do contrato.

242. **Análise:** Em que pese o fato de ter sido realizado pesquisas de preços, uma vez que não há a indicação da data base em que foi realizada, não há como comprovar que ela retratasse os preços praticados à época da implantação do projeto. Ademais, a ausência de metodologia utilizada na definição do valor total da contratação, por conta da não observância da econômica de escala (conforme relatado no parágrafo 86 desta instrução), não permite afirmar que o preço final avençado para a consecução do projeto observou o princípio da economicidade.

243. Assim, as alegações prestadas pela responsável não comprovam que houve a devida justificativa dos preços praticados nos atos de dispensa que resultaram na contratação da Fundação Roberto Marinho.

244. Urge acrescentar que a contratação da referida Fundação se deu com base em dispensa de licitação, pois essa teria experiência no ramo de treinamento e cursos à distância. No entanto, a prática ocorrida no caso concreto vai de encontro a sua própria fundamentação legal, pois a referida Fundação subcontratou a FGV e a empresa Education First Corporate Language Training (EF), que foram quem, de fato, realizaram o objeto do convênio firmado. O relato da equipe de auditoria sobre o tema encontra-se transcrito no parágrafo 86 desta instrução.

245. **Proposta de encaminhamento:** Cumpre informar que não foram apresentadas justificativas para os itens “d”, “h”, “i” e “m” do item 5 da proposta de audiência (peça 50, p. 99-100). Com relação à entrega efetiva do Sistema Gestão Acadêmica (Siga), um dos achados pelas quais a responsável está sendo chamada a apresentar justificativas, cremos que somente pode ser atestada por meio da análise da respectiva prestação de contas, conforme será melhor exposto no parágrafo 455 desta instrução. Logo, não cabe a apenação da responsável, uma vez que não está confirmada a informação de que o Sistema Siga não tenha sido entregue. Assim, propomos que as justificativas prestadas pela Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante sejam parcialmente acatadas, mas que seja aplicada a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8433/92, em face das condutas elencadas no item 5, alíneas “b” a “i” (excetuando o “i2”), “l” e “m” (peça 50, p. 99-102).

**6) Análise das razões de justificativa apresentadas pela Sra. Marta Teresa Suplicy (CPF: 043.235.498-06), ex-Ministra do MTur (de 23/3/2007 a 4/6/2008):**

246. **Razões de justificativa:** A Sra. Marta Teresa Suplicy, de início, afirma que o Acórdão 2.236/2011-TCU - Plenário, que deu origem a presente auditoria, e a Portaria 127/MPOG/MF/CGU, de 29/5/2008, são posteriores à sua gestão e à celebração do próprio Convênio 635/2007 (peça 163, p. 1-2).

247. A seguir, a responsável apresenta razões de justificativa a respeito da qualificação técnica da ABLA e da terceirização de atividades em convênios, conforme se segue (peça 163, p. 2-5):

Dispõe o art. 5º, §2º, da citada Portaria que a qualificação técnica e a capacidade operacional da entidade privada sem fins lucrativos serão aferidas segundo critérios técnicos e objetivos a serem definidos pela concedente ou contratante, bem como por meio de indicadores de eficiência e eficácia estabelecidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados a partir de julho de 2008.

A Instrução Normativa nº 01/STN/97 que vigorava a época das tratativas do convênio assim expressa: Art. 4º - Atendidas as exigências previstas no artigo anterior, o setor técnico e o de assessoria jurídica do órgão ou entidade concedente, segundo as suas respectivas competências, apreciarão o texto das minutas de convênio, acompanhado de:

(..)

II - documentos comprobatórios da capacidade jurídica do proponente e de seu representante legal, da capacidade técnica, quando for o caso, e da regularidade fiscal, nos termos da legislação específica;

Essa verificação deve ocorrer no momento da análise do Plano de Trabalho apresentado pela ABLA à vista dos critérios estabelecidos pela concedente, conforme se depreende dos pareceres técnicos e jurídicos emitidos a época pelos setores competentes, onde concluíram: a Consultoria Jurídica, no PARECER CONJUR/MTur/Nº 1140/2007, pela



regularidade perante os órgãos públicos federais, pela disponibilidade orçamentária, pelo cumprimento do disposto na IN/STN nº 01/1997, no art. 116 da Lei 8.666/93 e no art. 36 da Lei 11.439/2006(LDO); a área técnica do DCPAT, pela adequação do projeto aos programas do MTUR e ao PNT, o planejamento das etapas e metas do Plano de Trabalho (...).

(...)

Ademais a aferição da qualificação técnica do conveniente se deu dentro das diretrizes legais como estabelecido nas normas até então em vigor. Portanto, a época dos fatos, não era possível exigir conduta diversa da que foi adotada pela área técnica, haja vista que a norma que a fundamentou assim estabelecia.

(...)

Torna-se importante esclarecer que a Associação Brasileira de Locadoras de Veículos - ABLA é uma entidade de classe, representante do segmento de locação de veículos no Brasil, com 2.000 associadas e 35 anos de atividade. A ABLA compõe o "Trade Turístico", sendo os seus membros responsáveis por um dos serviços essenciais à formação do "pacote turístico" que seja a locação de veículo, razão pela qual é entidade integrante do Conselho Nacional de Turismo, praticamente, desde a sua criação em 2003, a partir da terceira reunião.

Neste contexto, destacamos que os aspectos mais importantes da qualificação técnica e capacidade operacional da ABLA são a sua liderança, a capilaridade nos Estados (ABLAS Estaduais) e a capacidade de mobilização junto aos seus associados, características valiosas e definitivas para adesão das empresas a estratégia de qualificação e certificação, a favor do Projeto de Desenvolvimento Setorial em Empresas Locadoras de Automóveis, objeto do convenio em pauta.

(...)

Quanto à contratação de serviços de terceiros realizados pela ABLA para executar as ações previstas no Plano de Trabalho temos que ressaltar não ser obrigatório que o proponente execute todos os itens previstos no Plano de Trabalho. Neste sentido, torna-se necessário que promova contratações de serviços, de forma a prove-los dos requisitos para sua realização e alcance dos objetivos comuns estabelecidos entre conveniado (proponente) e concedente.

Dentro deste escopo, as partes pactuam a execução do convenio, podendo ou não realizar diretamente as ações para atingir o produto final. Neste caminho, temos o voto do Ministro Walton Alencar, ao relatar o TC 009.745/2007-9, proferido no Acórdão 2352/2009 - Plenário, de que a terceirização para executar as atividades previstas no Plano de Trabalho não se constitui irregularidade, sendo procedimento usual nos convênios. Donde pinçamos o seguinte entendimento:

"Também a contratação de terceiros, pela ABLA, para executar grande parte das atividades previstas no plano de trabalho não constitui irregularidade. É procedimento usual em convênios. Ademais, no caso sob exame, contratar terceiros mostrava-se coerente com a natureza das atividades executadas o âmbito do Convênio 380/2005, em que se destacam: aquisição de Equipamentos de salvamento, consultoria, material de consumo, instalações e serviços para eventos."

(...)

A celebração de convênio entre os partícipes não os obriga necessariamente que sejam o executor direto das ações previstas em convênio. Se assim o fosse nem um convênio celebrado com uma Prefeitura para obras de construção de casas populares exigiria que o órgão fosse dotado de pessoal qualificado para desempenhar aquelas funções, não se admitindo contratação de empresas especializadas em construção civil.

248. **Análise:** Já discorremos nesta instrução que o convênio firmado com particulares demanda que esses tenham capacidade própria para realizar, ao menos, as atividades e ações essenciais, sendo razoável, dependendo o caso, a complementação de parte dessas atividades, desde que especificadas e motivadas no plano de trabalho, e a terceirização de atividades acessórias. O conveniente, ao transferir a responsabilidade total pela execução do objeto a terceiro, desnatura a própria essência do convênio, pois esse instrumento pede uma junção de esforços de ambas as partes, visando um fim de interesse comum, o que não se coaduna com a mera prestação de serviços de gerenciamento de recursos.

249. Com relação ao convênio firmado com a ABLA, já nos manifestamos que as informações apontam para o fato de que ela funcionou como uma mera gerenciadora de recursos públicos, e que não tinha a capacidade técnica e operacional para executar o objeto, conforme exposto nos parágrafos 12 a 15.

250. Ademais, o fato de a ABLA ser entidade integrante do Conselho Nacional do Turismo e contar com o apoio de sindicatos locais (ABLAS Estaduais) em nada alteram o entendimento acima, pois o que conta é a capacidade própria (recursos materiais e humanos) de realizar o objeto e, não somente, a de efetuar a gestão financeira do convênio. E conforme dito anteriormente (parágrafo 13 desta instrução), nem a articulação, mobilização e sensibilização de seus pares foi por ela executada, o que afasta o argumento de que o apoio de sindicatos locais à ABLA seria imprescindível à execução do objeto.

251. Já com relação ao fato de haver, em outros julgados exarados pelo TCU, entendimento que possa ser diferente ao que está sendo defendido no presente caso não vincula as Unidades Técnicas e nem o próprio Tribunal a adotarem, obrigatoriamente, o mesmo posicionamento, quando do exame de outro processo. Outrossim, as decisões tomadas em determinado processo dependem das informações e circunstâncias específicas presentes no caso em exame que, necessariamente, não são as mesmas entre os diferentes casos

submetidos à análise desta Corte de Contas. Ademais, em essência, o entendimento firmado no voto apresentado pela responsável se coaduna com o entendimento aqui exposto. Veja que o voto manifesta que determinadas atividades, no caso a que se referia, poderiam ser terceirizadas, mas não que todo e qualquer serviço pudesse. Nesta instrução, foi defendido o entendimento que de que a terceirização é possível, desde que observado alguns requisitos (vide parágrafo 9 desta instrução).

252. Sem prejuízo ao que foi dito, muito embora a ABLA não tivesse capacidade técnica e operacional para executar o objeto do convênio, já expusemos nesta instrução (parágrafos 16-17) que, à época, as entidades proponentes apresentaram os elementos tidos como necessários à comprovação da capacidade técnica e operacional. Como, à época, o MTur não disciplinou a obrigatoriedade de que as entidades apresentassem outras informações tendentes a possibilitar a averiguação das respectivas estruturas física, material e humana, cremos ser escusável a conduta dos responsáveis diretamente envolvidos nas análises dos planos de trabalhos propostos e, por consequência, a dos gestores que corroboraram os pareceres e que celebraram os convênios.

253. Dessa forma, as justificativas prestadas pela Sra. Marta Teresa Suplicy podem sem acatadas parcialmente.

254. **Razões de justificativa:** A Sra. Marta Teresa Suplicy afirma que a Nota Técnica 146A/2007/DCPAT demonstrou haver a compatibilidade dos custos do projeto com os preços de mercado, conforme transcrito abaixo (peça 163, p. 6):

Por fim, na Nota Técnica nº 146A/2007/DCPAT também restou destacada a existência de interesse mútuo, bem como a compatibilidade dos custos do projeto com os preços de mercado, análise fundamentada nos diversos orçamentos apresentados pela ABLA, discriminando todos os itens dos custos envolvidos no projeto, comparados a outros projetos apoiados pelo DCPAT, pesquisa em sites, troca de informação entre os técnicos, dentre outros.

Quanto ao texto padrão genérico utilizado na Nota Técnica para justificar os custos apresentados, é um procedimento adotado pela equipe técnica do Departamento, porém, consolida o resultado final de minuciosa avaliação por meio de diversos recursos utilizados pela equipe para a análise e aprovação do Plano de Trabalho do projeto em tela.

255. **Análise:** Muito embora a responsável defenda que o parecer técnico exarado tenha sido fundamentado em diversos orçamentos apresentados pela ABLA, os processos administrativos analisados durante o trabalho de auditoria não apresentavam as pesquisas de preços nem quaisquer documentos comprobatórios de que as áreas competentes do MTur tenham feito um exame crítico sobre os orçamentos apresentados pelas entidades proponentes. O único indicativo seria o uso de texto padrão que informa que os custos apresentados pela proponente estavam de acordo com o mercado.

256. O uso de orçamentos e pesquisas de preços fornecidas pelos proponentes é possível, desde que a área técnica competente avalie e comprove a sua adequabilidade em termos de quantitativos e de custos unitários em relação aos preços praticados no mercado, por meio da juntada da documentação pertinente nos autos, de maneira a possibilitar aos órgãos de controle o conhecimento da metodologia adotada e a fundamentação de suas conclusões.

257. Mas uma vez ressaltamos que este Tribunal de Contas não está questionando o uso de texto padrão em si, mas sim o fato de que ele seja o único indicativo de que tenha supostamente havido o exame da economicidade nos projetos, o que não é correto, uma vez que, isoladamente, não demonstra se foi realizado o exame e não comprova se os preços eram condizentes com a prática do mercado à época.

258. As pesquisas de preços feitas e a análise em cima dos orçamentos propostos deveriam ter sido acostadas aos autos dos respectivos processos administrativos, de maneira a comprovar que os projetos propostos atendiam ao princípio da economicidade.

259. Como a responsável não trouxe, nesta oportunidade, qualquer documento que comprove a realização do exame técnico feito sobre os quantitativos e custos dos itens relativos ao projeto que veio a aprovar, consideramos que as alegações ora prestadas não procedem.

260. **Razões de justificativa:** A Sra. Marta Teresa Suplicy, por fim, defende que, em face da segregação de funções, ou seja, pelo fato de ter baseado a aprovação do convênio em documentos exarados pelas áreas técnicas e jurídicas do MTur, e por não ter agido de má-fé, deveria ter a sua culpabilidade afastada, nos termos a seguir apresentados resumidamente (peça 163, p. 6-9):

Doutos Julgadores, na Secretaria de Programas encontra-se o Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo com as competências, dentre outras:

(...)

Na qualidade de Ministra de Estado do Turismo, nos exercícios de minhas atribuições, assinei o convênio em comento, respaldada nos Pareceres Técnico e Jurídico, que antecederam a celebração do instrumento.



A questionada qualificação técnica foi objeto de averiguação da área técnica, especialista no assunto, responsável pela emissão da Nota Técnica nº 146/2007/DCPAT aprovando o Plano de Trabalho para a celebração do convênio.

Já a legalidade do instrumento foi certificada pela emissão do Parecer CONJUR/MTur/Nº1140/2007, área esta especialista na análise das leis e normativos (...)

(...)

Desta forma, o Termo do convênio foi assinado com base nos fundamentos fornecidos por estas áreas, cujas análises se pautaram em avaliar se os objetivos propostos estavam em consonância com os propósitos do MTur, se as ações a serem executadas pelo convênio atenderiam ao Plano Nacional de Turismo e ainda se estavam legalmente enquadrados.

Corroborando este raciocínio, esse Tribunal de Contas acolheu as razões de justificativa do então Ministro do Turismo, Walfrido dos Mares Guia, ao proferir o Acórdão 848/2009 - Plenário, entendendo que a decisão de assinar o convênio pelo Titular da Pasta do Turismo teve sua responsabilidade afastada ao entender de que a autoridade ministerial não teria condições de conferir cada convênio por ele assinado.

Destaco os trechos do Exmo. Ministro Relator Aroldo Cedraz:

16. Verifica-se, assim, que o responsável baseou-se em pareceres das áreas técnica e jurídica para celebrar o convênio em pauta. Entendo, portanto, não ser razoável exigir que, ante a função de comando geral que exerce, o Ministro de Estado tenha de conferir minuciosamente cada convênio a ser por ele assinado. Nessa situação, em consonância com a linha argumentativa contida nos votos condutores dos Acórdãos 1852/2008-Plenário (item 23) e 653/2009-Segunda Câmara (item 9), não havendo questionamento quanto a culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder, a responsabilização do mencionado agente mostrar-se-ia desproporcional.

O Voto do Ministro Relator André Luis de Carvalho ao Acórdão 653/2009 – 2ª Câmara, assim dispôs:

9. Quanto à conduta dos Srs. José Sarney Filho, ex-ministro do Meio Ambiente, e Alfredo Gastal, ex-gerente de Projetos, observo que devem ser excluídos deste feito, visto que, diferente dos demais Responsáveis, não é razoável exigir que, ante a função de comando geral que exerciam, tivessem checado minuciosamente cada convênio assinado pelo Ministério, e, não havendo indícios de que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder, a responsabilização desses agentes pelos fatos anteriormente narrados mostrar-se-ia desproporcional.

A decisão pela celebração do convênio restringe-se a conveniência oportunidade do ato, alicerçada na avaliação prévia das instâncias técnica e jurídica, que atestaram o ajuste. Neste liame, temos que a formalização do convênio ocorreu com base no material técnico e jurídico produzido, os quais atestavam por sua legalidade e legitimidade, não sendo possível em um rol de centenas de convênios assinados, perquirir individualmente a razoabilidade de todos os pareceres prévios que me foram submetidos.

Importante registrar que a Consultoria Jurídica do Ministério do Turismo por intermédio do Parecer CONJUR/MTur/Nº1 140/2007 (fls.150 a 156 do mesmo Processo) assinalou que a minuta do convênio atende a legislação e que não se vislumbrou qualquer impedimento legal ao prosseguimento do convênio, principalmente porque foram atendidos os ditames da Lei 8666/93, da IN/STN nº 01/1997; do art. 116 da Lei 8.666/93; e do art. 36 da Lei 1.439/2006(LDO);

(...)

Diante dos fatos relatados tem-se que em momento algum a Requerente agiu em contrariedade ao ordenamento jurídico vigente e que não existe qualquer nexo de legalidade entre os supostos danos e a conduta desta signatária.

Portanto, no caso em tela não houve qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa da requerente, especialmente porque a elaboração e a análise da qualificação técnica se deram conforme os ditames legais.

261. **Análise:** Muito embora tenha assinado o convênio respaldada em pareceres técnico e jurídico, isso, por si só, não afasta a responsabilidade por tê-lo celebrado com os vícios apontados no relatório de auditoria, pois há diversos precedentes exarados nesta Corte no qual os administradores dos órgãos, mesmo agentes políticos, como Secretários de Estado, foram responsabilizados com base no conceito de culpa in eligendo e ausência de efetivo controle dos atos dos subordinados (culpa in vigilando), conforme, por exemplo, exposto nos Acórdãos 2114/2010 – TCU – Plenário; 1323/2009 – TCU – Plenário; 784/2008 – TCU – Plenário; 249/2010 – TCU – Plenário, 1406/2012 – TCU - Plenário. O respaldo em pareceres técnico e jurídico serve de atenuante à conduta da autoridade que praticou o ato tido como irregular.

262. No entanto, há de se considerar que este Tribunal de Contas tem, em certos casos, entendido que não seria razoável exigir de um Ministro de Estado a conferência minuciosa de todo o processo relativo ao convênio do qual foi signatário, conforme foi exposto pela ex-ministra. Não havendo indícios de culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder, a responsabilização se demonstraria desproporcional.

263. Como há duas linhas de argumentação passíveis de serem aplicadas, a utilização de uma sobre a outra deve se basear nos elementos constantes do presente processo, de maneira a determinar qual seria a conduta esperada da responsável. Importante frisar que outras autoridades dentro do âmbito do MTur, que também firmaram convênios, estão sendo ouvidas em audiência, de maneira que será preciso delimitar a cada



uma delas qual o entendimento a ser aplicável (a responsabilização ou não com base nos conceitos de culpa in eligendo e in vigilando, ou em indícios de culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder).

264. Um Ministro de Estado é responsável por uma pasta de governo, cabendo a ele implantar, no âmbito de sua área temática de atuação, a política e as diretrizes discutidas e estabelecidas pelo governo de que faz parte. Além disso, pode atuar como um administrador do órgão público, executando a despesa pública, ordenando pagamentos a fornecedores de bens e serviços, nomeando e exonerando servidores, etc.

265. Ao firmar o Convênio 635/2007, a responsável praticou um acordo de vontades, criando obrigações e direitos recíprocos entre os partícipes. O convênio em questão foi um instrumento de implementação de programa de governo, por intermédio de descentralização de recursos públicos. Portanto, trata-se de execução de despesa pública a cargo do MTur. Temos caracterizado, assim, que a Ex-Ministra de Estado agiu na condição de administradora do referido Ministério ao firmar o convênio supra, pois não consideramos que a execução de despesa pública por meio de convênio possa ser caracterizada como ato político, mas sim, guardadas as singularidades do instrumento de convênio, como um contrato administrativo.

266. A doutrina pátria ensina que ato político significa ato governamental e é praticado pelos agentes políticos no desempenho das funções legislativa, executiva e judiciária, de acordo com a competência estabelecida respectivamente na Constituição Federal e estaduais e nas leis orgânicas municipais, em face da esfera a que pertença o agente político. Ato político é discricionário, dentro dos limites constitucionais estabelecidos, e indelegável, pois é exercício de competência e não uma mera atribuição.

267. Escolher entre construir uma escola ou o posto de saúde, o estádio municipal ou a praça pública, definir as prioridades e os programas de governo a serem implementados são exemplos de atos políticos. Todos esses atos decorrem de opções de caráter político, e estão presentes em todas as esferas do Governo (municipal, estadual, distrital, federal) e em todos os Poderes Estatais (Executivo, Legislativo, Judiciário). Outros exemplos de atos políticos são os votos dos parlamentares, o veto e a sanção presidencial, a definição de prioridades, metas e objetivos dentro de cada pasta ministerial, entre outros.

268. Veja, são atos, ou seja, **manifestação unilateral** do agente político, com base em sua competência estabelecida na própria constituição, e não **acordos de vontade** entre diferentes partes. O fato de o agente competente para assinar um instrumento de convênio poder atuar de acordo com a conveniência e oportunidade não torna a assinatura do convênio um ato político. Todos os atos e contratos praticados na administração pública permitem que o seu titular valore e considere esses atributos.

269. O convênio se coaduna com o conceito de contrato administrativo, pois se trata de um acordo bilateral de vontades que criam direitos e obrigações recíprocos, muito embora o convênio tenha como característica principal o fato de que ambos partícipes busquem o mesmo objetivo, ao passo que, num contrato, os interesses são opostos (objeto x preço).

270. Em face do que foi exposto, no caso concreto, ainda que a ex-Ministra de Estado alegue que tenha se limitado à assinatura do convênio, com base na conveniência e oportunidade administrativas, isso, por si só, não afastaria a sua responsabilidade e a deixaria passível de ser apenada, caso fosse vislumbrada a ocorrência de culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder. Também poderia ser responsabilizada, se ficasse caracterizada a culpa in eligendo e in vigilando, uma vez que é dever de todo o superior hierárquico fiscalizar e, se for o caso, corrigir a atuação de seus colaboradores subalternos.

271. Com relação à existência de culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder, não vislumbramos nos autos elementos que levem a crer que a ex-Ministra do Turismo tenha assim agido. Havia pareceres técnico e jurídico exarados pelos setores competentes que atestavam a regularidade do convênio a ser firmado, o que serve de atenuante para a sua conduta. Além disso, segundo o Regimento Interno do MTur vigente à época, a supervisão e avaliação de projetos e atividades do Ministério, a supervisão e a coordenação das secretarias desse, e a própria assinatura de convênios eram atribuições do Secretário Executivo, conforme o seu artigo 84, incisos II, IV e VI (peça 190, p. 40), e o planejamento, a direção, a coordenação e a orientação das atividades, em seus respectivos órgãos e unidades, cabiam aos demais secretários e dirigentes do Ministério, de acordo com o art. 85, inciso I, do mesmo regimento. Isso demonstra que, no âmbito do MTur, caberia ao Secretário Executivo e aos secretários e dirigentes dos setores responsáveis pela área de aprovação do plano de trabalho supervisionar as atividades desenvolvidas pelos funcionários e, quando fosse o caso, adotar medidas corretivas para corrigir as falhas ocorridas durante a análise aprovação de planos de trabalhos apresentados.

272. Assim, vê-se que, à época, na Pasta de Turismo, a responsabilidade pela gestão técnica e administrativa do ministério estava, principalmente, confiada ao Secretário-Executivo e demais secretários, conforme a estrutura prevista no Regimento Interno do MTur. A então Ministra tinha atribuições ligadas





essencialmente à formulação de políticas públicas e não cabia a ele, em regra, nem mesmo a assinatura de convênios.

273. Esse conjunto fático demonstra ser justificável que a responsável, na condição de então Ministro de Estado, se ativesse somente a existência de parecer técnico favorável à aprovação do projeto e não aos detalhes técnicos que o fundamentaram, afastando as hipóteses de ocorrência de culpa grosseira, ou in eligendo e in vigilando.

274. Dessa forma, por se tratar de um caso isolado dentro da amostra de convênios examinada durante a auditoria (somente o Convênio 635/2007 foi assinado pela responsável), sem que haja indícios de que tenha ocorrido culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder, com o atenuante de que a assinatura do Convênio 635/2007 se baseou em pareceres técnico e jurídico exarados pelos setores competentes do MTur, sendo escusável, no caso concreto, que a ex-Ministra de Estado se ativesse somente a existência de parecer técnico favorável à aprovação do projeto e não aos detalhes técnicos que o fundamentaram, consideramos que deva ser acatada parcialmente as razões de justificativa prestadas pela Sra. Marta Teresa Suplicy, sendo razoável, em face dos motivos expostos, dar ao presente caso o mesmo tratamento defendido no Acórdãos 848/2009-TCU - Plenário e 653/2009 – 2ª Câmara, afastando-a do rol de responsáveis do presente processo.

275. **Proposta de encaminhamento:** Acatar parcialmente as razões de justificativa prestadas pela Sra. Marta Teresa Suplicy, excluindo o seu nome do rol de responsáveis do presente processo.

**7) Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Mário Augusto Lopes Moysés (CPF 953.055.648-91), ex-Secretário Executivo do Ministério do Turismo (novembro de 2008 até 4/1/2011):**

276. **Razões de justificativa:** De início, o Sr. Mário Augusto Lopes Moysés apresenta uma breve síntese dos fatos, discorre sobre a tempestividade da apresentação de suas razões de justificativa e apresenta os diversos achados de auditoria pelos quais foi chamado aos autos para apresentar esclarecimentos (peça 190, p. 1-7). A seguir, o responsável entra no mérito propriamente dito. Ele defende que a competência para efetuar as análises técnicas e jurídica nos convênios firmados eram de outros setores previstos na estrutura do MTur, de maneira que, sob a sua ótica, não poderia lhe ser atribuída a responsabilização pelas irregularidades detectadas, conforme apresentamos resumidamente a seguir (peça 190, p. 7-14):

A estrutura do Ministério do Turismo é altamente ramificada, de tal sorte que são repartidas as atribuições entre os diversos órgãos que o compõem e melhor distribuídas as competências entre os agentes públicos subordinados ao Chefe da Pasta. Não é por outro motivo que a Portaria nº 109-B de 11 de outubro de 2005 (Regimento Interno do Ministério do Turismo - doc. 02) prevê uma infinidade de órgãos que compõem o Ministério.

(...)

A Secretaria Nacional de Programas e Desenvolvimento do Turismo tem por escopo promover o desenvolvimento do Turismo Nacional por meio de planos, ações e programas. Todavia, seu campo de atuação não se restringe apenas ao incentivo, mas também ao acompanhamento dos projetos e promoção de apoio técnico, institucional e financeiro, necessários ao fortalecimento da execução e da participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nestes programas.

Aliás, a análise dos projetos de convênios a serem assinados pelo Ministério do Turismo tem início em suas Secretarias Especializadas: (i) Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; e (ii) Secretaria Nacional de Programas e Desenvolvimento do Turismo.

O art. 58 do Regulamento Interno do Ministério do Turismo elenca a competência e o âmbito de atuação da Secretaria (novamente doc. 02), in verbis:

Art. 58: À Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo compete:

(..)

V - regulamentar e apoiar a certificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços e fixar os critérios de avaliação dos organismos de certificação de conformidade;

VI - apoiar a qualificação profissional e a melhoria da qualidade da prestação de serviços para o turista,

(...)

X – responsabilizar-se pela análise técnica e documental referente aos processos de parceria, convênios, contratos e congêneres, no âmbito de suas atividades, em conformidade com a legislação vigente e com os instrumentos normativos internos.

Os objetos dos convênios, contratos e termos de parceria firmados eram a qualificação profissional, o que evidencia sua relação com a Secretaria Nacional de Programas, já que uma de suas funções é justamente o dever de apoiar a qualificação profissional, conforme preconiza o inciso VI do art. 58 acima transcrito.

Ora, não poderia o Regimento Interno ter sido mais claro quanto à responsabilização da Secretaria Nacional de Programas pela análise técnica e documental dos convênios, no âmbito de suas atividades, firmados pelo Ministério do Turismo. Aliás, a imputação de responsabilidade a órgão ou pessoa diversa representaria verdadeiro contrassenso, pois o objeto do Convênio firmado está imbricado às atribuições da Secretaria.



*Em adição à previsão legal expressa quanto à responsabilidade da Secretaria Nacional de Programas, podemos notar, por suas funções legais e pela própria estrutura interna do órgão, o caráter técnico impresso a essa Secretaria e, portanto, a sua capacitação para a análise e aprovação do Convênio em questão.*

*A corroborar com esse entendimento, dispôs a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008 (doc. 03), por meio de seu artigo 31:*

*Art. 31. A celebração de convênio será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade contratante, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes desta Portaria.*

*Destacamos, dentre as repartições da Secretaria, o Departamento e a Coordenadoria Geral de Qualificação e Certificação como exemplos de órgãos eminentemente técnicos ligados à Secretaria Nacional de Programas aos quais incumbe o suporte às atividades desenvolvidas pelo Ministério.*

*Tal suporte consiste na apresentação de parecer técnico que apure as informações contidas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e avalie se a proposta feita pela instituição interessada em firmar Convênio com o Poder Público está em conformidade com as exigências legais.*

*(...)*

*Sendo o SICONV um registro oficial do Governo Federal das atividades dos convênios e contratos de repasse firmados após o ano de 2008, é gerada presunção de total veracidade das informações ali contidas.*

*Por ocasião da emissão das Notas Técnicas nº 199/2009, 202/2009, 209/2009, 196/2009, 201/2009 e 134-A/2008 - DCPAT/SNPDT/MTUR (doc. 04) que analisaram a viabilidade de realização dos Convênios, Termo de Parceria e Contrato elencados no item III acima, Coordenador Geral de Qualificação e Certificação e Diretora do Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo manifestaram-se favoravelmente à realização das avenças.*

*Os pareceres foram levados à análise pela Consultoria Jurídica, cuja competência está disciplinada no art. 7º do Decreto Federal nº 6.546, de 25 de julho de 2008 (doc. 05):*

*Art. 7º À Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete:*

*(...)*

*VI-examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério:*

*(...)*

*c) os textos, as condições e a documentação necessária à celebração de convênios, termos de parceria e instrumentos congêneres;*

*(...)*

*A Consultoria Jurídica (CONJUR) analisou todos os documentos enviados pelo Departamento de Qualificação e Certificação de Produção Associada ao Turismo e emitiu os pareceres PARECER/CONJUR/MTur/Nº 2491/2009, 2500/2009, 2499/2009, 2424/2009, 2519/2009, 1887/2008.*

*A consultoria jurídica, nos casos em que reconheceu algum ponto falho (Convênios nº 717476/2009, 724440/2009 e 728599/2009), solicitou à área técnica que fosse feita uma nova análise mediante Nota Técnica Complementar.*

*Em atenção ao determinado pela Consultoria Jurídica, Departamento e Coordenadoria de Qualificação e Certificação emitiram Notas Técnicas Complementares (Nota Técnica Complementar à 199/2009, Nota Técnica Complementar 2116/2009 e Nota Técnica Complementar 210-A/2009 - DCPAT/SNPDT/MTUR - doc. 07) que comprovaram o requerido pela CONJUR e atestaram pela não existência de óbices à realização dos Convênios.*

**277. Análise:** *Muito embora tenha assinado os convênios respaldados em pareceres técnicos e jurídicos, isso, por si só, não afasta a responsabilidade por tê-los celebrados com os vícios apontados no relatório de auditoria, pois há diversos precedentes exarados nesta Corte no qual os administradores dos órgãos foram responsabilizados com base no conceito de culpa in eligendo e ausência de efetivo controle dos atos dos subordinados (culpa in vigilando), conforme, por exemplo, exposto nos Acórdãos 2114/2010 – TCU – Plenário; 1323/2009 – TCU – Plenário; 784/2008 – TCU – Plenário; 249/2010 – TCU – Plenário, 1406/2012 – TCU – Plenário. O respaldo em pareceres técnico e jurídico serve de atenuante à conduta da autoridade que praticou o ato tido como irregular.*

**278.** *Segundo o Regimento Interno do MTur vigente à época, a supervisão e avaliação de projetos e atividades do Ministério, a supervisão e a coordenação das secretarias desse, e a própria assinatura de convênios eram atribuições do Secretário Executivo, conforme o seu artigo 84, incisos II, IV e VI (peça 190, p. 40), e o planejamento, a direção, a coordenação e a orientação das atividades, em seus respectivos órgãos e unidades, cabiam aos demais secretários e dirigentes do Ministério, de acordo com o art. 85, inciso I, do mesmo regimento. Isso demonstra que, no âmbito do MTur, caberia ao Secretário Executivo e aos secretários e dirigentes dos setores responsáveis pela área de aprovação do plano de trabalho supervisionar as atividades desenvolvidas pelos funcionários e, quando fosse o caso, adotar medidas corretivas para corrigir as falhas ocorridas durante a análise aprovação de planos de trabalhos apresentados.*



279. Dos convênios analisados pela Equipe de Auditoria, todos os instrumentos firmados apresentaram vícios graves, o que demonstra que não havia um adequado controle sobre as atividades desempenhadas na aprovação de planos de trabalhos para a formalização de convênios. Por força do princípio da hierarquia, e por expressa previsão regimental, cabia ao então Secretário Executivo do MTur adotar as devidas providências para exercer o controle sobre as atividades desempenhadas e corrigir os atos irregulares praticados pelos demais setores e servidores daquele Ministério.

280. A situação apresentada de inadequado controle já havia sido objeto de verificação por este Tribunal de Contas, por meio de auditoria na modalidade de levantamento, realizada no ano de 2009, cujo objetivo era o de verificar a situação da Coordenação-Geral de Convênios do Ministério do Turismo (CGCV/MTur), capacidade operacional, volume de recursos transferidos, inadimplências e pendências nas prestações de contas.

281. A Equipe de Auditoria relatou que (TC 013.105/2009-3 – fls. 12 e 13):

Em relação às ações de controle do MTur, os principais achados de auditoria foram: análise técnica do objeto insuficiente; ausência de avaliação efetiva dos custos; inexistência ou insuficiência de avaliação quanto à capacidade técnico-operacional e à qualificação financeira da entidade proponente para a execução do objeto e aprovação e assinatura de convênios referentes a eventos em data próxima ou no mesmo dia do início da execução.

De modo geral, os pareceres técnicos sobre o plano de trabalho são superficiais e a análise leva em conta somente alguns aspectos do plano. Muitas vezes, não há análise sobre a capacidade técnica ou operacional das entidades proponentes, sobre a contrapartida ou do interesse recíproco. A análise do objeto e dos custos é insuficiente e, em certos casos, nos pareceres constam apenas textos-padrão que informam que os custos estão de acordo com o praticado ou que o objeto se encontra em consonância com o Plano Nacional do Turismo.

A deficiência na análise dos planos de trabalho somada à aprovação e assinatura de convênios referentes a eventos em data próxima ou no mesmo dia do início da execução dificultam o planejamento e a realização de fiscalização dos convênios pactuados, além de gerar crescente estoque de processos nas unidades responsáveis pelo acompanhamento e análise dos convênios.

Quanto ao monitoramento da execução dos convênios, os principais achados foram: a ausência de critérios formalmente definidos para tanto; a fiscalização da execução realizada de forma insuficiente; e o repasse dos recursos financeiros após a execução do objeto nos convênios relacionados a eventos.

O acúmulo de processos prejudica a realização de análises tempestivas e a adoção de medidas imediatas para a instauração de TCEs.

A análise conjunta dos achados permite concluir pela existência de verdadeiro ciclo de falta de controle dos procedimentos necessários para a análise dos processos de convênios, iniciando-se na análise superficial da proposta, gerando comprometimento do acompanhamento da execução e finalizando na fase de análise de prestação de contas, que resta prejudicada pela ausência de detalhamento do objeto e pelo grande volume de processos a serem analisados.

As situações encontradas apontaram a necessidade de determinações e recomendações ao MTur no sentido de promover melhorias na atuação das atividades que envolvam a transferência de recursos por meio de convênio.

282. Assim, cremos estar caracterizada a culpa in vigilando do então Secretário Executivo do MTur, uma vez que as irregularidades aqui apontadas são recorrentes no âmbito do MTur, o que demonstra que ele não estava exercendo o papel de supervisão e correção das atividades desempenhadas pelos órgãos e funcionários a ele subordinados.

283. Ressalta-se que cinco dos convênios escolhidos na amostra, quase a metade dela portanto, foram assinados pelo próprio Secretário Executivo, momento em que teve a oportunidade de verificar, diretamente, como se deu o processo de aprovação das entidades proponentes. Não consideramos ser razoável que, em nenhum momento, o responsável não tenha verificado, por exemplo, que não havia nenhuma documentação que desse suporte ao exame, efetuado pelos setores técnicos responsáveis, dos custos constantes do plano de trabalho proposto, por exemplo.

284. Com relação aos dados constantes do Siconv, eles não possuem presunção absoluta de legitimidade, pois o ato administrativo não goza de tal privilégio, sendo ela relativa (*iuris tantum*), pois cabe prova em contrário. Ademais, o que se questiona não é a legalidade ou não de dados porventura inseridos no referido sistema, mas sim a ausência de elementos que dessem suporte às conclusões adotadas pelas áreas técnicas do MTur acerca da compatibilidade dos preços propostos nos planos de trabalho, da capacidade técnica e operacional das entidades, dentre outras coisas.

285. A existência de pareceres jurídicos também não afasta a responsabilidade do gestor pelas irregularidades cometidas, uma vez que esses se atêm aos aspectos jurídicos e não ao mérito técnico da aprovação dos planos de trabalho. Além disso, o trabalho da Assessoria Jurídica do Órgão visa dar suporte às decisões a serem tomadas pelos gestores, mas, em regra, não vinculam as decisões a serem tomadas, podendo

esses adotarem outro posicionamento, mediante a devida motivação, nem elidem a responsabilidade desses por irregularidades acaso ocorridas.

286. Dessa forma, ainda que houvesse pareceres técnicos e jurídicos favoráveis à assinatura dos convênios ora em comento, não merecem prosperar as justificativas ora apresentadas.

287. **Razões de justificativa:** O Sr. Mário Augusto Lopes Moysés busca demonstrar a ausência de responsabilidade pelos fatos tidos como irregulares, com base nas atribuições do Secretário Executivo, conforme apresentamos resumidamente a seguir (peça 190, p. 14-18):

A atuação do Secretário Executivo do Ministério do Turismo foi delimitada pelo artigo 84, da Portaria nº 109-B de 11 de outubro de 2005 (Regimento Interno do Ministério do Turismo):

(...)

II - supervisionar e avaliar a execução das ações, projetos e atividades do Ministério,

(...)

IV - supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério e da autarquia a ele vinculada;

V - decidir sobre recursos interpostos por terceiros e atos administrativos praticados no âmbito do Ministério;

VI - firmar e rescindir convênios em que o Ministério seja parte, após audiência da Consultoria Jurídica;

(...)

Somada à capacidade para firmar e rescindir Convênios, o Secretário Executivo também tem por função coordenar e supervisionar as demais Secretarias integrantes da estrutura do Ministério do Turismo.

No exercício dessa atividade, sob estrito cumprimento às diretrizes traçadas por este Egrégio Tribunal por ocasião da prolação do acórdão nº 5078/2009 – Segunda Câmara, expediu o Memorando-Circular nº 24/2009/SE/MTur (doc. 08) por meio do qual estabeleceu critérios a serem observados pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo durante a avaliação das entidades proponentes e a serem utilizados para a seleção de convênios que demandem fiscalização in loco.

Evidente, portanto, a atuação positiva do então Secretário Executivo no exercício de suas funções institucionais, ao estabelecer diretrizes às Secretarias competentes tecnicamente para a avaliação e fiscalização das entidades convenentes.

Conforme explicitado anteriormente, o plexo de atividades do Ministério do Turismo é vasto, de modo que a centralização de atividades nas figuras do Ministro de Estado e de seu Secretário Executivo mostrar-se-ia absurda e antifuncional. A fragmentação das atividades e a criação de setores com atuações e, portanto, incumbências específicas, otimizou o funcionamento do Ministério e imputou aos cargos de chefia apenas a supervisão e coordenação das demais pastas.

(...)

É cristalino que a responsabilização do ex-Secretário Executivo contraria a lógica criada pela própria forma como é estruturado o Ministério do Turismo. Se existem setores específicos responsáveis pela análise técnica de conformidade e adequação da Instituição Proponente e seu Plano de Trabalho às exigências legais e, se tais setores, após estudo pormenorizado, manifestaram-se pela celebração do convênio, não seria coerente que o então Secretário Executivo desconsiderasse todo o estudo feito preliminarmente e revisse todos os atos praticados pelos agentes qualificados tecnicamente para aquela função, sob pena de desqualificar a repartição funcional do Ministério nos moldes em que foi concebida e intromissão indevida na competência de outros órgãos.

(...)

Tanto não pode o Manifestante ser responsabilizado que existe intermediário hierárquico entre a equipe técnica e a sua secretaria. Prova disso é que o Regimento Interno do Ministério do Turismo preconiza expressamente que cabe à Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, órgão submetido hierarquicamente à Secretaria Executiva, responsabilizar-se pela análise técnica e documental referente aos processos de parceria, convênios, contratos e congêneres, no âmbito de suas atividades, em conformidade com a legislação vigente e com os instrumentos normativos internos, conforme dicção do art. 58, inciso X, do Regimento Interno do Ministério do Turismo (novamente doc.02).

Por fim, destaca-se aqui que em procedimento administrativo disciplinar instaurado no âmbito da Corregedoria Geral da União no qual foi questionada a responsabilidade do ora Peticionário por ter sido signatário de Convênio com entidade que não detinha qualificação técnica e operacional, o órgão corregedor deliberou pelo não indiciamento do Sr. Mário Augusto Lopes Moysés (doc. 09).

288. **Análise:** Já expusemos anteriormente que, segundo o Regimento Interno do MTur vigente à época, a supervisão e avaliação de projetos e atividades do Ministério, a supervisão e a coordenação das secretarias desse, e a própria assinatura de convênios eram atribuições do Secretário Executivo, conforme o seu artigo 84, incisos II, IV e VI (peça 190, p. 40).

289. Portanto, por força do princípio da hierarquia, e por expressa previsão regimental, cabia ao então Secretário Executivo do MTur adotar as devidas providências para exercer o controle sobre as atividades desempenhadas e corrigir os atos irregulares praticados pelos demais setores e servidores daquele Ministério.





290. O responsável afirma que exerceu as suas funções institucionais, ao tomar medidas para o cumprimento do Acórdão 5078/2009 – TCU – 2ª Câmara (TC 013.105/2009-3), quando expediu o Memorando-Circular 24/2009/SE/MTur (peça 190, p. 216-218), por meio do qual estabeleceu critérios a serem observados pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e pela Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo durante a avaliação das entidades proponentes e critérios para serem utilizados na seleção de convênios que demandassem fiscalização in loco. Contudo, a adoção de medidas visando cumprir determinação deste Tribunal de Contas não afasta a responsabilidade do titular da Secretaria Executiva do MTur em exercer o seu poder de supervisão e controle fulcrado no Regimento Interno do Ministério e no poder hierárquico.

291. Assim, não merece prosperar o argumento de que não se poderia atribuir à Secretaria Executiva do MTur a responsabilidade pelas falhas cometidas no âmbito das áreas responsáveis pela aprovação dos planos de trabalhos.

292. Outrossim, as irregularidades graves encontradas em todos os convênios examinados demonstram que o Secretário Executivo à época não teve uma postura zelosa e cautelosa esperada de alguém com a sua função, ao receber os respectivos processos administrativos para a assinatura dos instrumentos, pois parte dessas irregularidades eram de fácil percepção, como por exemplo, a ausência de pesquisas de preços e de metodologia adotada para a análise dos custos dos planos de trabalhos apresentados. Veja que, no exemplo dado, não era questão nem de se entrar no mérito do estudo feito para verificar a economicidade dos projetos, mas sim apenas observar que não havia elementos que dessem suporte às afirmações de que os preços previstos nos planos de trabalhos estariam, supostamente, de acordo com a prática do mercado à época. Isso afasta o argumento de que seria um contra senso desconsiderar todo o trabalho feito pelas áreas técnicas, inclusive, porque, o responsável, caso assim entendesse, não seria obrigado a firmar os convênios.

293. Por fim, com relação ao procedimento administrativo disciplinar instaurado no âmbito da Corregedoria Geral da União, sem entrarmos no mérito da questão, até mesmo porque não foi trazido aos autos o relatório feito (somente foi apresentada a Ata de Deliberação da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar da CGU – peça 190, p. 219), o que impede qualquer juízo de valor a respeito, o fato é que o processo de controle externo é independente ao processo administrativo instaurado no âmbito da CGU, não sendo obrigado a seguir qualquer posicionamento acaso ali estabelecido.

294. **Razões de justificativa:** No que se refere à ausência de capacidade técnica e operacional das entidades convenientes, o Sr. Mário Augusto Lopes Moysés esclarece que não houve a caracterização de negligência de sua parte, haja vista que se baseou em pareceres exarados pelas áreas técnicas do MTur, conforme resumimos a seguir (peça 190, p. 18-21):

Segundo o relatório, a responsabilidade pela contratação de entidades sem condições técnicas estaria evidenciada tão somente pela terceirização das atividades que eram objeto da avença.

Ora, os aspectos da capacidade técnica tratados no presente caso dizem respeito à avaliação de dados eletrônicos inseridos no SICONV, bem como à apuração da relação de convênios e projetos executados com a Administração Pública, tarefas estas que não cabiam ao então Secretário Executivo por conta das regras de organização interna do Ministério do Turismo já exaustivamente tratadas acima.

Nesse sentido, imprescindível sublinhar que as equipes técnicas adotaram as orientações dispostas no Memorando-Circular nº 24/2009/SE/MTur, em plena observância às alíneas "c" e "h", as quais, elencam como critérios de avaliação da capacidade técnica:

"c) relação dos convênios e/ou projetos executados nos últimos três anos com as administrações públicas federal, estaduais e municipais, e com instituições da iniciativa privada, informando objeto e valor dos mesmos";

"h) relação dos convênios já celebrados com esta Pasta e declaração de que está em dia com a apresentação das prestações de contas relativas a outros convênios já celebrados com este Ministério".

Das notas técnicas subscritas pelo Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo, depreende-se que as entidades convenientes, em sua grande parcela, possuíam histórico de atuação com o próprio Ministério do Turismo - conforme se observa do rol de projetos elencados pela equipe técnica - e eram parceiras do Conselho Nacional do Turismo (fato admitido no próprio Acórdão 2.263/2011-TCU - Plenário), motivo pelo qual já era de amplo conhecimento dentro do órgão ministerial a capacidade de tais empresas para a consecução dos objetos contratados.

(...)

Nada obstante, no que tange à argumentação de dissociação das finalidades estatutárias da entidade ao objeto do convênio, cumpre asseverar que as convenientes exercem atividade compatível com o escopo global do programa, uma vez que atuam na estruturação e promoção das atividades turísticas, cada uma dentro do seu ramo de atuação específico como restaurantes, transporte, ensino à distância, entre outros.



No que concerne às subcontratações, imprecisa a alegação de que estas vêm a evidenciar a incapacidade técnica das entidades, uma vez que estas ocorreram de forma pontual e em plena consonância aos termos dispostos no instrumento de convênio. Neste aspecto, válido lembrar que, conforme o âmbito de atuação do Secretário Executivo exhaustivamente delineado acima, este não possuía competência capaz de ter pleno conhecimento de conjecturais subcontratações dos serviços pactuados.

Ainda insta destacar que as instituições possuem renome em âmbito nacional, sendo inquestionável sua idoneidade perante a Administração Pública e a sociedade civil, fatos estes que vem a evidenciar a atuação de boa-fé do Ministério do Turismo.

Percebe-se que a acusação de negligência na verificação pelo então Secretário Executivo da capacidade técnica das entidades convenientes não se apresenta munida de qualquer fundamento legal ou regimental, a redundar na afirmação sofismática segundo a qual caberia ao último superior hierárquico da Pasta rever ou visitar todas as etapas procedimentais pretéritas à sua manifestação de ratificação.

(...)

Logo, incabível admitir a ideia de erro grosseiro por parte do então Secretário Executivo, na medida em que, ao se deparar com a validação interna de toda a cadeia de avaliação da capacidade técnica referendada pelos órgãos técnicos do Ministério do Turismo, apenas ratificou os fundamentos que externavam as condições técnicas e operacionais da entidade para adoção de mecanismos de qualificação de profissionais da área do turismo voltada à atuação destes em evento inédito e de grande porte, tal como a Copa do Mundo de 2014.

295. **Análise:** Diferentemente do que alega o responsável, a ausência de capacidade das entidades proponentes não é fundamentada somente pelo fato de que os serviços foram terceirizados, inclusive porque essa é a consequência da falta de aptidão dessas entidades.

296. A ausência de capacidade técnica e operacional das diversas entidades proponentes ficou caracterizada pela ausência, nos diversos processos administrativos examinados pela Equipe de Auditoria, de elementos que demonstrassem que as entidades proponentes possuíam os recursos materiais e humanos próprios necessários à execução do objeto ou de parte dele, e pelo fato de que elas, embora interessadas nos objetivos do programa, não tivessem seus respectivos objetos sociais voltados ao ensino e treinamento de pessoas.

297. Também não merece prosperar a alegação de que as subcontratações ocorreram de forma pontual nos convênios firmados, pois, na prática, todos os objetos de cada um deles foram subcontratados quase ou integralmente junto a terceiros.

298. Com relação ao argumento de que o responsável, então Secretário Executivo, não tinha a responsabilidade sobre as áreas técnicas, já comentamos que por força regimental e pelo princípio da hierarquia, e pela recorrência das irregularidades, está caracterizada a culpa in vigilando do responsável (parágrafos 277 a 282).

299. O Sr. Mário Augusto Lopes Moysés defende que as equipes técnicas adotaram as orientações dispostas no Memorando-Circular nº 24/2009/SE/MTur, notadamente as alíneas "c" e "h", as quais comprovariam que houve a devida avaliação da capacidade técnica das proponentes.

300. O citado memorando, conforme dito pelo próprio responsável, foi elaborado com vistas ao atendimento de decisão exarada por este Tribunal de Contas por meio do Acórdão 5078/2009 – TCU – 2ª Câmara (TC 013.105/2009-3). Esse mesmo Acórdão determinou à Secretaria Executiva do MTur o seguinte:

Acórdão 5078/2009 – TCU – 2ª Câmara

(..)

1.5. Determinações:

1.5.1. à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo que:

(...)

1.5.1.3. proceda, na análise técnica de propostas de convênios, a uma efetiva análise dos seus custos e dos benefícios advindos, explicitando a metodologia e os parâmetros de preços adotados, de maneira a garantir a observância ao princípio da economicidade, em atenção ao art. 31 da Portaria Interministerial nº 127/2008;

1.5.1.4. estabeleça, em 60 (sessenta) dias, critérios para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional para a gestão de convênios a serem analisados nos Planos de Trabalho, conforme dispõe o art. 22 da Portaria Interministerial nº 127/2008, e, ao realizar avaliações técnicas quanto às propostas de convênios apresentadas, explicitar nos pareceres técnicos a fundamentação quanto à capacidade administrativa e financeira da entidade proponente;

301. Conforme se vê, este Tribunal determinou à Secretaria Executiva que estabelecesse critérios para a aferição da capacidade técnica e operacional, pois considerou que a maneira como os convênios firmados no MTur tratavam a questão era inadequada. Além disso, o item 1.5.1.4 do supracitado acórdão determina que “ao realizar avaliações técnicas quanto às propostas de convênios apresentadas, explicitar nos pareceres técnicos a fundamentação quanto à capacidade administrativa e financeira da entidade proponente”.

302. Tal determinação tem como fulcro as informações constantes do Relatório de Auditoria a que se refere o TC 013.105/2009-3, processo no qual o acórdão em tela foi exarado, de que não havia, nos pareceres técnicos emitidos pelas áreas competentes do MTur, manifestação acerca da capacidade operacional das entidades, uma vez que não tratavam de temas como a estrutura dessas e a capacitação técnica dos profissionais envolvidos, além de que apontavam a terceirização excessiva, mesmo de atividades de planejamento dos projetos, como indícios de que os convenientes não possuíam, de fato, capacitação para realizar os planos de trabalhos aprovados (vide fls. 48 a 50 do referido processo – relatório de auditoria).

303. No presente caso, os pareceres técnicos exarados no âmbito do MTur não adentram nos aspectos apontados acima, limitando-se, a análise, a verificar se foram apresentadas, pelas entidades então proponentes, a declaração de funcionamento regular a pelo menos três anos, currículos das entidades, relação de convênios firmados com a administração pública e com o próprio Ministério. Esses elementos eleitos como comprobatórios pelo MTur, para fins de averiguação da capacidade técnica e operacional das entidades, embora válidos, não são suficientes para que se chegue a essa conclusão.

304. A declaração de funcionamento regular nos três anos anteriores ao cadastramento no Siconv não é, por si só, suficiente para fundamentar uma opinião acerca da capacidade técnica e operacional de uma entidade. Somente é possível concluir que a entidade existia e atuava há pelo menos três anos, e não se a própria possuía estrutura financeira, material e humana suficientemente adequada à execução do convênio.

305. Nesse mesmo sentido, a apresentação de currículo institucional, no caso concreto, não é suficiente para demonstrar a aptidão das entidades convenientes, porque, conforme relatado (peça 50, p. 7), os convênios foram firmados com entidades pertencentes ao Conselho Nacional do Turismo (CNT), normalmente associações que congregam diversas empresas do mesmo segmento, como o de alimentação, receptivo, hospedagem, entretenimento, negócios e eventos, e não com entidades cujos objetos sociais se relacionassem diretamente com qualificação e treinamento de pessoal. Na consecução do objeto, importaria saber se o currículo da entidade comprovaria que tenha desenvolvido trabalhos similares na qualificação e treinamento de pessoas.

306. E a relação de convênios firmados pela entidade com a administração pública indica que a entidade participou de outras avenças, mas não há garantia de que, nessas ocasiões, foram realizados os exames adequados da capacidade técnica e operacional delas. Nos pareceres exarados pelas áreas técnicas do MTur, não há informações a respeito de como foram efetuados os exames desses quesitos, pois não indicam se a entidade tinha realizado objeto similar tanto qualitativa como quantitativamente ao que estava propondo, se a execução foi realizada dentro do prazo e nas especificações previstas no convênio, se a entidade apresentou a prestação de contas e se essa foi aprovada, etc. Enfim, não é possível, nem é razoável concluir, com base no fato de que uma entidade já tenha firmado outros convênios estivesse apta a realizar o objeto previsto em plano de trabalho por ela proposto, sem que fossem feitas ao menos as análises dos pontos indicados anteriormente como exemplo.

307. Mister deixar claro que embora a determinação prolatada por meio do Acórdão 5078/2009 – TCU – 2ª Câmara, fulcrada no permissivo constante do art. 22 da Portaria Interministerial 127/2008, tenha possibilitado ao MTur definir os critérios para a avaliação da capacidade técnica e operacional das entidades, isso não elide a competência deste Tribunal de Contas em examinar se os critérios estabelecidos atendem ou não plenamente aos objetivos.

308. Sem prejuízo ao que foi dito, já expusemos nesta instrução (parágrafos 16-17) que, à época, as entidades proponentes apresentaram os elementos tidos como necessários à comprovação da capacidade técnica e operacional. Como o MTur não disciplinou a obrigatoriedade de que as entidades apresentassem outras informações tendentes a possibilitar a averiguação das respectivas estruturas física, material e humana, cremos ser escusável a conduta dos responsáveis diretamente envolvidos nas análises dos planos de trabalhos propostos e, por consequência, a dos gestores que corroboraram os pareceres e que celebraram os convênios.

309. Dessa forma, propomos que as justificativas prestadas pelo responsável, com relação à ausência de comprovação da capacidade técnica e operacional das entidades convenientes, sejam acatadas parcialmente. Ressalta-se que o Ministério editou a Portaria MTur 135/2011 e MTur 112/2013, as quais já disciplinam com mais profundidade a questão da averiguação da capacidade técnica e operacional das entidades sem fins lucrativos, de maneira que não se faz necessário que este Tribunal de Contas profira medidas adicionais no momento.

310. **Razões de justificativa:** No que concerne à ausência de pesquisas de preços e avaliação técnica de custos deficiente, o Sr. Mário Augusto Lopes Moysés esclarece o seguinte (peça 190, p. 21-24):



*Primeiramente, é importante esclarecer que depois de apresentada a estimativa de custos do projeto pela entidade proponente e atestada sua conformidade pelo setor técnico responsável, há o provisionamento da quantia aventada. Entretanto, a projeção de valores não implica, necessariamente, em gasto efetivo, uma vez que sua liberação ocorre mediante prestação de contas da entidade, o que possibilita a fiscalização do cumprimento da avença por parte do Ministério.*

*Quanto ao ponto específico trazido pela equipe técnica do órgão ministerial, é preciso, antes de tudo, se resgatar o cenário institucional da Administração Pública Federal na época da celebração dos ajustes aqui tratados. Dava os primeiros passos a adoção do modelo de racionalização dos convênios encarnado no SICONV. Tal sistema, nessa época, ainda não contava com um sistema de pesquisa comparativa prévia de preços.*

*Ainda assim, não se poderia dizer, como pretende levemente o indigitado relatório, que os preços apresentados pelos proponentes, nos processos de conveniamento mencionados, não tenham sido de fato avaliados, já que foi de fato verificada a compatibilidade dos preços tanto com o mercado quanto com os indicadores de custos do órgão responsável da pasta.*

*Como forma de tentar elidir a análise atestada pela equipe responsável, aponta o relatório que teria sido utilizado um "texto-padrão" para justificar os custos constantes dos projetos. Ocorre, todavia, que, ao contrário do que insinua a SECEX- 5, o fato de se tratar de uma declaração padronizada de conformidade dos custos não significa, de maneira alguma, que os custos não tenham sido de fato examinados pela Coordenadoria-Geral de Qualificação e Certificação.*

*(...)*

*Aliás, vale destacar que a emissão de notas técnicas cumpre exatamente a importante função de permitir que o funcionário encarregado, que se presume capaz de efetuar a análise em sua área de especialização, manifeste, de forma sucinta, que de seu exame resultou a aprovação da proposta.*

*Não seria razoável exigir, para tanto, uma grande pormenorização de todo o trabalho de verificação realizado, visto que não caberia aos funcionários de outras atribuições revisitar toda a análise já empreendida do setor que tem expertise no assunto.*

*Emitida a nota, portanto, tem-se a presunção de adequação técnica da proposta, o que confere segurança para a celebração do convênio.*

*Nesse intento, não poderia de antemão o então Secretário Executivo do Ministério do Turismo reputar falsas ou inadequadas as declarações emitidas pelo setor de qualificação de que os custos estimados estavam de acordo tanto com o mercado quanto com os indicadores de custos adotados pela divisão.*

*(...)*

*O relatório de auditoria de conformidade, de concreto, não traz nenhum apontamento quanto a prejuízos ocorridos em virtude da tabela de custos propostos.*

*Limita-se, na realidade, a sugerir, descomprometidamente, a existência de "Risco de aquisições de bens e serviços a preços exorbitantes e incompatíveis com os praticados no mercado, com potencial dano ao erário."*

*Verifica-se que, a bem da verdade, a única evidência considerada pela equipe da SECEX para julgar ter havido deficiência na avaliação dos custos é que a nota que atesta ter sido registrada de modo padronizado, o que, como já explanado, não constitui de fato nenhuma irregularidade e atende a uma necessidade pragmática.*

**311. Análise:** *Este Tribunal de Contas não está questionando o uso de texto padrão em si, mas sim o fato de que ele seja o único indicativo de que tenha supostamente havido o exame da economicidade nos projetos, o que não é correto, uma vez que, isoladamente, não demonstra se foi realizado o exame e não comprova se os preços eram condizentes com a prática do mercado à época.*

**312.** *As pesquisas de preços feitas e a análise em cima dos orçamentos propostos deveriam ter sido acostadas aos autos dos respectivos processos administrativos, de maneira a comprovar que os projetos propostos atendiam ao princípio da economicidade.*

**313.** *Inclusive, por força do Acórdão 5078/2009 – TCU – 2ª Câmara (TC 013.105/2009-3), esta Corte de Contas já determinou à Secretaria Executiva do MTur que:*

*Acórdão 5078/2009 – TCU – 2ª Câmara*

*(..)*

*1.5. Determinações:*

*1.5.1. à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo que:*

*(...)*

*1.5.1.3. proceda, na análise técnica de propostas de convênios, a uma efetiva análise dos seus custos e dos benefícios advindos, explicitando a metodologia e os parâmetros de preços adotados, de maneira a garantir a observância ao princípio da economicidade, em atenção ao art. 31 da Portaria Interministerial nº 127/2008;*

**314.** *Quanto ao argumento de que o relatório não aponta a existência de prejuízo efetivo, frisa-se que a comprovação ou não de que houve dano ao erário deverá ser objeto de análise nas prestações de contas de cada convênio firmado. Mas isso não quer dizer que a irregularidade não tenha ocorrido, pois o que se questiona ao responsável é ausência de providências do Mtur no sentido de realização da adequada análise dos*

custos dos projetos apresentados pelas entidades no âmbito do Programa Bem Receber Copa, uma vez que foi constatado que não havia nos pareceres exarados pelas áreas competentes a metodologia e parâmetros de preços adotados para se chegar as conclusões ali expostas.

315. Mesmo com as deficiências informativas nos pareceres técnicos e a ausência de pesquisas de preços feitas pelos setores responsáveis pelo exame da economicidade nos autos dos respectivos processos administrativos, o então Secretário Executivo do MTur assinou diversos convênios, o que colocou o erário sob risco de prejuízos, situação essa que será averiguada nas prestações de contas dos referidos acordos.

316. Dessa forma, as justificativas ora analisadas não procedem.

317. **Razões de justificativa:** No que concerne à descentralização de despesas entre diversos convenientes sem a observância de economia de escala, à previsão de despesas genéricas, imprecisas e não essenciais à realização dos objetos em diversos convênios, o Sr. Mário Augusto Lopes Moysés esclarece o seguinte (peça 190, p. 24-27):

O relatório de auditoria de conformidade do TCU aponta que em razão de falhas no planejamento do programa houve (i) descentralização de despesas comuns entre as entidades parceiras, sem observar o ganho em escala; (ii) previsão de despesas genéricas e imprecisas; (iii) previsão de custos não essenciais à realização do objeto, ou custos com sobrepreços.

Antes de adentrar nessas questões específicas, cumpre salientar que houve o escorreito desenvolvimento do programa desde sua concepção e, ao longo de seu desenvolvimento, foram adotadas políticas de aperfeiçoamento, como se observa pela edição da Portaria nº 90/MTUR, de 22 de dezembro de 2010. (doc. 10).

Em relação aos apontamentos específicos feitos pelo órgão fiscalizador que seriam decorrentes de pretensas falhas no planejamento do programa, salienta-se que tais observações são desprovidas de fundamentos concretos suficientes a ensejar responsabilização do ora Manifestante.

No que concerne à descentralização de despesas, afirma a equipe técnica do TCU que seria razoável que, na fase de planejamento, o Ministério do Turismo, em conjunto com as entidades parceiras, definisse um rol de despesas comuns que poderiam ser contratadas, a propiciar assim ganho em escala.

Contudo, o órgão de fiscalização desconsiderou a própria sistemática de contratação por meio de convênios.

O Ministério do Turismo, como já pontuado, criou um programa de planejamento cujo escopo era criar um ambiente facilitador ao desenvolvimento da qualificação de pessoas. Em momento nenhum o Ministério atuou como delimitador dos objetos que deveriam ser pactuados com as entidades. A verdadeira lógica do programa é que a partir de sua criação as entidades interessadas em contratar com a Pasta enviariam suas propostas por meio do SICONV e somente após essa inserção no sistema é que o Ministério tomaria conhecimento do interesse da entidade e prosseguiria, por meio dos setores técnicos, à análise de seu objeto, compatibilidade, previsão de custos, entre outros.

A fase de planejamento do programa antecedeu as contratações de modo que não era possível prever a existência de despesas comuns, ainda mais diante da pluralidade de objetos desenvolvidos nas mais diversas áreas. Eventual previsão de centralização de despesas para propiciar o ganho em escala só poderia ter sido identificada ao longo do desenvolvimento do programa e conforme fossem sendo verificadas similitudes entres os objetos apresentados pelas entidades convenientes.

Quanto aos questionamentos sobre a essencialidade de alguns custos e a previsão de despesas genéricas deve-se frisar, que não competia ao Secretário Executivo da Pasta sindicarem cada peculiaridade do objeto contratado, sob pena de imobilismo administrativo. Conforme exaustivamente exposto acima, a análise de conformidade das propostas bem como dos objetos, metas e produtos necessários ao desenvolvimento do projeto eram realizadas pelo setor técnico competente do Ministério, de forma que não caberia ao Peticionário, revisitar pormenorizadamente todos os atos praticados em momento anterior.

Contudo, apenas a título argumentativo, verifica-se facilmente por meio de análise individual dos instrumentos firmados que a secretaria de controle externo incorreu novamente em erro ao considerar como dispensáveis objetos que só se fizeram presentes em poucos contratos ou em apenas um convênio. Isso porque há que se considerar que existem peculiaridades atinentes a cada avença, de maneira que eventual recusa à utilização daquele produto para diminuição de custos poderia acarretar na desnaturação do objeto contratado.

O relatório de fiscalização questiona, por exemplo, a essencialidade da provisão de recursos para a tradução de cardápios e produção de fotografias dos 1.500 restaurantes participantes do projeto. Ora, a partir de uma simples verificação entre o objeto do convênio e o escopo do Programa é fácil de se concluir que tais produtos eram necessários ao desenvolvimento do projeto. É notório que ao sediar a realização da Copa do Mundo de 2014 o país receberá inúmeros turistas estrangeiros, do mesmo modo, é perceptível a deficiência local para receber pessoas de outros países, principalmente em razão do idioma.

318. **Análise:** No que se refere à descentralização de despesas comuns a diversos participantes, o responsável entende não ser possível que, na fase de planejamento do programa, pudessem ser definidas um rol de despesas comuns, mas, a princípio, não cremos que fosse inviável tal definição, pois o programa visava à qualificação e treinamento de pessoas, independentemente do convênio a ser firmado. Logo, despesas típicas



deste tipo de ação poderiam ser definidas de antemão, de maneira a possibilitar a sua aquisição conjunta em grande quantidade, de maneira que o MTur se beneficiasse da economia de escala gerada.

319. De qualquer forma, somente se o Mtur adquirisse os itens tidos como comuns, via licitação, para posterior entrega aos convenientes, é que poderia ser implementada a economia de escala, o que não seria possível ou viável com a realização de compras por cada conveniente à medida que executava o seu plano de trabalho aprovado.

320. Como o Mtur optou por este modelo, consideramos que não é o caso de responsabilizar, mas sim **recomendar** que isso seja levado em consideração, pelo Ministério, quando da execução de futuros programas semelhantes.

321. Já no que concerne aos questionamentos sobre a essencialidade de alguns custos e a previsão de despesas genéricas, o então Secretário Executivo do Mtur entende que não seria a sua função esmiuçar cada uma das despesas previstas nos planos de trabalhos, o que concordamos, pois não seria viável ao então Secretário Executivo proceder desta forma, sob pena de não haver tempo hábil para que desenvolvesse as demais atividades inerentes ao seu cargo.

322. Diferentemente da verificação da existência e/ou do conteúdo dos pareceres técnicos, consideramos que não seria razoável exigir do responsável a análise pormenorizada da essencialidade de alguns itens de materiais ou serviços e a adequação ou não dos termos utilizados para designá-los.

323. Tal análise deveria estar consignada nos pareceres técnicos e eventuais anexos explicativos e, aí sim, o então Secretário Executivo poderia tomar ciência e valorar a necessidade de melhores esclarecimentos, caso não se sentisse seguro da manifestação feita pelo setor competente, pois, repisamos, ainda que os diferentes setores técnico e jurídico tenham se manifestado a favor da aprovação do convênio, cabe à autoridade competente a faculdade de firmá-lo ou não, ou, de outra forma, solicitar o saneamento de dúvidas que porventura tenha.

324. Dessa forma, com relação a este ponto, consideramos que as justificativas prestadas merecem o acolhimento por parte deste Tribunal de Contas.

325. **Razões de justificativa:** No que concerne aos indícios de sobrepreços nos convênios examinados, em face do parâmetro estipulado pela Equipe de Auditoria, o Sr. Mário Augusto Lopes Moysés justifica o seguinte (peça 190, p. 27-29):

A seguir a linha de raciocínio adotada no tocante à pretensa ausência de pesquisa de preços, o relatório de auditoria aponta como consequência desta suposta irregularidade a pretensa presença de sobrepreço e/ou superfaturamento na execução dos objetos dos convênios em comento.

Referida alegação usa como pressuposto o valor do custo aluno/hora/aula exercido pela Administração Pública Federal e empresas privadas, a citar o montante fixado na Resolução nº 666/2011 do Ministério do Trabalho e Emprego, bem como o preço apontado pela empresa CETEB. Postos tais parâmetros comparativos, o estudo elaborado pela auditoria parte para o cálculo superficial dos valores adotados nos convênios, a concluir por ofensa ao princípio da economicidade, uma vez que os valores praticados seriam incompatíveis com os do mercado de trabalho.

Entretanto, ao revés do que restou demonstrado no estudo que ensejou a instauração da presente tomada de contas, incabível a mera comparação entre o custo alcançado ao final do cálculo sem tomar em consideração os parâmetros e variáveis utilizados especificamente em cada cálculo.

Nesse sentido, cabe destacar, ainda, que se diga que se tratavam de projetos similares, não há comprovação da efetiva identidade entre os programas citados. O fato dos cursos mencionados como parâmetros de comparação serem de qualificação profissional e à distância não enseja a conclusão desejada pela auditoria, uma vez que tais denominações são dotadas de generalidade, não adentrando nas peculiaridades de cada projeto, tais como, o objeto preciso, o método utilizado, o prazo avençado, a abrangência em território nacional, estadual ou municipal, dentre outros.

O relatório de fiscalização aponta que segundo Resolução Codefat 666/2011, os valores aluno/hora/aula deveriam estar adstritos à R\$ 4,62 (quatro reais e sessenta e dois centavos). Contudo, não há qualquer menção sobre a forma de composição de tal parâmetro. Não há como se realizar uma comparação de valores sem que ao menos sejam identificados os mesmos critérios para sua elaboração.

A superficialidade da metodologia adotada é reconhecida pela própria equipe de auditoria técnica deste tribunal de contas, conforme se extrai do disposto no item 3.11.1.13:

"Deve ser observado, porém, que a metodologia usada por esta equipe de auditoria para apurar os sobrepreços tomou por base o aporte total de recursos do ajuste, faltando excluir algumas despesas não relacionadas intrinsecamente com as ações de capacitação."

Evidente, portanto, que a afirmação de incompatibilidade dos valores praticados nos convênios firmados pelo Ministério do Turismo com os valores de mercado mostra-se dissociada da real contextualização dos projetos que serviram de parâmetro, bem como das variáveis utilizadas para o cálculo do custo aluno/ hora/ aula, não sendo possível afirmar a presença de sobrepreço e/ou superfaturamento.



326. **Análise:** Com relação à questão dos indícios de sobrepreços apontados no Relatório de Auditoria, com base nos custos previstos na Resolução 661/2011 do Codefat e em pesquisas de preços realizadas junto ao Ceteb e ao IPDE, já expusemos, na presente instrução (parágrafos 110 a 121), não ser possível afirmar, categoricamente, que tenha acontecido, nem em que montante seria esse eventual sobrepreço, em face da impossibilidade de se comparar, entre si, os diversos serviços que compõem cada convênio.

327. Assim, consideramos que as razões de justificativa ora comentadas possam ser acatadas parcialmente, afastando, no presente processo, a aplicação de penalidade.

328. Não obstante, serão propostas as determinações indicadas no parágrafo 122 desta instrução, com objetivo de permitir que despesas consideradas ilegítimas possam ser objeto de glosa, quando da análise das prestações de contas específicas, podendo acarretar na recomposição de valores ao erário.

329. **Razões de justificativa:** Com relação às falhas apontadas nas pesquisas de preços que precederam à assinatura do Contrato 47/2008, o Sr. Mário Augusto Lopes Moysés justifica o seguinte (peça 190, p. 29-30):

De acordo mais uma vez com o relatório da equipe de auditoria da SECEX, teria havido irregularidade na celebração do Contrato nº 047/2008, com base no permissivo do inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações, com a Fundação Roberto Marinho, por suposta falta de observância de formalidades na fase de pesquisa de preços antecedente à escolha da instituição.

Na realidade, porém, como reconhece o próprio texto apresentado a este tribunal, houve sim pesquisa prévia de preços junto a outras duas instituições, que apresentaram valores muito superiores àqueles oferecidos pela entidade que acabou por ser contratada, dotada de um histórico notório de serviços importantes de educação gratuita à distância.

É de se notar, aliás, que, mesmo com a estimativa anterior da equipe da pasta de que, considerada a economia de escala, o valor do serviço seria de mais de R\$ 175,00 por aluno, a proposta da Fundação Roberto Marinho foi de executar a atividade, com todo o seu know-how, por R\$ 173,65 por cursista.

Obviamente, afigurava-se uma singular oportunidade de realização do serviço pretendido pela instituição mais capacitada do país para tanto, detentora da experiência desenvolvida no célebre Programa Telecurso 2000, e que, além de inquestionavelmente idônea, ofereceu um preço muito inferior ao das demais entidades pesquisadas.

Ainda que se mencione que a cotação prévia pela internet não tenha considerado possíveis economias de escala que pudessem ser oferecidas pelas outras empresas, a disparidade entre os valores (R\$ 330,00 contra R\$ 173,65) foi suficiente para que a equipe técnica efetuasse os necessários cálculos e atestasse pela superioridade da proposta da Fundação Roberto Marinho, bem-sucedida no programa acima referido.

Dessa forma, nada houve de irregular na decisão do ex-Secretário, que, respaldado pela nota técnica da equipe competente que justificou o preço oferecido pela instituição proponente, ratificou a decisão do Diretor de Gestão Interna pela dispensa de licitação e celebrou o Contrato MTur nº 047/2008, de extrema importância para o escopo do Programa Bem-Receber Copa e executado a contento pela instituição.

A propósito, é relevante salientar que nada houve de irregular na apontada subcontratação de partes do projeto a outras instituições, já que não havia nenhum tipo de vedação expressa no instrumento contratual, e ao que aponta o relatório, referiu-se a pequenas parcelas do escopo da avença.

Ademais, não incumbia ao Secretário a fiscalização do regime de execução do contrato e a sua responsabilização pela equipe da SECEX funda-se exclusivamente no fato de que sua assinatura formalizou o contrato.

330. **Análise:** Em que pese o fato de ter sido anexada duas pesquisas de preços, não há a indicação da data base em que foi realizada, não sendo possível comprovar que ela retratasse os preços praticados à época da implantação do projeto.

331. Urge acrescentar que a contratação da referida Fundação se deu com base em dispensa de licitação, pois essa teria experiência no ramo de treinamento e cursos à distância. No entanto, a prática ocorrida no caso concreto vai de encontro a sua própria fundamentação legal, pois a referida Fundação subcontratou a FGV e a empresa Education First Corporate Language Training (EF), que foram quem, de fato, realizaram o objeto do convênio firmado. O relato da equipe de auditoria sobre o tema encontra-se transcrito no parágrafo 96 desta instrução, no qual informações mais precisas estão expostas.

332. Assim, as alegações prestadas pela responsável não comprovam que houve a devida justificativa dos preços nos atos de dispensa que resultaram na contratação da Fundação Roberto Marinho.

333. **Proposta de encaminhamento:** Acatar parcialmente as razões de justificativa prestadas pelo Sr. Mário Augusto Lopes Moysés, e que seja aplicada a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8433/92, em face das condutas elencadas nos subitens 7.1, alínea “b”, e 7.3 do relatório de auditoria (peça 50, p. 102-104).

**8) Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Frederico Silva da Costa – (CPF 776.889.701-30), ex-Secretário da SNPDTur (de 9/6/2008 a 4/1/2011):**

334. **Razões de justificativa:** De início, o Sr. Frederico Silva da Costa faz uma síntese dos questionamentos feitos a ele por este Tribunal de Contas (peça 209, p. 1-4), para, então, iniciar as suas justificativas propriamente ditas. O responsável alega ser inadequada a sua legitimidade passiva para constar



no rol de responsáveis do presente processo, eis que, ao assinar os convênios a ele submetidos, os fez como agente político. Vejamos, resumidamente, as justificativas apresentadas a respeito (peça 209, p. 4-12):

Por meio do Relatório de Auditoria de Conformidade, a Unidade Técnica suscita a responsabilização do peticionário, então Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento do Ministério do Turismo, conforme consta do item 1 supra.

Ocorre, que a atribuição qualquer responsabilidade ao ora peticionário, então Secretários de Estado, mostra-se incabível conforme será a seguir restará demonstrado, pois os convênios em questão foram assinados pelo Peticionário em razão do exercício de sua função pública, representando a Pasta do Turismo, em conformidade com as atribuições que lhe foram conferidas pela Portaria nº 52, de 30 de março de 2010, ou seja, FORAM ASSINADOS POR DELEGACÃO DE COMPETÊNCIA DO EXMO. MINISTRO DE ESTADO DO TURISMO (doc. anexo nº 01).

Assim, faz-se necessário registrar preliminarmente a inadequação do arrolamento do ora peticionário como responsável pelos Achados do Relatório de Auditoria, à vista de suas qualidades de Secretários de Estado, e, portanto, de "agente político", à luz da doutrina e jurisprudência pátrias.

Ora, "agente político" é uma espécie do gênero "agente público", expressão esta que engloba toda e qualquer pessoa que, de qualquer maneira e a qualquer título, exerce uma função pública, ou seja, pratica atos imputáveis ao Poder Público, tendo sido investido de competência para isso.

(...)

O fato de o ora peticionário ter assinado os convênios em questão com as supostas deficiências apontadas (mediante delegação de competência), o que se admite apenas para argumentar, não é capaz, por si só, de lhe atribuir qualquer responsabilidade.

Isso porque, os atos praticados por um agente público trazem consigo duas modalidades de responsabilidade: política e de gestão.

No presente caso, a simples assinatura de um contrato (instrumento do convênio), caracteriza-se como ato político e não de gestão.

Importante destacar que o então Secretário, não praticou quaisquer outros atos relacionados aos referidos convênios, senão a sua assinatura.

Nesse sentido, não se pode transferir a responsabilidade política para um agente público responsável pela gestão, assim como não se pode transferir a responsabilidade de gestão a um agente político.

Esse inclusive é o entendimento assentado no âmbito desta colenda Corte de Contas, conforme exposto no voto do Excelentíssimo Senhor Ministro Carlos Átila:

"Portanto, ao aferir responsabilidade pela administração dos recursos e da coisa pública, é fundamental a segregação desse ônus à esfera de atuação do agente. É que todos os atos de interesse da coletividade praticados pelo administrador ou gestor, sobretudo os que exigem ou merecem a intervenção daquelas autoridades, trazem consigo duas modalidades de responsabilidade: política e de gestão ou execução, sendo defeso deslocá-las de seus respectivos planos, ou seja: não se pode diluir a responsabilidade política transferindo-a aos agentes executores, nem se pode atribuir aos agentes políticos a responsabilidade pela execução dos atos públicos ou administrativos." (Decisão TCU Plenário nº 180/1998, Rei. Ministro Relator Carlos Átila).

Ressalte-se, que não obstante o entendimento mais restritivo quanto à possibilidade da qualificação de "agente político" aos secretários de estado, no caso em questão o peticionário (secretário nacional de programas de desenvolvimento do ministério turismo) agiu por delegação de competência do ministro de estado do turismo, ou seja, ainda que não pudesse ser considerado agente político originariamente, deverá sê-lo em razão de substituição ao ministro de estado, pois praticou apenas ato político de atribuição deste último, por expressa delegação.

Tanto isto é verdade, que a citada Portaria nº 52, de 30 de março de 2010 é expressa e somente subdelega competência para atos de natureza política: "competência ao Secretário Nacional de Políticas de Turismo e ao Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo para assinarem termos de parcerias e convênios, com municípios e entidades sem fins lucrativos, no âmbito do Ministério do Turismo." Vejamos:

Ministério do Turismo

SECRETARIA EXECUTIVA

PORTARIAS DE 30 DE MARÇO DE 2010

(..)

O SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DO TURISMO, no uso das atribuições (...), resolve:

Nº 52 - Art. 1º Subdelegar competência ao Secretário Nacional de Políticas de Turismo e ao Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo para assinarem termos de parcerias e convênios, com municípios e entidades sem fins lucrativos, no âmbito do Ministério do Turismo, relativos aos Programas das Secretarias pelas quais respondem.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

(...)

Como se verifica, apenas foi subdelegada ao peticionário a competência para assinatura de termos de parcerias e de convênio - ATOS TIPICAMENTE POLÍTICOS - os demais atos de gestão permaneceram de competência do Exmo. Sr.



Ministro ou do Secretário Executivo, razão pela qual deve o peticionário ser considerado "agente político", afastando-se quaisquer responsabilidades pelos atos de gestão decorrentes dos convênios.

(...)

Conforme se depreende dos achados de irregularidade apontados no Relatório de Auditoria, nenhuma suposta conduta irregular foi diretamente atribuída ao então Secretário de Estado, por ser ele incompetente para a prática dos atos que deram ensejo às supostas irregularidades, tais como:

- avaliação da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa;

- verificação de pesquisa de preços com a compatibilidade dos custos do projeto;

(...)

Como visto, de acordo com os ensinamentos do Professor Hely Lopes Meireles, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da situação dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais. Por isso, para se atribuir qualquer responsabilização civil a agentes políticos, por seus eventuais erros de atuação, deve restar comprovado nos autos que os mesmos agiram com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder.

(...)

Portanto, para se atribuir qualquer responsabilização civil a agentes políticos, por seus eventuais erros de atuação, deve restar comprovado nos autos que os mesmos agiram com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder, o que não é o caso, já que os únicos atos foram de assinatura dos convênios, mediante delegação de competência por força da citada Portaria nº 52, de 30 de março de 2012, e praticados com respaldo em pareceres jurídicos e técnicos.

335. **Análise:** Primeiramente, faz-se necessário conceituar o que seria agente político.

336. Para Hely Lopes Meirelles, (Meirelles, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª edição, Malheiros, 2006 p. 582), agentes políticos são “os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões por nomeação, eleição, designação ou delegação, para o exercício de atribuições constitucionais”. Já Celso Antônio Bandeira de Mello (Mello, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, 22ª ed., São Paulo, Malheiros, p. 238 e 239) considera como agentes políticos os “titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores. Mantêm vínculo de natureza política com o Estado, e não profissional, pois exercem um munus público. O que os qualifica para o exercício da função não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas sim a qualidade de cidadãos, candidatos possíveis à condução dos destinos da sociedade. A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis”.

337. A Controladoria Geral da União, conforme consta em seu sítio eletrônico, conceitua o agente político como sendo “aquele detentor de cargo eletivo, eleito por mandatos transitórios, como os Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, além de cargos de Ministros de Estado e de Secretários nas Unidades da Federação, os quais não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar”.

338. As autoridades abrangidas no conceito de agente político, conforme exposto anteriormente, são mais abrangentes do que o adotado por este Tribunal de Contas, por meio da Decisão 180/1998 – TCU - Plenário, na qual foi estabelecido que são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos Municipais (nesse último caso, quando assinam convênios mas não são seus executores diretos).

339. Consideramos que os Ministros de Estado, Secretários de Estado e de municípios, diante dos ensinamentos doutrinários, estejam enquadrados no conceito de agente político, sendo essa a linha a ser adotada na presente instrução. Portanto, em face do que foi apresentado, pode-se afirmar que o cargo de Secretário Executivo e de outros secretários constantes da estrutura do MTur não se enquadram no conceito de agente político.

340. Portanto, não merece prosperar o argumento de que o responsável não poderia ser arrolado nos autos do presente processo por ser um agente político, pois é, na verdade, um agente administrativo e não político. Além do mais, mesmo um agente político pode figurar no rol passivo de responsáveis em processos de controle externo.

341. Ademais, já expusemos na presente instrução (parágrafos 265 a 268), que a celebração de convênio não se enquadra no conceito de ato político, pelos seguintes motivos: 1) trata-se de um acordo bilateral, e não manifestação unilateral da administração; 2) o convênio teve como objetivo a execução de despesa pública por

meio de descentralização de recursos a terceiros, sendo, pois, ligado à atividade de gestão do órgão; 3) o fato de o agente competente para assinar um instrumento de convênio poder atuar de acordo com a conveniência e oportunidade não torna a assinatura do convênio um ato político, pois é facultado a todo gestor (agente público) avaliar esses atributos, antes de tomar uma decisão.

342. Além disso, ato político decorre da manifestação de um agente político, e não um agente público. E o responsável, secretário no âmbito do MTur, não está enquadrado no conceito de agente político, conforme exposto acima.

343. Segundo o Regimento Interno do MTur vigente à época, a supervisão e avaliação de projetos e atividades do Ministério, a supervisão e a coordenação das secretarias desse, e a própria assinatura de convênios eram atribuições do Secretário Executivo, conforme o seu artigo 84, incisos II, IV e VI (peça 190, p. 40), ao passo que o planejamento, a direção, a coordenação e a orientação das atividades, em seus respectivos órgãos e unidades, cabiam aos demais secretários do Ministério, de acordo com o art. 85, inciso I, do mesmo regimento. Isso demonstra que, no âmbito do MTur, caberia ao Secretário Executivo e ao Secretário da SNPDTur supervisionar as atividades desenvolvidas pelos funcionários dos setores responsáveis pela área de aprovação do plano de trabalho e do acompanhamento da execução dos convênios e, quando fosse o caso, adotar medidas corretivas para corrigir as falhas ocorridas durante à execução dessas atividades.

344. Portanto, também cabia ao ex-Secretário da SNPDTur fiscalizar os atos inerentes aos funcionários ligados à Secretaria do qual era o titular, hierarquicamente inferiores a ele. Assim, cremos estar caracterizada a culpa in vigilando do então Secretário da SNPTur, sendo que as irregularidades aqui apontadas foram recorrentes no âmbito do MTur.

345. Dessa forma, não assiste razão ao responsável.

346. **Razões de justificativa:** O Sr. Frederico Silva da Costa justifica que os convênios celebrados tiveram como pressuposto o interesse público, e sua aprovação se deu com base em pareceres das áreas técnicas e jurídica do MTur, conforme transcrito, em síntese, a seguir (peça 209, p. 12-21):

Pois bem, inicialmente, devemos ressaltar dois aspectos fundamentais: i) os convênios celebrados tiveram como pressuposto básico o INTERESSE PÚBLICO; e ii) destinaram-se à execução de PROGRAMA DE GOVERNO, atendendo às premissas, estratégias e ações definidas no Plano Nacional de Turismo – PNT 2007/20 10 - Uma Viagem de Inclusão.

(...)

No esforço de alcançar as metas previstas no PNT 2007-2010, o Ministério firmou parcerias com entidades não governamentais sem fins lucrativos, destinando recursos especialmente, como nos convênios em questão, para fins de capacitação.

A orientação do Ministério do Turismo foi celebrar convênios com entes da Federação, órgãos públicos e entidades não governamentais para a descentralização dos recursos, visando a conjugar esforços com parceiros para a realização de ações de competência comum ou concorrente, em regime de mútua colaboração, com imediata contraprestação de serviços, visando ao alcance de objetivos comuns (interesse recíproco) e à obtenção do melhor rendimento no emprego dos recursos públicos. Note-se que o Ministério procurou dar maior efetividade e eficiência à implementação da Política Nacional de Turismo delineada no PNT 2007-2010, sem que isso significasse tomar decisões sem segurança ou em desacordo com o marco institucional.

Ressalte-se, ainda, que todos os convênios em questão foram celebrados com entidades de âmbito nacional, integrantes do Conselho Nacional de Turismo, e cuja representatividade, capilaridade e capacidades técnica e operacional são indiscutíveis e nacionalmente conhecidas.

Assim, não obstante os reconhecidos atributos das entidades convenientes antes mencionadas, todos os convênios celebrados pelo Ministério do Turismo passam previamente por análise técnica dos Setores Finalísticos, bem assim da Consultoria Jurídica da Pasta, tendo esta última, no caso específico dos Convênios em análise, avaliado que os Ajustes estavam aptos a serem celebrados, mormente em face dos documentos que instruíam o processo e dos pareceres técnicos acostados, sobre os quais fez expressa referência.

(...)

Logo, se o Plano de Trabalho apresentado atendia plenamente às premissas e disposições da Política Nacional de Turismo, configurado está o interesse recíproco que deve pautar a celebração de um convênio público.

(...)

Além disso, a assinatura do Termo do Convênio não foi um mero ato discricionário da Autoridade Competente e sim uma decisão lastreada no Termo de Referência apresentado pela Conveniente, no Plano de Trabalho aprovado, nos pareceres técnicos e jurídicos previamente elaborados e na minuta de convênio aprovada pela Consultoria Jurídica da Pasta, o que isenta o Peticionário de quaisquer responsabilidades por eventual deficiência na instrução processual.

Ademais Excelência, o parecer jurídico em análise não pode ser considerado como um documento interno qualquer, pois foi aprovado pelo Consultor Jurídico do Ministério do Turismo, membro da Advocacia Geral da União - AGU, conforme explicita a Lei Complementar nº 73/93:





(...)

Pois bem, a Lei Complementar nº 73/93, que institui a Lei Orgânica da Advocacia Geral da União - AGU reservou um capítulo relativo às Consultorias Jurídicas, destacando-se o seguinte dispositivo:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

(...)

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados, ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, o âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas;

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

(...)

No mais, é forçoso enfatizar que o parecer da AGU, destacando-se o proveniente de Consultoria Jurídica, possui efeito vinculante na área de abrangência ministerial, consoante disciplina a Lei Complementar nº 73/1993:

"Art. 42: Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovadas pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas."

Ato contínuo, mister realçar que a competência da Consultoria Jurídica do Ministério do Turismo é encontrada no Decreto nº 6.546/2008, cabendo destacar os seguintes dispositivos:

Art. 70 À Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete:

(...)

V - assistir ao Ministro de Estado no controle interno da legalidade dos atos administrativos por ele praticados e daqueles oriundos de órgãos ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério:

a) os textos de editais de licitação, bem como os dos respectivos contratos e instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade ou decidir a dispensa da licitação;

c) os textos, as condições e documentação necessárias à celebração de convênios, termos de parceria e instrumentos congêneres;

(...)

Deste modo, ficou demonstrado que os convênios assinados foram aprovados com apoio de pareceres técnicos e jurídicos do Ministério do Turismo.

347. **Análise:** Não se está questionando a existência de interesse legítimo na participação das entidades pertencentes ao Conselho Nacional do Turismo (CNT). No entanto, se o MTur tinha o interesse em qualificar e treinar pessoas, em função da realização da Copa do Mundo, deveria ter firmado convênios com entidades tecnicamente capazes para tal (qualificação e treinamento), desse ramo de atuação, que tivessem interesse recíproco na consecução do objeto, ainda que houvesse a participação de associações que congregassem diversos atores ligados a um mesmo setor a ser contemplado pelo programa. As entidades do CNT não tinham capacidade para realizar o treinamento e qualificação das pessoas, tanto é que terceirizaram integralmente a execução do programa, sem sequer articular os serviços de mobilização e sensibilização dos empresários e do público alvo que seria qualificado, junto a seus associados.

348. O respaldo em pareceres técnico e jurídico serve de atenuante à conduta da autoridade que praticou o ato tido como irregular, mas não o isenta, de acordo com as circunstâncias presentes no caso concreto, da responsabilidade sobre as irregularidades ocorridas. No caso em tela, está presente a culpa in vigilando do então Secretário da SNPDTur, conforme dito anteriormente.

349. Especificamente com relação à existência de pareceres jurídicos, frisa-se que também não afasta a responsabilidade do referido gestor pelas irregularidades cometidas, uma vez que esses se referiam aos aspectos jurídicos e não aos ligados ao mérito técnico que fundamentaram a aprovação dos planos de trabalho. Os pareceres da Consultoria Jurídica não entram no mérito adotado pelos setores técnicos para se manifestarem favoravelmente à aprovação dos planos de trabalhos analisados.

350. Além disso, o trabalho da Assessoria Jurídica do Órgão visa dar suporte às decisões a serem tomadas pelos gestores, mas, em regra, não vinculam as decisões a serem tomadas, podendo esses adotarem outro posicionamento, mediante a devida motivação. O parecer somente seria de observância obrigatória (vinculante) pelo então Secretário da SNPDTur nos seguintes casos: fosse exarado pelo Advogado-Geral da União e aprovado e publicado conjuntamente com despacho presidencial, conforme o artigo 40, § 1º, da Lei Complementar 73/93; fosse exarado pela Consultoria Jurídica do MTur com aprovação do respectivo Ministro





de Estado, conforme previsto no art. 42 referida da Lei; ou nos que seguissem entendimento firmado em súmula, de acordo com o art. 43 da citada lei. Nenhuma das hipóteses se aplica ao caso concreto.

351. Assim, as justificativas ora tratadas não merecem prosperar.

352. **Razões de justificativa:** Por fim, o Sr. Frederico Silva da Costa argumenta que “deve-se levar em consideração não ser razoável exigir do Peticionário a conferência minuciosa do convênio assinado, uma vez que o Ministério dispõe de estrutura técnica e jurídica específica para desempenhar esse papel, razão pela qual o acolhimento das razões ora ofertadas seria de rigor, até mesmo em consonância com o próprio entendimento desse egrégio Tribunal, de que fazem exemplos os Acórdãos 1852/2008-Plenário, 653/2009-Segunda Câmara, 848/2009-Plenário e 1133/2009-Plenário” (peça 209, p. 21).

353. **Análise:** As irregularidades graves encontradas em todos os convênios examinados na amostragem feita pela Equipe de Auditoria demonstram que o Secretário da SNPDTur à época não teve uma postura zelosa e cautelosa esperada de alguém com a sua função, ao receber os respectivos processos administrativos para a assinatura dos instrumentos, pois parte dessas irregularidades eram de fácil percepção, como por exemplo, a ausência de pesquisas de preços e de metodologia adotada para a análise dos custos dos planos de trabalhos apresentados. Veja que, no exemplo dado, não era questão nem de se entrar no mérito do estudo feito para verificar a economicidade dos projetos, mas sim apenas observar que não havia elementos que dessem suporte às afirmações de que os preços previstos nos planos de trabalhos estariam, supostamente, de acordo com a prática do mercado à época.

354. Mesmo com as deficiências informativas nos pareceres técnicos e a ausência de pesquisas de preços feitas pelos setores responsáveis pelo exame da economicidade nos autos dos respectivos processos administrativos, o responsável assinou diversos convênios (753683/2010, 746977/2010, 747212/2010, 754856/2010 e 753804/2010), o que colocou o erário sob risco de prejuízos, situação essa que deverá ser averiguada nas prestações de contas dos referidos acordos. Nesses processos somente havia um texto padrão acerca da adequação dos custos do projeto os praticados no mercado, sem nenhum elemento que desse suporte a tal afirmação.

355. O mesmo raciocínio vale para a ausência de avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada, muito embora, pelos motivos expostos nesta instrução (parágrafos 16-17 desta instrução) estejamos propondo o afastamento da responsabilidade dos gestores e técnicos do MTur.

356. Já no que concerne aos questionamentos sobre a essencialidade de alguns custos e a previsão de despesas genéricas, consideramos que não seria viável ao então Secretário da SNPDTur proceder desta forma, sob pena de não haver tempo hábil para que desenvolvesse as demais atividades inerentes ao seu cargo. Diferentemente da verificação da existência de pesquisas de preços e/ou do conteúdo dos pareceres técnicos, não seria razoável exigir do responsável a análise pormenorizada da essencialidade de alguns itens de materiais ou serviços e a adequação ou não dos termos utilizados para designá-los. Tal análise deveria estar consignada nos pareceres técnicos e eventuais anexos explicativos e, aí sim, o então Secretário da SNPDTur poderia tomar ciência e valorar a necessidade de melhores esclarecimentos, caso não se sentisse seguro da manifestação feita pelo setor competente, pois, repisamos, ainda que os diferentes setores técnico e jurídico tenham se manifestado a favor da aprovação do convênio, cabe à autoridade competente a faculdade de assiná-lo ou não, ou, de outra forma, solicitar o saneamento de dúvidas que porventura tenha.

357. Já no que se refere à conduta de ter celebrado os Convênios 753683/2010, 746977/2010, 747212/2010, 754856/2010 e 753804/2010, sem observar a ausência de pesquisa de preços, e sem avaliação dos custos dos bens e serviços, que não estavam compatíveis com os valores de mercado, tendo por base, entre outros, o custo aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/201, bem como em pesquisas realizadas nos sítios de empresas contratadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa, incorrendo em sobrepreço, defendemos o posicionamento (parágrafos 110-121 desta instrução) de que não é possível afirmar, categoricamente, com base na metodologia adotada no Relatório de Auditoria, que tenha ocorrido sobrepreço nos orçamentos constantes dos planos de trabalhos desses convênios, e em que montante seria esse, em face da impossibilidade de se comparar, entre si, os diversos serviços que compõem cada convênio. Assim, em face da exegese do art. 386, inciso VII, do Código de Processo Penal, propomos que seja **acatada parcialmente** as justificativas do responsável, com relação ao ponto em questão.

358. **Proposta de encaminhamento:** Acatar parcialmente as razões de justificativa prestadas pelo Sr. Frederico Silva da Costa, e que seja aplicada a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8433/92, em face da conduta elencada no item 8.1, alínea “b” (peça 50, p. 104).

**9) Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Márcio Misso (CPF 254.377.548-09), então Coordenador de Apoio Operacional do MTur, em face das seguintes condutas:**

359. **Razões de justificativa:** O Sr. Márcio Misso justifica, de início, que sua função não lhe conferia poder decisório, e que as condições de trabalho e treinamento eram deficientes (peça 148, p. 3-10), conforme transcrevemos, resumidamente, a seguir:

Não obstante a designação do cargo ocupado, por ocasião da elaboração das Notas Técnicas nºs 196/2009 e 202/2009, o Requerente desempenhava a função de técnico analista e suas atribuições consistiam, basicamente, na análise de propostas e planos de trabalho de convênios, a participação de reuniões de planejamento de atividades internas e externas, a participação de eventos (v.g., o Salão do Turismo) e, raramente de reuniões de planejamento das políticas públicas relacionadas à qualificação e certificação do turismo, sempre sob a supervisão da Coordenação Geral e da Diretoria do Departamento supramencionado.

As funções exercidas pelo Notificado possuíam natureza estritamente técnica. Explicamos melhor: cabia-lhe única e exclusivamente efetuar análise dos documentos atinentes aos processos de parceria, convênios e congêneres.

(...)

Pedimos vênia para insistir: as atribuições do ex-Coordenador de Apoio Operacional possuíam natureza estritamente técnica, consistia em análise documental prévia, sem nenhum poder de decisão.

Nem poderia ser diferente. O Regimento Interno do Ministério do Turismo, ao estabelecer as atribuições dos cargos daquela Pasta, comina ao cargo de Coordenador de Apoio Operacional funções de apoio e de assistência, portanto, sem nenhum poder de deliberação.

Anote-se, outrossim, que não obstante o Ministério do Turismo possua Regimento Interno, que deveria ser o vetor dos dirigentes na distribuição das atividades inerentes àquela Pasta, a realidade era muito diferente.

Sem o auxílio necessário - exceto a orientação de servidores mais antigos -, e sem manuais referenciais, restou ao Notificado consultar os trabalhos realizados por outros técnicos, mediante a leitura de Notas Técnicas e Pareceres Técnicos contidos nos processos que ele compulsava. Foi recomendada a manutenção do padrão de escrita e de análise até então realizados.

Destarte, ao ingressar na Coordenação Geral de Qualificação e Certificação do Turismo o ex-Coordenador de Apoio Operacional desconhecia quais seriam suas atribuições enquanto técnico e, não obstante isso, não recebeu nenhuma espécie de treinamento operacional ou obteve documentos relativos às condutas e procedimentos utilizados no Departamento.

(...)

Considerando que o Ministério do Turismo não estabelecia normas procedimentais, os servidores efetuavam a análise dos projetos tendo por base a leitura da lei "seca", especialmente a Lei de Licitações, a Portaria 127/2008 e o Decreto nº 6170/2007.

A orientação dos superiores hierárquicos restringia-se à celeridade com que o projeto deveria ser analisado. Noutras palavras: exigia-se que ele fosse analisado com a maior rapidez possível.

A ausência de legislação estabelecendo as competências administrativas no Ministério do Turismo culminou com a realização, a pedido do corpo técnico daquela Pasta, de reunião dos servidores lotados no Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo - DCPAT.

Na reunião sobredita foram estabelecidos alguns procedimentos, contudo, eles eram insuficientes. (doc. 02)

De se destacar que a ausência de normas procedimentais para análise dos convênios produzia reflexos no conteúdo das Notas Técnicas elaboradas pelos servidores do Ministério de Turismo.

Explicamos melhor: era impossível aos técnicos apreciar a natureza das despesas contidas no plano de trabalho apresentado pelas convenientes, seja em relação à natureza da despesa, seja em relação a sua economicidade. A uma porque era vedado aos técnicos apreciar o mérito, haja vista que o Regimento Interno do Ministério do Turismo não cominava esta atribuição aos Coordenadores de Apoio Operacional. A duas porque eles efetuavam análise única e exclusivamente documental, isto é, mera conferência de documentos.

Comprovam nossas assertivas a dicção do item 7 do documento denominado "PROCEDIMENTOS - DCPAT - 2009", reproduzida infra:

**7. DA ANÁLISE DA PROPOSTA E DO PLANO DE TRABALHO**

7.1 - O técnico ao analisar a proposta e o plano de trabalho deverá verificar qualquer inconsistência ou ausência de quaisquer documentos necessários à análise técnica.

7.2 - Identificado o disposto no item acima o técnico solicitará se possível em único pedido todas as pendências ou ausência a serem sanadas.

Incontroverso, portanto, que aos técnicos cabia única e exclusivamente verificar a documentação apresentada.

Mas não é só. Efetuada a análise prévia dos documentos necessários à celebração dos convênios, o processo era submetido à apreciação dos superiores hierárquicos que possuíam o dever de discordar da sugestão contida na Nota Técnica elaborada caso ela estivesse em dissonância com a legislação de regência.

(...)

Contudo, os problemas com a falta de estrutura do Ministério do Turismo não se restringem aos fatos até aqui relatados. Com o surgimento do Sistema de Convênios - SICONV, as dificuldades para sua utilização e operação foram imediatas, tanto por parte dos técnicos da Administração Pública quanto dos proponentes.

Foi necessário certo tempo até que os técnicos do Ministério do Turismo dominassem essa nova ferramenta de auxílio ao acompanhamento e transparência dos convênios.

Apesar do SICONV, até hoje são utilizados dois formatos processuais: (i) físico - processos em pastas; e (ii) eletrônico - processo em abas do sistema. Com isso, alguns documentos estão inseridos em um dos formatos e não no outro, por exemplo, os orçamentos do convênio 724440/2009 estão contidos no processo eletrônico, mas não no processo físico, fato este que será objeto de comentários oportunamente.

Incontroverso, portanto, que os servidores do Ministério do Turismo exerciam suas funções em condições precárias, haja vista os problemas estruturais resumidamente relatados.

(...)

Extraem-se, das razões até aqui expostas, que: (i) à época em que o Notificado exerceu o cargo de Coordenador de Apoio Operacional no Ministério do Turismo, aquela Pasta não possuía competências administrativas definidas; (ii) suas atribuições eram de natureza estritamente técnica, consistindo, basicamente, na organização e análise de documentos para posterior aprovação, ou não, do projeto por sua chefia imediata; e (iii) o Requerente não possuía poderes de deliberação, isto é, não lhe competia apreciar a conveniência e oportunidade na celebração do ajuste, sob nenhum aspecto.

**360. Análise:** Em que pese o fato de que os pareceres exarados visassem subsidiar à tomada de decisão dos superiores hierárquicos, há a responsabilidade de quem os emitiu, com relação às informações ali presentes. Daí a importância de que todas as conclusões obtidas tenham suporte em documentação probatória, de maneira a comprovar e demonstrar, notadamente frente aos órgãos de controle, como se chegou ao resultado final da análise.

361. O responsável também destacou a ausência de normas procedimentais com relação à análise de convênios, explicitando, contudo, a existência de um documento denominado "PROCEDIMENTOS - DCPAT - 2009", no qual, segundo ele defende, ficaria consignado que aos técnicos somente caberia o exame documental apresentado pelas entidades convenientes, conforme o seu item 7 (peça 148, p. 50).

362. O referido item estabelece que qualquer inconsistência ou ausência de qualquer documento, ao ser verificada pelo técnico, deve ser objeto de saneamento (subitens 7.1 e 7.2 - peça 148, p. 50). Veja que não só a ausência de documentos, mas qualquer inconsistência deve ser objeto de saneamento. É uma questão interpretativa, mas, é importante ressaltar que firmamos, com base na legislação do MTur, especialmente seu Regimento Interno, que a responsabilidade pela aprovação de planos de trabalho e suas alterações são de responsabilidade das áreas técnicas, no caso concreto, da Diretoria de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo e da Coordenação Geral de Qualificação e Certificação (vide parágrafos 62 a 68). Não pode um regulamento de uma Diretoria, órgão integrante do MTur, se sobrepor as regras do Regimento Interno do próprio Ministério.

363. Compulsando o referido documento, verifica-se que ele fornece orientações com relação à previsão e o aceite de certos tipos de despesas, comuns em planos de trabalhos, a saber: serviços de consultoria, despesas administrativas e despesas com diárias e transportes. Também estabelece critérios para a definição dos mínimos aceitos a título de contrapartida, para análise de plano de trabalho proposto e do acompanhamento da execução do objeto.

364. Da análise sobre o citado documento, chama a atenção os seguintes pontos: 1) os procedimentos estabelecidos são limitados a poucos tipos de despesa, não sendo dada nenhuma diretriz geral para a análise de custos de outros tipos de bens e serviços; 2) não há previsão de que os técnicos explicitem a metodologia usada quando da análise dos custos previstos em planos de trabalhos e de que seja necessário anexarem os documentos que comprovem a pesquisa de preços feita para validar os valores orçados. Somente há a menção de que, na fase de execução, o técnico archive, em pasta própria, os documentos porventura solicitados ao conveniente; 3) não há previsão de procedimentos a serem seguidos para o exame da capacidade técnica e operacional das entidades; 4) o documento não estabelece os critérios para a avaliação do objeto em si e sua adequação a programas executados pelo MTur.

365. Ou seja, o documento, embora útil, é limitado, não atendendo à complexidade das questões envolvidas na aprovação de um plano de trabalho, como o estudo da capacidade técnica e operacional da entidade, o exame de sua economicidade e a pertinência do objeto e sua pertinência aos objetivos estabelecidos nos programas a cargo do MTur.

366. A ausência de procedimentos a serem seguidos no âmbito do MTur acabam por deixar a tarefa de análise dos planos de trabalho com margem muito grande de subjetivismo, o que leva, invariavelmente, a adoção de procedimentos nem sempre suficientes para configurar a adequação desses à legislação, o que, por

consequência, interfere negativamente na força e na legitimidade do parecer exarado pela área técnica. Isso, na prática, refletiu-se nos diversos pareceres examinados durante a auditoria, pois eles não apresentam informações detalhadas da metodologia empregada para se chegar às conclusões acerca da capacidade operacional e dos custos do projeto.

367. As informações constantes destes autos demonstram que, à época, com relação ao exame de planos de trabalho, não havia o disciplinamento interno adequado das rotinas de trabalho, dos tipos de documentos a serem considerados na análise e na obrigatoriedade de anexá-los aos autos do processo administrativo, situação que deveria ser observada pelos gestores do Ministério, pois não é de competência dos técnicos a criação de regulamentos internos.

368. O responsável alega que as dificuldades em operar o sistema Siconv contribuíram para a situação verificada. Pelas informações constantes nos autos, vê-se que a implantação do referido Sistema ocorreu sem que os seus usuários tivessem o devido treinamento prévio, tendo que aprender com a prática. No entanto, há irregularidades que não se justificam por esse motivo, pois se questiona ao Sr. Márcio Misso, por exemplo, o fato de emitir notas técnicas sem juntar documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, que pudessem atestar a experiência da entidade na realização do tipo de atividade proposto, e sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado. Nos exemplos acima, caberia ao responsável providenciar a documentação ali elencada, de maneira a fundamentar as suas conclusões.

369. O responsável alega que havia dois tipos de processos: um físico (em pastas); e um eletrônico (abas do Siconv). Contudo, o responsável não trouxe nesta oportunidade, quaisquer elementos que comprovassem como chegou às conclusões expressas em suas notas técnicas, o que nos leva a crer que esses elementos não estão nem mesmo em processos físicos.

370. Diante do que foi exposto, não assiste razão ao responsável em alegar que os pareceres exarados por ele visassem apenas subsidiar à tomada de decisão dos superiores hierárquicos e que, por isso, não lhe seria possível imputar responsabilidade pelas irregularidades ocorridas, pois a sua manifestação, por meio de notas técnicas, concorreu para a consumação desses achados.

371. **Razões de justificativa:** O Sr. Márcio Misso justifica os motivos que levaram a opinar pela capacidade técnica e operacional das entidades convenientes (peça 148, p. 10-26), conforme transcrevemos, resumidamente, a seguir:

No tocante à elaboração das Notas Técnicas supramencionadas dois foram os esclarecimentos requisitados: o primeiro deles acerca da capacidade técnica e operacional das entidades selecionadas; o segundo sobre a pesquisa de preços para aferir a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado.

(...)

Portanto, dois são os aspectos que exigem esclarecimentos, quais sejam: a avaliação da capacidade técnica e operacional da entidade; e a ausência de documentos comprobatórios da execução de projetos correlatos ao objeto pretendido, atestando a experiência da entidade.

O primeiro deles - avaliação da capacidade técnica e operacional das entidades - ainda que indiretamente -, já foi esclarecido anteriormente: as atribuições do Notificado não permitiam que ele emitisse juízo de valor.

Com efeito, consoante discorremos retro, dentre as competências administrativas do Notificado não se encontrava a avaliação da capacidade da entidade. Sua análise restringia-se à conferência de documentos, sem avaliar a entidade escolhida sob quaisquer aspectos.

A escolha das entidades para execução do Programa Bem Receber Copa era efetuada por servidores do Ministério do Turismo com poder de decisão, entre entidades representativas dos segmentos turísticos que detêm assento permanente no Conselho Nacional do Turismo -CNT.

A escolha das entidades, portanto, não cabia ao Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo - DCPAT e, muito menos aos técnicos que nele exerciam suas funções.

(...)

A presunção de capacidade técnica e operacional em virtude de as entidades integrarem o Conselho Nacional de Turismo decorre do critério de seleção dessas entidades, haja vista que sua participação depende da observância ao estatuído no Decreto nº 6.705, de 19 de dezembro de 2008 (...)

(...)

Pois bem. A análise da capacidade técnica e operacional das entidades era efetuada em conformidade com o artigo 36, inciso VII, da Lei nº 11.768/08, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências, no artigo 18, incisos I e VII, ambos da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU, e no item 7 do documento denominado "PROCEDIMENTOS - DCPAT - 2009" que prescrevem:

Lei 11.768/08





Art. 36 - Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 32, 33, 34 e 35 desta Lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá ainda de:

[...]

VII - declaração de funcionamento regular, inclusive com inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, da entidade beneficiária nos últimos 3 (três) anos, emitida no exercício de 2008 por 3 (três) autoridades locais, e comprovante de regularidade do mandato de sua diretoria.

Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU

Art. 18. Para a realização do cadastramento das entidades privadas sem fins lucrativos será exigido:

I - cópia do estatuto ou contrato social registrado no cartório competente e suas alterações;

[...]

VII - comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional, mediante declaração de funcionamento regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 (três) autoridades do local de sua sede.

#### 7. DA ANÁLISE DA PROPOSTA E DO PLANO DE TRABALHO

7.1- O técnico ao analisar a proposta e o plano de trabalho deverá verificar qualquer inconsistência ou ausência de quaisquer documentos necessários à análise técnica.

7.2 - Identificado o disposto no item acima o técnico solicitará se possível em único pedido pendências ou ausência a serem sanadas.

Neste passo, é cogente relembrar a ausência de normas estabelecendo procedimentos no Ministério do Turismo. Essa lacuna fazia com que os servidores lotados no Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo - DCPAT executassem suas atribuições em consonância com as orientações verbais recebidas de seus superiores hierárquicos.

Assim, a orientação era que se observasse a finalidade da entidade inserida em seu Estatuto Social, a fim de verificar se ela poderia receber recursos públicos e gerir projetos de desenvolvimento voltados para o turismo.

(...)

Em resumo: a verificação da capacidade técnica e operacional da entidade era efetuada a partir da análise: (i) de seu estatuto social - que deveria prever, em sua finalidade, atividades correlatas ao objeto do convênio -, e (ii) das declarações de funcionamento regular emitidas por autoridades do local de sua sede.

(...)

Da realização de análise objetiva, exsurge a necessidade de transcrever excertos do estatuto social delas, demonstrando, assim, que seus objetivos e finalidades estão em consonância com o Programa Bem Receber Copa.

(...)

Concluído o primeiro passo - análise do estatuto social da entidade para verificar se suas finalidades eram compatíveis com o projeto -, passava-se à verificação da apresentação da documentação descrita no inciso VII do artigo 18 da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU, quais sejam: declaração de funcionamento regular nos 03 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 03 (três) autoridades do local de sua sede.

(...)

A ABETA apresentou 03 (três) declarações de funcionamento regular, nos termos exigidos pela legislação de regência colacionada retro, quais sejam: EMBRATUR, ICMBio (neste caso foi inserido termo de reciprocidade com o Instituto Chico Mendes para a biodiversidade) e INMETRO.

De se registrar que além de apresentar as 03 (três) declarações exigidas, a ABETA declarou também que firmou outros convênios, cujas prestações de contas estavam regulares quais sejam: cinco convênios com o Ministério do Turismo; um com o Sebrae Nacional, dois com a Embratur e um com a Secretaria de Turismo de Minas Gerais.

(...)

Para demonstrar que a entidade forneceu documentos comprobatórios de sua capacidade técnica operacional, nos termos exigidos pela Portaria 127/20081 MPOG/MF/CGU, juntamos, nesta oportunidade, cópia extraída do sítio do SICONV. (doc. 05)

(...)

A ABETAR, na mesma esteira que a entidade comentada no item anterior, apresentou 03 (três) declarações de funcionamento regular, com CNPJ das seguintes entidades locais: da COMTUR São José dos Campos, da CJCR - São José dos Campos Conventions e Visitors Bureau e do Sindicato de hotéis, bares e restaurantes de São José dos Campos.

A apresentação dessas declarações atendia à legislação de regência, não subsistindo motivos para que a análise fosse desfavorável, máxime porque as atribuições do Notificado restringiam-se à verificação de documentos a fim de constatar se foram apresentados aqueles exigidos na legislação que rege a matéria.

(...)

Neste passo, indagamos: se a Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU estabelece que a comprovação da capacidade técnica e operacional será efetuada com a apresentação de documentos e se as atribuições do Notificado restringiam-se à conferência de documentos, qual a impropriedade de sua análise?

(...)





Por fim, a observância ao último aspecto – indicadores de eficiência e eficácia aferidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios – está caracterizada com a apresentação de declarações de autoridades do local de suas sedes.

Além disso, a eficiência e eficácia das entidades na gestão de convênios pode ser verificada a partir de consulta ao sítio do SICONV. Nele estão listados diversos convênios celebrados por essas duas entidades – ABETA e ABETAR – com indicação de regularidade na execução do ajuste e, conseqüentemente, na prestação de contas.

Portanto, a análise foi efetuada em consonância com a legislação de regência e com os procedimentos vigentes no Ministério do Turismo àquela época, haja vista que, insistimos, ao ex-Coordenador de Apoio Operacional cabia única e exclusivamente analisar documentos, sem emitir nenhum juízo de valor acerca da capacidade das entidades selecionadas.

372. **Análise:** Já dissemos alhures que as áreas técnicas do MTur são responsáveis pela emissão de notas favoráveis ou não à aprovação dos planos de trabalho, não sendo razoável que essa verificação se limite ao mero exame documental. De posse de todos os elementos necessários, a área técnica emite seu juízo de valor sobre ser favorável ou não a aprovação do plano, ainda que os pareceres exarados visassem subsidiar à tomada de decisão dos superiores hierárquicos.

373. Não há sentido de que a área técnica opine favoravelmente à aprovação do plano de trabalho sem que tenha avaliado, por exemplo, a capacidade técnica e operacional das entidades convenientes e a razoabilidade dos custos previstos para a execução do objeto.

374. Por isso, não concordamos com a afirmação feita pelo responsável de que aos técnicos do MTur somente caberia o exame documental pura e simplesmente, sem que houvesse crítica das informações ali contidas. E isso também não se justifica pelo fato de o Regimento Interno do Ministério atribuir à competência para a aprovação aos gestores de maior escalão. A celebração ou não de convênio é uma decisão dos gestores, mas todas as manifestações ocorridas no trâmite do processo, nos diferentes níveis intermediários, servem de subsidio para a tomada de decisão. Assim, cada área é responsável pelas atribuições que lhes competiam e pelas informações prestadas.

375. Com relação ao argumento de que a análise da capacidade técnica e operacional das entidades foi efetuada em conformidade a legislação vigente à época (artigo 36, inciso VII, da Lei nº 11.768/08 e artigo 18, inciso VII, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU), temos a comentar que as citadas normas, embora prevejam a necessidade de que seja apresentada pela entidade sem fins lucrativos declaração de funcionamento regular, nos últimos três anos, expedida por três autoridades locais, não esgotam os critérios técnicos e objetivos a serem considerados, pois o art. 5º, § 2º, da referida portaria é claro ao afirmar que esses critérios seriam definidos pelo concedente. Isso comprova que a declaração de funcionamento regular não é o único requisito tido como necessário. Além do mais, já expusemos nesta instrução (parágrafo 11) a necessidade de se garantir, em toda ação promovida pela Administração Pública, a observância dos princípios constitucionais e administrativos que a regem.

376. A declaração de funcionamento regular nos três anos anteriores ao cadastramento no Siconv não é, por si só, suficiente para fundamentar uma opinião acerca da capacidade técnica e operacional de uma entidade. Somente é possível concluir que a entidade existia e atuava há pelo menos três anos, e não se a própria possuía estrutura física, material e humana suficientemente adequada à execução do convênio.

377. Por isso, não merecem prosperar os argumentos de que a capacidade estaria evidenciada por meio das declarações de funcionamento regular, pelo motivo exposto no parágrafo anterior, e pela aprovação de outros convênios firmados com as mesmas entidades, pois não havia, nos processos examinados, evidências de que foram feitos comparações e estudos entre convênios similares e nem apresentada a metodologia usada, de maneira a fundamentar as conclusões das notas técnicas exaradas pelo responsável.

378. Não obstante, consideramos que é escusável a conduta do responsável com relação à questão envolvendo a capacidade técnica e operacional da entidade, não pelos motivos ora alegados, mas sim pelo fato de que, como técnico, o Sr. Márcio Misso seguiu os normativos e orientações vigentes no âmbito do MTur. A função de estabelecer os critérios técnicos e objetivos a serem considerados para atesto da capacidade da entidade conveniente, em atenção ao art. 5º, § 2º, da referida Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU, vigente à época, não era dos técnicos do MTur, mas sim do Ministro e, em caso de delegação, aos gestores do alto escalão do referido Ministério.

379. Assim, quanto essa questão, as justificativas prestadas devem ser acatadas parcialmente.

380. **Razões de justificativa:** Com relação à questão da avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, baseada na utilização de texto-padrão, o Sr. Márcio Misso justifica, resumidamente, o seguinte (peça 148, p. 27-28):

(...)



Conforme afirmamos anteriormente, com a implementação do Sistema de Convênios - SICONV -, diversas foram as adversidades enfrentadas. Essas dificuldades atingiram a Administração Pública e também as entidades que com ela pretendiam celebrar ajustes.

Com o SICONV, passaram a ser utilizados dois formatos processuais: um físico, materializado por processos em pastas; e um eletrônico, processos em abas do sistema.

(...)

Nesse diapasão, os orçamentos relativos ao convênio 724440/2009, celebrado com a ABETA, estão inseridos apenas no processo eletrônico - abas anexas no SICONV. São mais de 90 (noventa) orçamentos, que cobrem todos os itens do ajuste, inclusive aqueles descritos na contrapartida economicamente mensurável em bens e serviços.

(...)

No que concerne ao convênio 728599/2009, celebrado com a ABETAR, também há orçamentos para cada item do ajuste, orçamentos estes que estão inseridos no processo físico na 72031.008460/2009-76, primeiro volume.

A título de exemplo, juntamos alguns dos orçamentos inseridos no processo físico supramencionado protestando pela juntaada posterior de todos eles, se assim essa Colenda Corte de Contas considerar necessário. (doc. 06)

**381. Análise:** O uso de orçamentos apresentados pelas entidades convenientes é válido para o exame dos custos previstos no plano de trabalho, desde que as pesquisas de preços feitas pelo responsável e/ou a análise empreendida em cima dos orçamentos propostos fossem acostadas aos autos dos respectivos processos administrativos, de maneira a comprovar que os projetos propostos atendiam ao princípio da economicidade. Não havia elementos nos autos dos processos administrativos examinados, durante a auditoria realizada, que demonstrasse a metodologia utilizada, os referenciais de preços adotados e a análise crítica sobre os quantitativos previstos em cada item dos diversos planos de trabalho propostos. Além disso, o responsável não trouxe, nesta oportunidade, qualquer documento que comprove que o exame da economicidade tenha sido feito ou como tenha sido realizado. Portanto, as justificativas apresentadas não devem ser acatadas quanto a esse ponto.

**382. Razões de justificativa:** Posteriormente, a respeito da utilização do texto padrão, o responsável afirma que o exame dos custos foi realizado, pois tanto a Nota Técnica 202/2009 quanto a 196/2009 indicam, textualmente, que os custos do projeto estavam amparados por orçamentos inseridos no Siconv e, portanto, estariam dentro dos parâmetros praticados pelo mercado onde seria executado o projeto (peça 148, p. 29).

**383.** Além disso, o responsável assevera que (peça 148, p. 29-30):

Anote-se, outrossim, que a utilização de texto padrão não significa que os documentos deixaram de ser verificados. Este argumento, com as escusas de praxe, é demasiadamente frágil e está divorciado da realidade.

(...)

Ademais, não se aplica aos convênios celebrados com a ABETA e ABETAR as disposições contidas no artigo 15, inciso V, e artigo 43, inciso IV, ambos da Lei nº 8.666/93, haja vista que eles regem a aquisição de bens - compras - mediante procedimento licitatório.

Destarte, as normas sobreditas incidem em fase posterior, isto é, durante a execução do convênio, já que é nesta fase que a Conveniente adquirirá os bens necessários ao cumprimento das obrigações pactuadas no ajuste.

Na fase em que o Notificado exercia suas funções - análise de documentos para verificação da possibilidade de celebração do convênio - é impossível exigir a observância de tais normas, haja vista que sua atuação se restringia à verificação dos documentos necessários à celebração do ajuste.

Nesta fase previa, a Conveniente apresentava cotação de preços dos bens necessários para executar o convênio, comprovando, assim, a compatibilidade do custo de seu projeto com os preços de mercado e, durante a execução do ajuste - fase posterior -, ela realizava o procedimento licitatório, ocasião em que ela deveria observar a Lei nº 8666/93.

(..)

Por fim, impende discorrer acerca da conclusão de avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos.

Pois bem. Foi demonstrado, exaustivamente, que as atribuições do Notificado não permitiam que ele se pronunciasse sobre o mérito da celebração do ajuste, seja sob o aspecto administrativo, econômico ou financeiro. Cabia-lhe, única e exclusivamente, verificar se a documentação apresentada estava de acordo com a exigida na legislação de regência.

Da natureza das atribuições do Notificado decorre a absoluta impossibilidade de ele se manifestar sobre a razoabilidade dos custos, haja vista que, insistimos, sua atribuição consistia apenas em verificar se os orçamentos foram apresentados.

Note-se que não poderia ser outro o procedimento adotado. Análise de custos é matéria que exige formação acadêmica específica e não deve, em nenhuma hipótese, ser delegada a profissionais de outras áreas do conhecimento.

Portanto, nenhuma impropriedade houve na análise da pesquisa de preços, haja vista que ela foi realizada com base nos orçamentos apresentados, cuja aferição de razoabilidade era atribuição de terceiros.

**384. Análise:** O único indício encontrado nos autos dos processos administrativos examinados durante a auditoria foi o uso de texto-padrão, no qual o responsável afirma que os custos do projeto estavam condizentes.

Não se questiona o uso de texto padrão em si, mas sim o fato de que ele seja o único indicativo de que tenha supostamente havido o exame da economicidade nos projetos propostos, o que não é correto, uma vez que, isoladamente, não demonstra se foi realizado o exame e não comprova se os preços eram condizentes com a prática do mercado à época.

385. A mera existência de orçamentos apresentados, sem que o responsável tenha feito sobre eles um estudo para confirmar se os valores estavam compatíveis com a prática de mercado, se havia itens de bens e serviços inadequados, ou com quantitativos insuficientes ou exagerados, não é suficiente para atestar que houve o exame da economicidade.

386. Assim, não merece prosperar a justificativa apresentada.

387. **Razões de justificativa:** Com relação ao uso dos referenciais de preços da Ceteb, IPDE e, novamente, da Resolução Codefat, para a aferição da compatibilidade dos custos previstos nos planos de trabalhos examinados, o Sr. Márcio Misso justifica que (peça 148, p. 31-36):

Foi suscitada, neste tocante, a ausência de pesquisa de preços, sem avaliação dos custos dos bens e serviços, que não estavam compatíveis com os valores de mercado, tendo por base, entre outros, o custo aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/2011, bem como em pesquisas realizadas nos sítios de empresas contratadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa, incorrendo em sobrepreço, com violação ao princípio da economicidade.

(...)

Com efeito, dois são os motivos para que essa comparação não seja efetuada, quais sejam: (i) o procedimento adotado no Ministério do Turismo à época; e (ii) as características dos cursos de qualificação objeto dos convênios.

O primeiro deles - o procedimento adotado -, o Ministério do Turismo não utilizava o padrão aluno/hora/aula em todos os projetos no âmbito da Qualificação do Turismo, haja vista a ausência, no âmbito daquela Pasta, de normas procedimentais materializadas em atos administrativos.

(...)

Nos dois casos - convênios com a ABETA e ABETAR -, foram inseridas planilhas orçamentárias detalhadas com estimativas de custos e 03 (três) orçamentos para cada item do ajuste.

Neste tocante, impende lembrar que a estimativa de custos é baseada em preços vigentes no ato da proposta que, muitas vezes, não condizem com os valores de mercado no período de execução, momento este em que a entidade tem a obrigação de realizar procedimento licitatório ou análogo, em observância aos princípios da economicidade e razoabilidade, nos termos da Lei de Licitações e da Portaria 127/2008.

Assim, por ocasião da análise da proposta e plano de trabalho, fala-se em estimativa de custos, conforme estabelecido no inciso III do artigo 15 e no inciso XX do artigo 1º, ambos da Portaria 127/2008, que determina a inserção junto à proposta do termo de referência com planilha orçamentária.

(...)

A aferição da compatibilidade dos custos dos bens e serviços com os valores de mercado era realizada na fase de execução do ajuste, ocasião em que a conveniente deveria realizar a contratação dos bens e serviços necessários, mediante licitação.

Conjugando o procedimento adotado pelo Ministério do Turismo e as atribuições do Notificado - mera análise de documentos, sem emissão de nenhum juízo de valor -, conclui-se que nenhuma impropriedade há nas Notas Técnicas elaboradas pelo ex-Coordenador de Apoio Operacional. A uma porque os documentos necessários foram apresentados. A duas porque a análise de compatibilidade era relegada para a fase posterior, de execução.

(...)

É necessário, para isso, lembrar as características dos cursos de qualificação objeto dos convênios, haja vista que não são cursos que se ministram em salas de aula, com a mera utilização de um quadro negro - ou um computador - e a presença de um professor.

(...)

Convém explicar: o convênio celebrado com a ABETA - Nota Técnica nº 202/2009 -, tinha por objetivo qualificar profissionais da linha de frente do Ecoturismo e Turismo de Aventura. Estas modalidades exigem que as aulas sejam ministradas fora de sala de aula, é necessário realizar as atividades - aulas práticas -, garantindo, assim, que a qualificação seja minimamente adequada.

O mesmo raciocínio deve ser aplicado ao convênio celebrado com a ABETAR - objeto da Nota Técnica nº 196/2009. O objetivo deste convênio é a qualificação técnica e capacitação profissional para o segmento de transporte aéreo regional, exigindo, portanto, o desenvolvimento e aplicação de metodologias de treinamento diferentes, isto é, de acordo com o perfil dos beneficiários.

Das características dos cursos de qualificação objeto dos convênios questionados, exsurge a impossibilidade de aplicação dos preços praticados pelo Ceteb ou pelo IPDE, haja vista que os cursos ministrados por estas instituições possuem natureza singela, isto é, não exigem equipamentos ou metodologias diferenciados.



A reprodução das tabelas inseridas na fl. 74 da peça 50, que descreve os custos praticados pelas instituições supramencionadas é suficiente para corroborar nossas assertivas, haja vista que nelas estão descritos os cursos ministrados por elas.

(...)

Este raciocínio deve ser aplicado ao custo previsto na Resolução Codefat 666/2011: cursos de qualificação com características específicas não podem ter o mesmo custo daqueles que não metodologia de treinamento diferenciada.

Em resumo: a análise foi efetuada em consonância com as atribuições do Notificado. Assim, apresentada a documentação - planilhas e orçamentos -, não caberia a ele avaliar a compatibilidade dos custos, haja vista o procedimento adotado pelo Ministério do Turismo, que relegava essa análise à fase de execução do convênio.

388. **Análise:** A assertiva de que o Ministério do Turismo não utilizava o padrão aluno/hora/aula em todos os projetos no âmbito da Qualificação do Turismo não afeta análise feita pela Equipe de Auditoria, pois os preços utilizados como referência, o da Resolução 666/2011 do Codefat e o de duas instituições que ofereciam cursos à distância para o público em geral, foram utilizados por serem, respectivamente, parâmetros conservadores e com conteúdo semelhante às ações capacitações desenvolvidas por meio do Programa Bem Receber Copa, conforme explicado nos parágrafos 111 e 112 desta instrução.

389. O argumento de que não se poderiam comparar os custos dos programas, na maneira feita no relatório de auditoria, por esses terem metodologias diferenciadas, também não procede, pois as duas instituições, cujos preços que praticavam para prestação dos serviços foram utilizados como parâmetro, o Ceteb e o IPDE, foram contratadas no âmbito do próprio Programa Bem Receber Copa, para prestar serviços de capacitação à distância nos Convênios firmados com o IBH e a FNHBRS (vide parágrafo 112 desta instrução). Isso demonstra que as metodologias dos cursos ministrados por essas duas instituições estavam afinados com os objetivos do referido programa.

390. Assim, se fôssemos considerar essas razões de justificativa, a responsabilidade pela ocorrência da irregularidade permaneceria com o Sr. Márcio Misso. No entanto, já expusemos, na presente instrução, não ser possível afirmar, categoricamente, que tenha acontecido sobrepreço, nem em que montante seria esse, em face da impossibilidade de se comparar, entre si, os diversos serviços que compõem cada convênio, conforme foi melhor detalhado nos parágrafos 110 a 131 desta instrução.

391. Como o sistema jurídico pátrio determina que em caso de dúvida o réu não deva ser condenado/apenado, em face da exegese do art. 386, inciso VII, do Código de Processo Penal, propomos que seja **acatada parcialmente** as justificativas do responsável, afastando, no presente processo, a aplicação de penalidade com relação ao fato ora discutido.

392. **Razões de justificativa:** Com relação à avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente e à aplicação da contrapartida não financeira, o Sr. Márcio Misso justifica que (peça 148, p. 36-40):

Relembramos, mais uma vez, que as atribuições do Notificado não permitiam que ele se pronunciasse acerca da razoabilidade de quaisquer custos, cabia-lhe apenas analisar a documentação apresentada.

E assim foi feito: verificou-se, inicialmente, se a contrapartida estava em consonância com o Programa Bem Receber Copa, que estipulou o mínimo de 3,5% do valor total do repasse a título de contrapartida, conforme determina o caput do artigo 20 da Portaria 127/2008, cuja redação transcrevemos a título de exemplo:

Art. 20. A contrapartida, quando houver, será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis.

Com efeito, considerando que o valor total do convênio era de R\$ 4.990.600,00 (quatro milhões, novecentos e noventa mil e seiscentos reais), a contrapartida deveria ser, no mínimo, de R\$ 174.671,00 (cento e setenta e quatro mil, seiscentos e setenta e um reais).

Assim, se o aporte da conveniente seria de R\$ 175.000,00 (cento e setenta e cinco mil reais), atendido estava o mandamento inserido na norma reproduzida retro.

No tocante à avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela Conveniente, as atribuições do ex- Coordenador de Apoio Operacional permitiam apenas que ele verificasse se havia documentos que comprovassem a compatibilidade dos custos propostos com aqueles praticados no mercado.

Não obstante isso, foi constatado que a contrapartida da Conveniente, no importe de R\$ 175.000,00 (cento e setenta e cinco mil reais) seria sob a forma de consultoria técnica para planejamento, coordenação e gestão técnica do projeto, pelo período de 35 (trinta e cinco) meses, com dedicação de 03 (três) profissionais da ABETA.

(...)

Considerando que a análise era efetuada com base em documentos, foi constatada a existência de 03 (três) orçamentos para cada item da planilha orçamentária, inclusive no tocante aos valores oferecidos a título de contrapartida economicamente mensurável em bens e serviços.

(...)





A fundamentação da contrapartida, por se tratar de matéria que excedia as atribuições do Notificado, está inserida na justificativa de fls. 45/47 do processo físico (doc. 07), nos seguintes termos:

Para atender aos projetos cujas ações tenham foco na COPA 2014, o DCPAT inseriu no SICONV o Programa 5400020090064 - QUALIFICAÇÃO E/OU CERTIFICAÇÃO do SEGMENTO DE TURISMO - PROGRAMAÇÃO, cujo objeto é "atender aos projetos de qualificação e/ou certificação do segmento de turismo com foco no evento Copa do Mundo FIFA de 2014". O programa atenderá aos projetos propostos pelas instituições privadas sem fins lucrativos, tendo como regra de contrapartida o limite de 3,5% podendo esta ser apresentada também em bens e serviços economicamente mensuráveis.

(...)

Não obstante a análise da minuta do instrumento de convênio seja atribuição de outros servidores, impende consignar que, em observância ao estatuído no § 2º do artigo 20 da Portaria 127/2008, há cláusula afirmando que os valores correspondentes às despesas utilizadas na aquisição de bens e serviços a título de contrapartida foram aferidos em pesquisas e orçamentos, estando em conformidade com os valores praticados no mercado, in verbis:

**CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DA AFERIÇÃO DA CONTRAPARTIDA EM BENS E/OU SERVIÇOS**

Na hipótese do CONVENIENTE disponibilizar a Contrapartida por meio de bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, e aceita pelo CONCEDENTE, mediante a devida fundamentação, os valores correspondentes às despesas utilizadas na sua aquisição, produção ou manutenção foram aferidos em pesquisas e orçamentos, estando em conformidade com os valores praticados no mercado.

(...)

Por fim, no que concerne à ausência de comprovação da aplicação da contrapartida não financeira, contrariando o artigo 54, inciso I, da Portaria 127/2008, os esclarecimentos, com o devido respeito, devem ser requisitados aos responsáveis pelo acompanhamento da execução do convênio.

Destarte, a verificação da aplicação da contrapartida - seja ela financeira ou não -, deve ser realizada durante a execução do ajuste, fase em que o Notificado não mais atuava.

Anote-se que a dicção do artigo 54, inciso I, da Portaria sobredita, que colacionamos abaixo a título de exemplo, não permite dúvidas: essa análise incide durante a execução do ajuste.

Art. 54. No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável.

393. **Análise:** O exame da razoabilidade dos custos dos bens e serviços dados pela conveniente vai além de verificar se o limite mínimo de contrapartida exigido foi observado. Assim, ainda que a contrapartida dada seja superior ao mínimo de 3,5% do valor total do plano de trabalho, conforme previsto no Programa Bem Receber Copa, não há garantias que, de fato, os bens e serviços dados perfaçam tal valor.

394. A análise do MTur não pode se restringir a considerar como correto os valores apresentados em planos de trabalhos sem que efetue um exame técnico, na busca de se comprovar que os valores ali inseridos correspondem à realidade de mercado.

395. De igual maneira, a existência de três orçamentos apresentados pelas entidades proponentes, sem o devido exame crítico, não é elemento comprobatório de que os preços estavam em consonância com os de mercado. Veja, por exemplo, que o responsável, ao se manifestar por meio da Nota Técnica 202/2009 (peça 8, p. 15), declara que "Os custos do projeto estão amparados por orçamentos inseridos no Siconv. Portanto, estão dentro dos praticados pelo mercado". Ora, não é somente porque foram inseridos orçamentos no Siconv que se poderia concluir que os preços estão em consonância com a prática do mercado. Era preciso que os custos apresentados no orçamento fossem validados, por meio de um efetivo exame, com uso, por exemplo, de pesquisas de preços feitas pelo responsável, elaborando uma planilha comparativa entre os custos previstos nos referidos orçamentos e os pesquisados por ele.

396. A área Técnica do MTur tem a obrigação de se manifestar a respeito da razoabilidade dos custos inseridos nos orçamentos, uma vez que seu parecer irá apresentar uma proposta favorável ou não à aprovação do plano de trabalho. Dessa forma, improcedente o argumento apresentado pelo responsável de que a ele somente cabia a mera conferência documental, sem exame crítico.

397. Muito embora, quando da execução do convênio, os bens e serviços sejam, em regra, obtidos mediante procedimento licitatório, isso não significa que, no momento em que um plano de trabalho é submetido ao exame no âmbito do MTur, os custos dos itens não tenham que ser validados. Tratam-se de momentos distintos: a aprovação do plano de trabalho e a execução do objeto. Um plano de trabalho somente deveria ser aprovado se, entre outros requisitos, tivesse comprovada a adequação dos custos dos bens e serviços necessários à consecução de seu objeto.

398. Assim, não merecem prosperar as alegações ora analisadas.

399. Ressalta-se que a responsabilidade pela avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente e pela verificação da correta aplicação da contrapartida não financeira foi



explanada nos parágrafos 60-68 desta instrução. Pela linha de entendimento defendida, deve permanecer com o Sr. Márcio Misso somente a responsabilidade pela não avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, conforme determinava o art. 20, § 2º, da Portaria 127/2008.

400. **Razões de justificativa:** Com relação às despesas tidas como não essenciais e gastos tidos, a princípio, como acima do patamar praticado no mercado, o Sr. Márcio Misso justifica que (peça 148, p. 40-42):

*Não é demasiado relembrar que as atribuições do ex-Coordenador de Apoio Operacional consistiam basicamente, na análise de documentos, verificando se foram apresentados aqueles exigidos pela legislação de regência. Não lhe cabia apreciar a natureza da despesa, isto é, era-lhe vedado adentrar o mérito, haja vista a ausência de previsão legal.*

*Não estamos afirmando que toda e qualquer despesa deixaria de ser questionada, mas, para que isso acontecesse era necessário que ela não tivesse nenhuma relação com o objeto do convênio.*

*Por exemplo, caso um ajuste previsse a aquisição de cortadores de grama, por certo essa aquisição seria questionada por qualquer servidor, haja vista se tratar de bem que não possui nenhuma conexão com o objeto do convênio.*

*Assim, excetuando hipóteses em que a ausência de correlação entre o objeto do convênio e o bem/serviço previstos fosse evidente, não cabia aos técnicos do Ministério do Turismo se manifestar acerca da despesa.*

*Não obstante se trate de matéria cuja apreciação excedia as atribuições do Notificado, efetuaremos breves comentários acerca delas, para demonstrar que não havia motivos para que ele as considerasse inadequadas.*

*1. Passagens aéreas e diárias*

*O objeto do convênio na 724440/2009, celebrado com a ABETA, visava à qualificação dos profissionais da linha de frente do ecoturismo, turismo de aventura e viagens para natureza (condutores, gestores, empresários, agentes e operadores de viagens e parceiros dos destinos).*

*Para a consecução de seu objeto, estava prevista a realização de congressos técnicos, cuja participação de palestrantes depende do pagamento das despesas com passagens aéreas e hospedagem.*

*Além disso, cursos de qualificação na área de Ecoturismo e Turismo de Aventura exigem demonstração prática; é impossível ministrá-los apenas com exposições teóricas.*

*Assim, os cursos para condutores pressupõem deslocamento dos instrutores para os locais apropriados à aprendizagem que a atividade requer (trilhas, dunas etc.)*

*2. Seguro de acidentes pessoais*

*No que concerne à previsão de seguro de acidentes pessoais, infere-se, do objeto do convênio, que alguns cursos de qualificação poderiam colocar em risco a integridade física de seus participantes - alunos e instrutores. A título de exemplo, mencionamos os cursos voltados para condutores, que abrangeria 06 (seis) modalidades distintas.*

*3. Despesas com passagens aéreas internacionais*

*Conforme esclarecemos no item "1" retro, o convênio previa a realização de congressos técnicos, cuja participação de palestrantes oriundos de outros países depende do pagamento das despesas com passagens aéreas.*

401. **Análise:** Muito embora o responsável defenda que as suas atribuições se limitavam a mera conferência da documentação apresentada pelas convenientes, cremos não ser correto que a área técnica do MTur, ao avaliar um plano de trabalho de convênio, não valore as informações constantes dessa documentação, pois os pareceres exarados por ela são elementos indispensáveis à tomada de decisão dos gestores. A manifestação favorável à aprovação de qualquer plano de trabalho deve considerar o exame dos custos do projeto, de maneira a verificar a sua viabilidade e sua exatidão, assim como a pertinência dos itens despesas com os serviços a serem prestados. O próprio responsável reconhece que determinadas despesas não deixavam de ser questionadas, o que reforça a nossa argumentação anterior.

402. Não obstante, defendemos ao longo desta instrução que a questão da essencialidade ou não de algumas despesas poderá ser confirmada na prestação de contas, pois essa fase se constitui no momento mais adequado para que todos os gastos realizados possam ser comprovados adequadamente. O exame da prestação de contas dos convênios possibilitará ao MTur comparar se, para cada serviço executado, as despesas a eles ligadas eram ou não essenciais/necessárias. Por exemplo, pode haver passagens aéreas para localidades em que não há comprovação de que ocorreu um encontro presencial. Nessa situação, as passagens aéreas e diárias relacionadas não seriam válidas, cabendo a glosa dos respectivos valores.

403. Dessa forma, as justificativas ora apresentadas podem ser parcialmente acatadas, pois quando do exame das prestações de contas será possível atestar a essencialidade ou não de algumas despesas e a sua própria execução.

404. **Proposta de encaminhamento:** Diante de tudo o que foi exposto, propomos que sejam acatadas parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Márcio Misso, e que lhe seja aplicada a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, em face das condutas elencadas no item 2, alíneas "a2" e "b1" (peça 56, p. 2-3).



**10) Análise das razões de justificativa apresentadas pela Sra. Gláucia de Fátima Matos (CPF 190.926.796-15), então Técnica Especialista Superior da Coordenação–Geral de Qualificação Profissional:**

**405. Razões de justificativa:** De início, a Sra. Gláucia de Fátima Matos apresenta o que seria a metodologia padrão adotada no âmbito do MTur, para fins de análise dos planos de trabalho apresentados por entidades sem fins lucrativos interessadas em firmar convênios. Ela ressalta, ainda, as dificuldades ocorridas na utilização do sistema Siconv, em função da ausência de treinamento adequado, a ausência de definição de procedimentos, de critérios para subsidiar as atividades dos servidores, conforme se apresenta a seguir (peça 175, p. 1-7):

A Portaria Interministerial nº 127/2008 suprimiu a figura da prestação de contas parcial. Isto significa que para todos os Convênios celebrados após a vigência desta Portaria, a Prestação de Contas só será realizada no final da execução.

**Metodologia Padrão**

Cabe esclarecer que, para realizar transferências voluntárias a partir da Portaria 127 e do Decreto 6.170/2007, e o início da implantação do SICONV, em setembro de 2008 — normativas adotadas imediatamente pelo Ministério do Turismo — ocorreu sem a formalização e a normatização dos procedimentos requeridos para a utilização desta nova ferramenta por parte dos servidores. O cumprimento do novo marco legal foi objeto de intensa discussão interna sem definição formal para subsidiar o trabalho da equipe técnica. As orientações institucionais, até recentemente no MTur eram pouco registradas. A qualificação dos técnicos para a utilização do SICONV deu-se mais em serviço do que por meio de cursos. Esta situação gerou diversas interpretações, algumas contraditórias entre si.

Ademais o processo de implementação da ferramenta SICONV, por parte do MPOG, aconteceu por etapas e muitas das funcionalidades sendo revistas e/ou implementadas até a atualidade. Este contexto fragilizava ainda mais as orientações institucionais para a realização do trabalho técnico. Assim, em linhas gerais, a gestão institucional do MTur, apresenta uma cultura deficitária quanto ao acesso às informações e a ausência de universalização destas informações, de definição de procedimentos, de critérios para subsidiar as atividades dos/das servidores/as públicos do Ministério. Em 2009, quando esta signatária assumiu sua função no referido Ministério como Pedagoga, no DCPAT, foi orientada a adotar uma metodologia que pode ser denominada como: metodologia padrão, que era constituída de um conjunto de procedimentos estruturados a partir da organização e funcionamento do Ministério do Turismo, sendo que as diretrizes operacionais não eram muito bem definidas.

Neste contexto, a análise técnica dos instrumentos referentes ao IBH e FGV foi elaborada conforme a legislação vigente e, em consonância com o Programa de Qualificação do Turismo, que apoia projetos para melhoria da qualidade e da segurança dos serviços turísticos, por meio da qualificação profissional e empresarial com o objetivo de alcançar a excelência no atendimento ao turista e maior competitividade dos destinos turísticos.

(...)

Esclarecemos ainda que, a análise teve uma perspectiva estritamente técnica e foi elaborada com base na documentação requerida ao Proponente e nas diretrizes do Plano Nacional de Turismo, aprovado no âmbito do Conselho e sancionado pelo Presidente da República, como também nas premissas expressas no que se denominou "Programa Bem Receber — COPA", definido no âmbito da Câmara Técnica de Qualificação do Conselho Nacional de Turismo, aprovado pelo Ministro do Turismo, o qual foi amplamente divulgado nos meios de comunicação. (ANEXO I — Plano Nacional de Turismo, Atas do Conselho e a Portaria MTur nº 090/2010 que instituiu o Programa Bem Receber Copa).

Nesse contexto é mister mencionar, que a celebração do Convenio MTur/IBH/Nº 724449/2009 (...) e a contratação dos serviços relacionados ao Contrato MTur/FGV/Nº 002/2010, (...) tiveram as análises da área técnica e foram realizadas em cumprimento das normas e legislação vigente no período e de acordo com esta Metodologia Padrão do MTUR. O acompanhamento e monitoramento do Convênio e do Contrato em tela, em todas as fases, realizada pelo gestor responsável pela Coordenação Geral de Qualificação e Certificação/DCPAT conjuntamente com seus superiores hierárquicos.

O cerne da análise técnica, no que tange às transferências de recursos da União mediante convênios, acontece em linhas gerais da seguinte forma:

a) Análise estritamente técnica, exclusivamente sobre a proposta para celebração, acompanhamento e a execução física do objeto. Entende-se por área técnica, as Coordenações gerais dentro das respectivas Diretorias, a Secretaria Finalística e relativamente aos programas e projetos de suas áreas. A título de exemplo, a área técnica do DCPAT. (ANEXO II — Regimento Interno MTUR e Instrução Normativa da SE/MTur nº 03/2010, 25/06/10).

b) Análise do orçamento do projeto. Para efeito de análise do cronograma financeiro/bens e serviços — os custos apresentados no Plano de Trabalho — o critério adotado pelo MTUR consistia em analisar a compatibilidade dos preços praticados no mercado a partir dos orçamentos apresentados pelo proponente na análise das despesas comparando-as com outros projetos referentes a convênios formalizados para a execução de objetos semelhantes.

c) Análise dos Relatórios de Atividades para acompanhamento da execução do objeto do convenio, de acordo com o cronograma de desembolso apresentado pelo conveniente.

d) Nos textos das Notas Técnica e pareceres alguns itens eram padronizados pela área técnica, que mesmo sem fazer referência aos procedimentos adotados sobre a pesquisa de preços e verificação da compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado, estes procedimentos eram realizados pelos técnicos.

e) A Assessoria do DCPAT, para formalização de contratos e convênios, orientava a adoção de expressões simplificadas que deveriam constar no texto do documento de análise do Plano de Trabalho, metas/etapas para o cumprimento do estabelecido na legislação. A título de exemplo, citamos:

Modelo do final do parecer com as assinaturas [...] À consideração superior - Técnica Especialista [...]; Aprovo - Coordenador Geral de Qualificação e Certificação [...]. De acordo — Diretora de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo, [...];

(...)

Quanto aos custos do projeto e pesquisas de preços: "Os custos estão de acordo com os valores praticados no mercado e de acordo com as referências de valores de custos em projetos da mesma natureza apoiados por este Departamento - DCPAT"; ou "Os custos das ações relacionadas com as metas/etapas acima citadas estão de acordo com os valores praticados no mercado e de acordo com as referências de valores de custos em projetos da mesma natureza apoiados por este Departamento - DCPAT"; ou "Os valores apresentados no Plano de trabalho por meio de orçamentos estão dentro dos praticados por projetos apoiados por esta Coordenação"; ou "os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes".

(...)

Ressaltamos ainda que o Parecer Técnico é sugestivo, em razão do princípio da autonomia e discricionariedade do Administrador. A autoridade pode discordar do parecer.

(...)

É importante lembrar que, conforme a estrutura organizacional da administração pública prevista na legislação pertinente, a competência de decisão é da autoridade superior, cumprindo a hierarquia administrativa das competências e discricionariedade do cargo — coordenador/a, diretor/a, secretário/a e Ministro - gestores/as públicos. No MTur a definição dos projetos que serão objeto de convênios e instrumentos similares é uma decisão das autoridades superiores, sendo que o técnico – servidor público, não tem autonomia para decidir sobre nenhuma ação de uma área. Em suma, o técnico analisa o Plano de Trabalho e demais documentos requeridos para a formalização e elabora uma nota técnica, inserida nos autos e no SICONV, na aba "pareceres". Essa Nota Técnica é submetida aos superiores — Coordenação-geral do Setor e a/ao Diretor no âmbito do Departamento. E posteriormente ao Secretário e Ministro, não se configurando a Nota Técnica a decisão final sobre a celebração de qualquer instrumento para execução de atividades por meio de transferência voluntárias de recursos.

406. **Análise:** A Sra. Gláucia de Fátima Matos iniciou suas atribuições no Ministério do Turismo no exercício de 2009, conforme se comprova por meio da publicação de seu contrato temporário de trabalho (peça 110, p. 69).

407. Os convênios examinados em amostra pela Equipe de Auditoria foram firmados entre os exercícios de 2007 a 2010, sendo a grande maioria, assinado nos anos de 2009 e 2010 (peça 50, p. 8-9).

408. As atividades de aprovação de planos de trabalhos e de prestações parciais apresentadas são complexas, pois envolvem análise de custos e quantitativos, adequação do objeto, capacidade operacional da entidade proponente, exame do cumprimento de metas, comprovação da execução dos serviços, etc.

409. Assim, deve ser levado em consideração (atenuante) o fato de que a servidora, recém-contratada pelo MTur, foi designada para atividades que exigiam uma certa experiência, em face de suas complexidades consideráveis.

410. A responsável afirma que, à época, não havia um padrão ou metodologia a ser seguido no desenvolvimento do trabalho dos técnicos do MTur, o que dificultava a realização das tarefas a ela atribuídas. Nos autos do presente processo, somente há o indicativo de que havia o documento chamado "Procedimentos – DCPAT – 2009", que tem como finalidade, segundo o seu item 1.1 (peça 148, p. 46-52) "Orientar e estabelecer procedimentos no âmbito do Departamento de Qualificação, Certificação e de Produção Associada ao Turismo - DCPAT quando da análise do plano de trabalho parte integrante dos instrumentos de convênio e, no que couber, aos do termo de parceria".

411. Conforme já expusemos na presente instrução (parágrafos 361 a 365) o referido documento, embora útil, é limitado, não atendendo à complexidade das questões envolvidas na aprovação de um plano de trabalho, como o estudo da capacidade técnica e operacional da entidade, o exame de sua economicidade e a pertinência do objeto e sua pertinência aos objetivos estabelecidos nos programas a cargo do MTur.

412. As informações constantes destes autos demonstram que, com relação ao exame de planos de trabalho, não há o disciplinamento interno adequado das rotinas de trabalho, dos tipos de documentos a serem considerados na análise e na obrigatoriedade de anexá-los aos autos do processo administrativo, situação que

deveria ser observada pelos gestores do Ministério, pois não é de competência dos técnicos a criação de regulamentos internos.

413. A responsável, assim como os demais técnicos chamados em audiência, assevera que não houve o treinamento adequado dos funcionários com relação ao uso das funcionalidades do Sistema Siconv, levando-a a aprender com a prática do dia-a-dia. Levando-se em conta que dois dos quatro técnicos (peça 110, p. 68) chamados em audiência, no qual se inclui a Sra. Gláucia de Fátima Matos, foram aprovados no concurso público estipulado no Edital ESAF nº 40, de 23/7/2008, entrando em exercício em 2009, já com o programa Bem Receber Copa em andamento, cremos que esses funcionários não receberam primeiro o treinamento adequado para, somente então, atuarem na análise dos planos de trabalhos.

414. A inexperiência no cargo, a falta de treinamento prévio adequado e a ausência de regulamentos estabelecendo rotinas claras de análise de planos de trabalho são atenuantes para a conduta dos técnicos e, em certas irregularidades cometidas, até excludentes de responsabilidade, o que será melhor discutido adiante.

415. Seguindo adiante, em que pese o fato de a responsável alegar que os pareceres exarados fossem opinativos, ou seja, visassem somente subsidiar à tomada de decisão dos superiores hierárquicos, há a responsabilidade, de quem os emitiu, com relação às informações ali presentes. Daí a importância de que todas as conclusões obtidas tenham suporte em documentação probatória, de maneira a comprovar e demonstrar, notadamente frente aos órgãos de controle, como se chegou ao resultado final da análise.

416. Por isso, consideramos que as justificativas ora discutidas podem ser acatadas parcialmente.

417. **Razões de justificativa:** Com relação à capacidade técnica e operacional da entidade conveniente, no âmbito do Convênio 724449/2009, a Sra. Gláucia de Fátima Matos alega, resumidamente, o seguinte (peça 175, p. 9-16):

Nesse sentido, esclarecemos que para realização do referido convênio e contrato, os pareceres e notas, foram precedidas de metodologia padrão e ancoradas na legislação vigente.

Acrescenta-se, ainda, que fora observado por esta signatária a qualificação técnica e a capacidade operacional para gestão do referido convênio, conforme se depreende dos ditames legais constituídos nos arts. 12 e 19 da Portaria Interministerial nº 127/2008;

(...)

Ou seja, "o interessado deverá estar credenciado no SICONV e o cadastramento dos órgãos e entidades públicas consistirá na atualização das informações constantes do credenciamento". Contudo, para entidades privadas sem fins lucrativos, o "cadastramento consistirá na apresentação dos documentos referentes à sua qualificação jurídica, fiscal e previdenciária, bem como a sua capacidade técnica e operacional". O cadastramento para órgãos entidades públicas consistirá na validação dos dados incluídos no credenciamento. Para entidades privadas sem fins lucrativos, o cadastramento consistirá na apresentação dos documentos referentes à sua qualificação jurídica, fiscal e previdenciária, bem como a sua capacidade técnica e operacional.

(...)

Art. 18. Para a realização do cadastramento das entidades privadas sem fins lucrativos será exigido

V - prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ pelo prazo mínimo de três anos;

V - prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei; e

VII - comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional, mediante declaração de funcionamento regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 (três) autoridades do local de sua sede.

Dessa forma, depreende-se que em relação ao inciso VII, art. 18 da Portaria nº 127/2008, "são autoridades públicas que possuam algum nível de poder que atestem a capacidade técnica e operacional da entidade privada sem fins lucrativos". Por exemplo: Delegado, Prefeito, Promotor, Vereador, Deputado Estadual, Deputado Federal etc. Entretanto, no art. 22 da referida Portaria a "avaliação da qualificação técnica e operacional para gestão do instrumento, será de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos". Não existe indicação de modelo para as declarações exigidas pelos incisos III e IV, do art. 18 da Portaria nº 127/2008, como pode ser observado por meio da leitura atenta da referida portaria.

Art. 22. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

É importante ressaltar que, quando a signatária recebeu a proposta para análise, a Instituição já estava cadastrada no SICONV, donde se conclui que já havia cumprido com a exigência para este fim. Entretanto, como demonstração de zelo e cuidado com o trabalho, a análise da signatária solicitou a inserção de todas as documentações do proponente no SICONV exigida para cadastramento:

(...)





VII - comprovação da qualidade técnica e da capacidade operacional para gestão do instrumento, mediante declaração de funcionalidade regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 (três) autoridade do local de sua sede (Portaria Interministerial nº127/2008 e suas alterações). ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)).

No portal de convênios, em "perguntas e respostas" consta esta orientação de que a comprovação da qualidade técnica deve ser analisada "com base na declaração de funcionalidade regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento", como consta na referida Portaria.

O IBH inseriu no SICONV três declarações de capacidade técnica assinadas por instituições da sociedade civil organizada. Avaliamos que o IBH tinha reconhecimento público de suas atividades no âmbito do setor turístico nacional, em especial no segmento da hotelaria que representa 35% do Setor.

Estas entidades emitiram declarações atestando a funcionalidade regular mais de 3 (três) anos anteriores ao credenciamento do IBH. Para complementar a análise, verificamos que o IBH elencou a realização de diversos projetos na área de capacitação e eventos da hotelaria, sendo parceira da Confederação Brasileira de Convention & Bureaux do Distrito Federal, executando vários projetos com máxima eficiência e correta prestação de contas, demonstrando que o IBH possui capacidade técnica para gestão de projetos de qualificação.

Pelo disposto na Portaria Interministerial nº 127/2008, as três declarações eram suficientes para atestar esta capacidade técnica. O DCPAT, por iniciativa própria e no sentido de fortalecer esta análise da capacidade técnica, passou a exigir dos Proponentes a apresentação do Currículo Institucional da entidade o que de fato ocorreu com o IBH, onde consta a sua experiência na área de capacitação profissional. (ANEXO III — Declarações e Currículo Institucional).

(...)

É imperioso ressaltar que a época dos fatos, não era possível exigir conduta diversa da que foi adotada pela área técnica, tendo em vista que a norma que a fundamentou assim estabelece:

Art. 52. Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal poderá, com vista a selecionar projetos e órgãos ou entidades que tornem mais eficaz a execução do objeto, realizar chamamento público no SICONV, que deverá conter, no mínimo:

§º 29 - A qualificação técnica e capacidade operacional da entidade privada sem fins lucrativos será aferida segundo critérios técnicos e objetivos a serem definidos pelo concedente ou contratante, bem como por meio de indicadores de eficiência e eficácia estabelecidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados a partir de 1º de julho de 2008.

Art. 72. A utilização dos indicadores de eficiência e eficácia para aferição da qualificação técnica e capacidade operacional das entidades privadas sem fins lucrativos, a que se refere o § 2º do art. 5º, será obrigatória para instrumentos celebrados a partir de 12 de Janeiro de 2011.

Parágrafo único. Os indicadores a que se refere o caput deverão ser utilizados como critério de seleção das entidades privadas sem fins lucrativos.

(...)

De acordo com o Currículo Institucional do IBH, a sua estrutura diretiva e gestora foi instituída pela Associação Brasileira da Indústria de hotéis/ABIH, fundada em 09 de novembro de 1936. Considerada uma das mais antigas instituições do setor turístico nacional. Presentes em 14 estados brasileiros, com hotéis em 40 cidades, juntos reúnem mais de 34 diretores hoteleiro que trabalham em benefício do desenvolvimento do turismo por meio da valorização do setor hoteleiro no Brasil. A indústria hoteleira oferece mais de 500 mil vagas diretas para o mercado de trabalho do turismo.

Diante deste conjunto de atributos técnicos, operacionais e institucionais do IBH, não compreendemos a alegada ausência de qualificação técnica da entidade por suposta inexperiência do Instituto na realização das atividades relativas ao convenio em comento.

(...)

De outra sorte, a CONJUR ressalta a necessidade de adequação do objeto social da proponente às características do Programa a qual respectiva proposta foi vinculada, qual seja "Qualificação e/ou Certificação do segmento de turismo — Programação". No Parecer Técnico DCPAT/SCPTUR/MTUR, de 11/12/2009, assinado pela Diretora de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo e pelo Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, consta a seguinte justificativa [...] "que para atender aos projetos cujas ações tenham foco na Copa 2014, o DCPAT inseriu no SICONV, o Programa No. 5400020090064 — Qualificação e/ou Certificação do Segmento de Turismo — Programação, cujo objeto é "atender aos projetos de qualificação e/ou certificação do segmento de turismo com foco no evento Copa FIFA de 2014". Neste sentido, fica comprovada pela área Jurídica do MTur a adequação da entidade quanto a sua qualificação técnica e capacidade operacional. (ANEXO IV - Parecer da CONJUR e Justificativa do DCPAT).

418. **Análise:** A declaração de funcionamento regular nos três anos anteriores ao cadastramento no Siconv não é, por si só, suficiente para fundamentar uma opinião acerca da capacidade técnica e operacional de uma entidade. Somente é possível concluir que a entidade existia e atuava há pelo menos três anos, e não se a própria possuía estrutura física, material e humana suficientemente adequada à execução do convênio. Por isso, tal argumento não merece prosperar.



419. A responsável assevera que não se poderia exigir dela conduta diversa, em face das normas vigentes à época a respeito do exame da capacidade técnica e operacional das entidades sem fins lucrativos. Consideramos que é escusável a conduta da responsável com relação à questão envolvendo o exame da capacidade técnica e operacional da entidade. Como técnico, a Sra. Gláucia de Fátima Matos seguiu os normativos e orientações vigentes no âmbito do MTur. A função de estabelecer os critérios técnicos e objetivos a serem considerados para atesto da capacidade da entidade conveniente, em atenção ao art. 5º, § 2º, da referida Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU, vigente à época, em regra, deveria ser do Ministro ou, por delegação, dos gestores de alto escalão do Ministério.

420. Assim, quanto essa questão, as justificativas prestadas devem ser acatadas parcialmente, afastando a sua responsabilidade pela ausência de avaliação adequada da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar o convênio quando da elaboração da Nota Técnica 209/2009.

421. **Razões de justificativa:** Com relação à ausência de pesquisas de preços tendente a comprovar a paridade entre os custos praticados no projeto e no mercado, à ocorrência de despesas não essenciais à qualificação de profissionais que atuarão na Copa do Mundo e com indícios de sobrepreço, se considerados os referenciais previstos na Resolução CODEFAT e praticados por empresas como Ceteb e IPDE, a Sra. Gláucia de Fátima Matos alega o seguinte (peça 175, p. 16-18):

Quanto à análise dos orçamentos apresentados pelo IBH, temos a esclarecer que, para a pesquisa de preços dos itens dos projetos não havia no Ministério uma referência comum dentro da área técnica relativa a registros de preços. No período em análise, cada técnico acompanhava em média 20 processos do total de quase 90 processos vigentes, onde os próprios projetos da mesma natureza serviam de indicadores internos de custos, pois permitiam identificar o valor-referência estimado do objeto.

Outro mecanismo utilizado pelos técnicos para pesquisas de mercado era efetivado por meio eletrônico, via Internet a consulta extraída dos sistemas online de associações educacionais e profissionais como também cotações de mercados virtuais como: Mercado Livre, IBCO — Instituto Brasileiro de Consultores de Organização; Radar Industrial; Buscapé.com.br, Noli.com.br, Comprafácil.com.br, Gravit.com.br, entre outros sites do Governo que divulgam valores de Termos Referência para contratação de serviços e contratação de bolsa por exemplo: www.fnde.gov.br; www.uab.caps.gov.br; www.mec.gov.br. No entanto é fundamental informar que, de acordo com os resultados das pesquisas realizadas a maioria dos termos de referência alocados nos sites do governo, exceto quando trata de destinação de bolsa de estudos, não indicam o valor de referência de cada serviço. Alguns incluem, por exemplo, a justificativa, os objetivos, as atividades, os produtos e o valor global do contrato, outros usam percentuais de valor. Vale a pena ressaltar que em 2009 não era possível realizar cotação prévia por meio do SICONV, conforme estava previsto no artigo 46, da Portaria Interministerial nº 127/2008; e, em função desta deficiência do sistema não restava claro para o corpo técnico o procedimento a ser adotado.

(...)

Para atender aos questionamentos dos órgãos de controle, apenas em 2012, o MTur estabeleceu por meio da Portaria nº 112, de 09/03/12, referência de valores hora aula/aluno, no montante de R\$ 9 00, de acordo com a Resolução CD/FNDE nº 4 de 16/03/2012 — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (ANEXO V - Resolução CD/FNDE).

Resolução CD/FNDE n.º 4

"O valor da hora-aluno no âmbito da Bolsa-Formação será de R\$ 9,00 reais a partir dos dias 1 de janeiro de 2012, no caso de cursos técnicos, e 06 de fevereiro, no caso de cursos FIC ou de qualificação, mantendo o valor de R\$ 8,50 para as turmas iniciadas antes dessas datas."

Os custos apresentados pelo IBH no Plano de Trabalho em comento, à época, totalizam R\$ 10,03 hora/aula/aluno, indicando compatibilidade com os valores de referência da atual portaria do MTur, razão pela qual não entendemos cabível a premissa do nobre Auditor em relação a sobrepreço.

Chamamos a atenção para o fato de que o IBH construiu e colocou em funcionamento, "da estaca zero", toda uma estrutura de educação à distância, desde a plataforma educacional, passando pela mobilização e sensibilização, instrutores e tutores, em 12 capitais e entorno, até chegar à qualificação dos profissionais, cumprindo a proposta inicial de implementar a EVMH. Neste sentido, a segunda fase da EVMH executada pelo IBH redundou em custos inferiores a partir do ganho de escala ficando em R\$ 7,25 a hora/aula/aluno. Abaixo, portanto, do valor referência instituído pelo MTur. Comprovando que não tem guarida o apontamento do nobre Auditor quanto a sobrepreço.

Ainda cabe trazer a luz, que outras referências e outras informações também eram utilizadas para examinar a pertinência do objeto do convênio, como: indicadores econômicos e sociais da região onde seria executado o convênio, dados tratados estatisticamente, informações disponibilizadas por órgãos como IBGE, IPEA e outros elementos contidos na justificativa do projeto básico e/ou no termo de referência, no plano de trabalho que pudessem auxiliar a avaliação da necessidade local, do interesse mútuo — a descrição objetiva e imprescindível do objeto quanto ao interesse da entidade, o público alvo, custos e benefícios - o que seria exatamente feito com o recurso, bem como os períodos da realização das despesas, para o atingimento das respectivas etapas. Ainda eram observados os conteúdos dos cursos, metodologia e aplicação conforme Projeto Básico ou Termo de Referência.

Neste sentido é cabível concluir que os preços analisados no âmbito do convenio em pauta eram compatíveis com os praticados no mercado.

422. **Análise:** Embora a responsável alegue que foram realizadas pesquisas de preços para atestar a razoabilidade dos custos de planos de trabalhos por ela examinados, indicando, na presente oportunidade, quais seriam os referenciais adotados (diversos sítios de empresas e órgãos governamentais), na prática, conforme relatado pela Equipe de Auditoria, nenhuma pesquisa de preços acaso realizada foi acostada aos autos dos respectivos processos administrativos. Na presente oportunidade, também, as supostas pesquisas de preços realizadas não foram apresentadas.

423. Essa documentação deveria fazer parte dos processos administrativos ou, se estivessem em outro local, deveriam ser apresentados a este Tribunal de Contas, juntamente com a metodologia adotada e os cálculos efetuados, de maneira a demonstrar todos os elementos que possibilitaram a formulação de juízo de valor da responsável com relação à razoabilidade dos custos. Portanto, não há suporte documental que comprove as afirmações feitas pela responsável de que providenciou pesquisas de preços ou que tenha efetuado uma análise de custos acurada.

424. Com relação à questão dos indícios de sobrepreços apontados no Relatório de Auditoria, com base nos custos previstos na Resolução 661/2011 do Codefat e em pesquisas de preços realizadas junto ao Ceteb e ao INPD, já expusemos, na presente instrução (parágrafos 110 a 121), não ser possível afirmar, categoricamente, que tenha acontecido, nem em que montante seria esse, em face da impossibilidade de se comparar, entre si, os diversos serviços que compõem cada convênio. Assim, a responsabilidade da Sra. Gláucia de Fátima Matos deve ser afastada com relação a esse ponto específico.

425. Assim, as justificativas ora analisadas podem ser acatadas parcialmente.

426. **Razões de justificativa:** Com relação às notas técnicas emitidas no momento de averiguação da prestação de contas parcial, no âmbito do Convênio 724449/2009, a Sra. Gláucia de Fátima Matos alega o seguinte (peça 175, p. 18-23):

(...) as Notas Técnicas elaboradas por esta signatária, levaram em consideração outras referências, assim como informações que julgou s.m.j, necessárias para melhor instrução processual. A análise contida nas notas em referência levou em consideração a pertinência do objeto do convênio, indicadores econômicos e sociais de cada região, dados estatísticos, bem como informações disponibilizadas por órgãos públicos federais a exemplo do IBGE, IPEA, entre outros.

Levou-se em consideração ainda elementos contidos na justificativa do projeto básico e/ou termo de referência, no plano de trabalho que auxiliassem na avaliação da necessidade local, do interesse mútuo — a descrição objetiva e imprescindível do objeto quanto ao interesse da entidade, o público alvo, custos/benefícios; - o que seria exatamente feito com os recursos destinados àquele Acordo/Ajuste, onde os recursos seriam aplicados, os períodos da realização das despesas, os conteúdos dos cursos, metodologia e aplicação conforme descrito no Projeto Básico/Termo de Referência.

Neste sentido, não há que se falar em análises superficiais do Plano de Trabalho relativo ao Convênio nº 724449/2009, pois os termos da Nota Técnica 087/2010, de 01/06/10 examinou detidamente o Relatório de Atividades do Convênio, relativo ao período de fevereiro a abril/2010, quando a signatária deixou demonstrado que cumpriu os preceitos legais balizados no § 1º do art. 50, da Portaria Interministerial 127/2008, no sentido de opinar pela liberação da segunda parcela somente após análise do relatório de execução com comprovação da aplicação dos recursos repassados na primeira etapa, por meio da planilha pormenorizada da execução financeira. Juntamente com a planilha referida, a entidade apresentou, ainda, documentos e materiais de divulgação produzidos que confirmaram a execução de parte das ações das etapas relativas à Meta 1 do projeto referentes a: produção do material de divulgação, elaboração do plano pedagógico dos cursos, apresentação do acesso ao portal da Escola Virtual, material didático na fase final de conteúdo, entre outros. (...) Vale ressaltar, ainda, que o acompanhamento e o monitoramento desta etapa foram efetivados pelo próprio Coordenador-Geral de Qualificação que participou das reuniões e eventos realizados com a FGV e IBH, repassando as informações para a servidora de que as atividades estavam sendo executadas conforme previsto no Plano de Trabalho.

(...)

Diante disso, cabe refutar a afirmação de que as análises foram pró-forma e que a prestação de contas parcial fora intempestiva, o que quer se demonstrar aqui é que durante a vigência da IN nº 01/1997 da STN, havia a determinação da prestação de contas parcial do convênio em execução, tendo sido este procedimento alterado com o advento da Portaria Interministerial nº 127/2008. Com esse novo regramento, durante a execução do objeto do convênio, os relatórios apresentados pelo conveniente se referem apenas ao cumprimento do objeto físico e não aos aspectos contábil e financeiro (Portaria Interministerial, Art.50, § 1º e 2º), que somente serão avaliados na Prestação de Contas Final.

Ou seja, fica demonstrado que uma das formas de acompanhamento do convênio deu-se por meio da apresentação de relatórios que descreviam não apenas as etapas concluídas ou em andamento do projeto (metas físicas), bem como a apresentação por parte da conveniente de relatório de comprovação da aplicação dos recursos repassados. Em alguns casos, também foi anexado o material produzido.



Assim, os conteúdos das Notas Técnicas 209/2009, 087/2010, 156/2010 e 256/2010-MTur/IBH cumpriram o disposto na Portaria Interministerial nº 127/2008. (ANEXO V - Notas Técnicas CV Nº 72444/2009 —MTur/IBH).

Vale esclarecer que o objeto do convênio em pauta era a implantação da Escola Virtual de Meios de Hospedagem, uma iniciativa inédita de ensino a distância e pretendia promover qualificação profissional com a quantidade e qualidade diferenciada para o evento Copa do Mundo, contando com a mobilização e participação dos empresários hoteleiros.

(...)

Desta forma as etapas se relacionavam entre si o que foi observado nos relatórios de atividades apresentados pelo IBH, para efeito de comprovação do cronograma de desembolso e compreendemos que indicavam a implementação de ações integral ou parcialmente das oito etapas. Neste sentido, foi elaborada a Nota Técnica 087/2010, de 01/06/10 que examinou o Relatório de Atividades do Convênio relativo ao período de fevereiro a abril/2010, quando esta signatária cumpriu os preceitos do inciso II, do art. 50, da Portaria Interministerial 127/2008, no sentido de opinar pela liberação da segunda parcela após análise do relatório de execução com comprovação da aplicação dos recursos repassados na primeira etapa, por meio da planilha pormenorizada da execução financeira.

(...)

No caso da Nota Técnica nº 156/2010, de 04/08/10, que aprovou a terceira liberação de recursos estão consignadas as atividades executadas no mês de junho/2010 onde foram cumpridas parte das ações das etapas relativas à Meta, para o período, sendo: contratação da equipe multidisciplinar, a produção do conteúdo de 14 módulos, a organização da coordenação pedagógica e o treinamento dos coordenadores e tutores. Os guias de estudos foram concluídos. A estratégia de mobilização ensejou 3.514 inscrições das 5.000 previstas. Houve a apresentação do comprometimento dos recursos repassados na segunda liberação, por meio da planilha pormenorizada da execução financeira.

Ressaltamos que nesta fase o acompanhamento e o monitoramento foram efetivados pelo Coordenador-geral de Qualificação que participou das reuniões realizadas com o IBH para consolidação das estratégias idealizadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa.

Por fim, a Nota Técnica nº 256/2010, 13/12/2010 que avaliou o Relatório de Atividades do Convênio em comento relativo ao período de julho a setembro/2010, examinou as ações implantadas quanto a cada uma das etapas da meta única, sendo elas: matrícula de 5.368 profissionais na Escola Virtual, distribuição do material didático (25.000 exemplares de Guias de Estudo, 5.500 canetas, blocos de notas e mochilas) a comprovação do envolvimento das ABIHs estaduais no processo de mobilização e acompanhamento dos alunos nas 12 cidades sede da Copa e realização de 31 encontros presenciais nas 12 cidades; o desenvolvimento e implantação da plataforma educacional com capacidade para atender até 6.000 alunos simultaneamente; a apresentação de todo o material didático concluído e distribuído entre os alunos, entre outros. Importante destacar que, nesta fase o acompanhamento e o monitoramento foram efetivados pelo Coordenador-geral de Qualificação e pela equipe técnica da Coordenação-geral por meio de dois Encontros Gerenciais do Programa, realizados em Brasília e São Paulo, para avaliação e monitoramento das ações de qualificação. Outro mecanismo de acompanhamento deu-se por meio da visita da equipe técnica ao espaço virtual da EVMH, oportunidade para checar os alunos em sala de aula, a interação destes no ambiente virtual por meio de fóruns, emails, bate-papo, entre outros.

Diante do exposto, entendemos que não há o que se falar de análises superficiais (pro-forma) e intempestivas dos relatórios de atividades do convênio em pauta (reiterando não existir mais a figura da prestação de contas parcial nas normativas em vigência) visto que o zelo despendido por esta signatária para avaliar, monitorar e acompanhar a execução deste Ajuste está assente nos conteúdos das notas técnicas em comento. (ANEXO V)

**427. Análise:** Com relação ao exame das prestações de contas parciais, já foi exposto alhures que a área técnica somente seria responsável pela análise do cumprimento de metas e do objeto em si, enquanto que os aspectos financeiros, contábeis e administrativos são de exame obrigatório pela Coordenação – Geral de Convênios.

428. Isso, em parte, explica porque a Equipe de Auditoria considerou que os pareceres exarados pela responsável eram superficiais. No entanto, mesmo no que se refere ao cumprimento de metas e dos objetos, os pareceres por ela emitidos se limitaram a compilar informações repassadas pelas entidades convenientes, sem que houvesse uma crítica própria, uma validação dos dados repassados.

429. As informações prestadas pelos outros técnicos demonstram que não eram feitas rotineiramente fiscalizações de campo. E isso está refletido na maneira como os diversos pareceres trataram da questão, sempre se baseando somente em informações prestadas pelas entidades convenientes que, nem sempre, irão espelhar a verdade dos fatos.

430. A ausência de fiscalizações no local da execução é uma falha procedimental que pode ser atribuída à ausência de uma rotina de fiscalização definida previamente e implementada pelo MTur.

431. Diante desse quadro, não admira que os pareceres exarados pela responsável não tivessem a profundidade exigida, limitando-se a compilar as informações prestadas pelas entidades convenientes, pois na impossibilidade de fazer fiscalizações no local da execução do objeto, aliada à inexperience no cargo, por ser

uma servidora recém-empossada à época dos fatos, à ausência e/ou inadequação de treinamento, não seria possível exigir algo muito diferente do que foi feito.

432. No entanto, esses fatos funcionam apenas como atenuantes à sua conduta, pois a Sra. Gláucia de Fátima Matos, na impossibilidade de averiguar a execução do objeto em campo, deveria ter se manifestado a respeito, em vez de validar a situação por meio de parecer baseado apenas em informações prestadas diretamente pelas convenientes. Aqui, havia a possibilidade de que a conduta da responsável fosse diferente da que realizou, portanto não assiste razão a ela.

433. Especificamente quanto às notas técnicas 156/2010 e 256/2010, a responsável informou que os conteúdos delas retratam que houve o acompanhamento das ações, no entanto ela não entra no mérito das questões relacionadas à sobreposição de ações existentes entre os sistemas Siga, Observatório e Mapa e o sistema criado para avaliar o Programa Bem Receber, nem trouxe elementos que comprovem que o sistema informatizado para acompanhar e monitorar as ações do projeto tenha sido executado. Dessa forma, não há elementos que elucidem as questões pelas quais a responsável foi chamada em audiência.

434. **Razões de justificativa:** Com relação à questão da terceirização de atividades por parte das entidades convenientes, a Sra. Gláucia de Fátima Matos alega o seguinte (peça 175, p. 23-25):

Conforme Portaria Interministerial nº 127/2008, nos arts. 44, 45, 46 e 47 estabelece ser opcional a conveniente realizar contratação de terceiro, para aquisição de bens e serviços considerando os ditames e procedimentos de acordo com a legislação vigente. Portanto, afirmar que a suposta fragilidade da comprovação técnica e operacional da entidade "resultou em terceirização das atividades do ajuste em desacordo com art. 5º, Inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU", contradiz com os outros artigos da própria Portaria.

Outra observação pertinente refere-se ao fato de que as entidades privadas sem fins lucrativos não possuem, na sua grande maioria, corpo técnico permanente contratado. As equipes técnicas são constituídas quando formalizadas as parcerias para projetos específicos. Nesta ocasião são contratados consultores, empresas e colaboradores parceiros para execução das ações do projeto, nos termos da Nota Técnica 2009DSL/SLTI-MP, onde estabelece que a entidade, após aprovação do Plano de Trabalho ou celebração do acordo, pode efetuar contratações de profissionais habilitados para realizar ações pactuadas, conforme a seguir:

Percebe-se, no entanto, que, não obstante haver a necessidade de certificação de padrões mínimos de qualificação técnica e de capacidade operacional, cada celebração de um convênio ou contrato de repasse impõe à parte recebedora dos recursos, além da execução do objeto, uma série de novas demandas, decorrentes do gerenciamento de tais atividades. Diante disso, é razoável pressupor que a entidade não necessite possuir antecipadamente todos os requisitos técnicos e operacionais necessários para a realização da totalidade do objeto, pois esses poderão ser implementados ou mobilizados com recursos oriundos do próprio convênio ou contrato de repasse. Nesse sentido, não haveria óbices para que, após a aprovação do plano de trabalho ou a celebração do acordo, a entidade efetue a contratação, caso necessário, de profissionais habilitados para a realização das ações pactuadas. (ANEXO VI - Nota Técnica 2009DSL/SLTI-MP).

Dentro deste escopo, as partes que pactuam a execução do convênio, podem ou não realizar diretamente as ações para atingir o produto final. Neste caminho, temos o voto do Ministro Walton Alencar, ao relatar o TC 009.745/2007-9, proferido no Acórdão 2352/2009 — Plenário, de que a terceirização para executar as atividades previstas no Plano de Trabalho não se constitui irregularidade, sendo procedimento usual nos convênios. Destacamos o seguinte entendimento:

Também a contratação de terceiros, pela Abeta, para executar grande parte das atividades previstas no plano de trabalho não constitui irregularidade. É procedimento usual em convênios. Ademais, no caso sob exame, contratar terceiros mostrava-se coerente com a natureza das atividades executadas no âmbito do Convênio 380/2005, em que se destacam: aquisição de equipamentos de salvamento, consultoria, material de consumo, instalações e serviços para eventos.

435. **Análise:** A terceirização de atividades acessórias ou a complementação de parte dos serviços necessários é razoável, desde que apresentadas as devidas justificativas, mas a subcontratação total ou quase toda do objeto é inconcebível, pois a entidade conveniente passa a ser uma mera gestora de recursos públicos, o que desnatura a própria essência do convênio, que é a de unir esforços para um objetivo comum. Veja que até mesmo os serviços de mobilização e sensibilização dos empresários e do público alvo que seria qualificado foram terceirizados, o que afasta a justificativa, dada pelo MTur, de que a capilaridade das entidades nos estados e sua capacidade de mobilização junto a seus associados fossem determinantes.

436. Assim, concordamos que as entidades não precisem ter, de antemão, todos os insumos necessários para a execução do convênio, sendo cabível subcontratar determinados tipos de bens e serviços, mas a subcontratação total não pode ser acolhida como argumento válido, pois, conforme já dito alhures, desnatura a própria essência convênio.

437. **Razões de justificativa:** Com relação à ausência de justificativa de preços no Contrato MTur/FGV/nº 002/2010, a Sra. Gláucia de Fátima Matos alega o seguinte (peça 175, p. 27-29):





Para a contratação da FGV, o MTur solicitou em dezembro 2009 uma proposta de Prestação de Serviços para Formulação e Elaboração de Estratégias e Instrumentos Pedagógicos Operacionais para o Programa de Qualificação de Profissionais do Turismo para a Copa do Mundo de 2014. (ANEXO VII — Projeto Básico do MTur).

Em resposta, a FGV apresentou uma Proposta de Prestação de Serviço de acordo com as recomendações do MTur e com base nas legislações pertinentes. O MTur contratou a FGV por dispensa de licitação, conforme previsto no art. 24, inciso, VIII, da Lei 8.666/93.

Conforme consta do despacho anexado aos autos declarando que a Secretaria-Executiva "Dispensa à realização de Licitação a proposta de contrato da FGV, doc. nº 025/2010, com fulcro no inciso XIII do art.24 da Lei nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 9.648/98"; por considerar a importância dos produtos para a implementação da Política de Qualificação Profissional pelo MTur, e, pela criação do sistema de monitoramento e acompanhamento (Siga), sistema este que seria utilizado para monitorar as ações de qualificação do Programa Bem Receber Copa; acrescenta-se, ainda que os mesmos foram responsáveis pela liberação dos recursos, pelo acompanhamento da execução das atividades e realização da fiscalização in loco, quando necessário, ou seja, das atividades prevista no Plano de Trabalho. (ANEXO VIII - Proposta e o Contrato Aprovado; Despacho da Dispensa de Licitação).

(...)

Vale a pena ressaltar que as aludidas notas passaram pela revisão, análise e aprovação dos superiores desta signatária, cumprindo a hierarquia administrativa das competências, atribuições e discricionariedade do cargo — coordenador/a, diretor/a, secretário/a e Ministro — gestores/as públicos do Ministério do Turismo. (ANEXO IX — Notas técnicas FGV).

Outrossim, entende-se que a dispensa de licitação para contratação da FVG deu-se em função dos diversos atributos da Instituição, ao encontro do disposto na legislação vigente para tal, em especial com relação ao seu notório saber para realização de pesquisa na área de economia aplicada ao turismo, ao ensino e ao desenvolvimento institucional, por ser entidade sem fins lucrativos e detentora de inquestionável reputação ético-profissional, de acordo com o preconizado no inciso VIII do Art. 24 e § 1º do Art. 25 da Lei 8.666/93, conforme está expressa na manifestação técnica desta signatária na Nota Técnica 011/2010 DCPAT/SNPDTUR/MTur, sendo esta manifestação técnica relativa à análise da proposta inicial da FGV.

(...)

A justificativa para contratação da FVG deu-se em função dos diversos atributos da Instituição, ao encontro do disposto na legislação vigente, em especial com relação ao seu notório saber para realização da atividade objeto da contratação, uma vez que esta instituição detém inquestionável reputação ético-profissional, conforme está expressa na manifestação técnica desta signatária na Nota Técnica 011/2010 DCPAT/SNPDTUR/MTur, à proposta inicial da FGV.

Ora, esta signatária, deixa de compreender o apontamento do nobre Auditor do TCU, quando afirma que ao elaborar referida nota, a signatária deixa de levar em consideração a pesquisa de preço que justificasse a dispensa de licitação — "sem anexar pesquisa de preços para justificar a dispensa de —, pois a dispensa de licitação foi justificada pela área técnica em função dos atributos acima mencionados, para contratação da Fundação Getúlio Vargas — FGV, e para comprovar a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993".

(...)

Observamos que a avaliação do preço dos serviços está justificada no item "6", da referida Nota Técnica, por meio de análise, de forma fundamentada, dos valores cobrados pela FGV, com base na estimativa de custos indicada no Projeto Básico do MTur, a nota técnica conclui por: "Diante desta avaliação dos custos, entendemos que há comprovação de compatibilidade dos preços praticados no mercado". A orientação na época era que, em sendo contrato por dispensa de licitação a pesquisa de preço deveria ser realizada por meio de indicantes compatíveis com o trabalho a ser executado não sendo cabível haver orçamentos. Para a elaboração do Projeto Básico foi feita uma pesquisa de preços no mercado para prestação de serviços similares, com o parâmetro no valor da hora consultoria do IBCO. (ANEXO X — IBCO 9ª Edição, 2008 — Termômetro da Consultoria Organizacional e Pesquisa Rápida de Honorários).

438. **Análise:** Um dos cerne da questão, com relação ao Contrato MTur/FGV/nº 002/2010, é ausência de justificativa de preços que justifique os preços pactuados. Ao examinar os autos do processo administrativo referente à contratação, a Equipe de Auditoria relatou que não havia quaisquer pesquisas de preços que comprovassem a compatibilidade dos valores solicitados pela referida Fundação (peça 50, p. 37-38).

439. A área técnica do MTur limitou-se a apresentar, nos projetos básicos dessas contratações, no item 6 "Estimativa de Custos", tabelas com os custos das atividades a serem contratadas (peça 13, p. 9) sem justificar os preços, e sem comprovar o ganho de escala.

440. Muito embora a responsável alegue que foi utilizado como parâmetro o valor da hora de consultoria do IBCO, essa pesquisa não é suficiente para comprovar os preços de mercado, pois, conforme se vê no relato feito pela Equipe de Auditoria, não constava dos autos do processo administrativo documentação que justificasse o número total de horas previstas para a consecução dos produtos contratados, nem critério



objetivo para a definição das quantidades de profissionais e de horas de consultoria para a elaboração das estimativas de custo apresentadas para subsidiar as contratações. (peça 50, p. 38).

441. A Lei de Licitações, em seu art. 26, parágrafo único, inciso III, prevê a obrigatoriedade de que seja justificado o preço praticado nos casos de dispensa. Assim, o argumento dado pela responsável de que a “contratação da FVG deu-se em função dos diversos atributos da Instituição, ao encontro do disposto na legislação vigente, em especial com relação ao seu notório saber para realização da atividade objeto da contratação, uma vez que esta instituição detém inquestionável reputação ético-profissional, conforme está expressa na manifestação técnica desta signatária na Nota Técnica 011/2010”, não justifica o ocorrido, pois era preciso justificar o preço a ser firmado em contrato e não somente a escolha da FGV.

442. Assim ao realizar a contratação da FGV, o Ministério do Turismo não cumpriu as exigências que envolvem a dispensa de licitação, no tocante à suficiente comprovação de que os preços eram compatíveis com o mercado, de sorte que as justificativas ora analisadas não merecem prosperar.

443. Outro ponto relacionado ao Contrato MTur/FGV/nº 002/2010 é que a responsável, por meio da Nota Técnica 11/2010, além de não anexar pesquisa de preços que fundamentassem o valor da dispensa em favor da contratação da FGV, conclui pela importância do projeto com o Programa Bem Receber Copa em andamento, muito embora o objeto do referido contrato (atividades de planejamento, construção das trilhas de aprendizagem comuns, definição das trilhas de aprendizagem específicas, padronização do material de apoio, capacitação e formação dos tutores, e criação do sistema responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações do Programa), referir-se a ações iniciais de planejamento do Bem Receber Copa, que deveriam ser realizadas antes de as entidades do Conselho Nacional do Turismo executarem ações de qualificação, de forma a se alcançar a padronização desejada pelo Programa. A Sra. Gláucia de Fátima Matos não adentrou nessa questão e, assim, considera-se que os fatos apontados no relatório de auditoria reputam-se verdadeiros.

444. **Razões de justificativa:** Com relação à sobreposição de atividades nos Sistemas Siga e Observatório, e a entrega do objeto em si do Contrato MTur/FGV/nº 002/2010, a Sra. Gláucia de Fátima Matos alega o seguinte (peça 175, p. 29-31):

*Diante do exposto, não há como imputar a esta signatária qualquer responsabilidade sobre atribuições que não estavam elencadas no rol das suas competências. Entendemos que os apontamentos do nobre Auditor deixam de ter nexos, uma vez que não é da competência da signatária a autorização para a criação dos sistemas, no caso questionado, o Sistema Siga e o Observatório do Turismo, visto não estar na sua alçada, decisões desta natureza.*

*(...)*

*Destacamos que, a compreensão para a elaboração da análise era de que as ferramentas tinham funções e finalidades distintos, sendo o SIGA um sistema de gerenciamento acadêmico dos alunos e comprometido com a implementação das propostas pedagógicas de qualificação das entidades. Enquanto que o Observatório seria uma ferramenta de acompanhamento operacional do programa de qualificação como um todo.*

*Quanto ao cumprimento do objeto do Contrato em tela, importante ressaltar que a FGV entregou todos os produtos previstos, relativos às seis etapas constantes da Proposta aprovada, sendo a última entrega referente ao Produto 4 — Relatório Final, que entregou as atividades inerentes às etapas 5 — Sistema Integrado de Gestão Acadêmica — SIGA e Etapa - 6 — Relatórios de gestão e acompanhamento do programa, atestadas por meio da Nota Técnica nº 018/2011/DCPAT/SNPDTUR-MTur, de 11/02/2011, da lavra desta signatária, sendo esta estritamente técnica, submetida à consideração superior para aprovação. Em destaque trecho da NT 018/2011 "De acordo com o relatório apresentado pela FGV Online, as configurações atuais dos documentos entregues as entidades parceiras para o preenchimento na fase de planejamento apresentam 38 trilhas de aprendizagem construídas em um total de 3.061 horas de qualificação ofertadas: Plano pedagógico, Estrutura de Tópicos — Portal, Questionário de Sondagem de TI, Perfil dos Profissionais de Turismo (Perfil do Público — Alvo), Sugestão de Termo de Prestação de Serviços Educacionais e Questionário "Cursos Ofertados pela Entidade" e Mapa de Ofertas".*

*No que tange à capacitação dos instrutores foi realizada na íntegra, sendo destinado aos gerentes das entidades responsáveis pelos projetos do Bem Receber Copa, os quais foram capacitados na elaboração dos Planos Pedagógicos e na estratégia de implementação das ferramentas tecnológicas do Programa. Quanto ao SIGA, o sistema foi desenvolvido e implantado dentro da vigência do Contrato em tela, inclusive com disponibilização das senhas de acesso para todas as entidades envolvidas no Programa, que iniciaram a alimentação dos dados. Como todo sistema, ensejou ajustes que estavam sendo feitos. De acordo com a Nota Técnica 018/2011 "No que tange a implantação do SIGA — Sistema de Integração de Gestão Acadêmica (entrega 4), foi desenvolvido de acordo com as diretrizes do Programa Bem Receber Copa e os projetos que estão em execução no âmbito deste programa, conforme relatório. O sistema está em processo de validação das funcionalidades a partir das cargas de dados citados a seguir inseridos pelas entidades". Além do mais, o Coordenador-geral de Qualificação e Certificação, a época, acompanhou passo a passo o cumprimento das etapas deste contrato por meio de reuniões e participação em quase todos os encontros de capacitação dos instrutores, reportando a esta signatária os resultados e avanços do projeto.*



445. **Análise:** A análise do projeto relativo à criação do Sistema Siga (Contrato MTur/FGV/nº 002/2010) recebeu parecer favorável à sua realização por meio da Nota Técnica 11/2010, cuja signatária foi a Sra. Gláucia de Fátima Matos, tendo a aprovação da então Coordenadora da DCPAT, Sra. Regina Cavalcante (peça 8, p. 112-123).

446. Já por meio da Nota Técnica 201/2009 (peça 39, p. 12-17), o DCPAT recomendou a celebração de Termo de Parceria com o ICBC para o desenvolvimento e implantação de acompanhamento do Programa de Qualificação Profissional Bem Receber Copa. A referida nota não teve como signatária a Sra. Gláucia de Fátima Matos, mas sim o Sr. Luciano Paixão Costa, sendo ratificada pela Coordenadora da DCPAT, Sra. Regina Cavalcante.

447. Assim, não é possível atribuir a Sra. Gláucia de Fátima Matos a responsabilidade pela criação dos projetos (Sistemas Siga e Observatório) com sobreposição de atividades.

448. Já no que se refere ao cumprimento do objeto do Contrato MTur/FGV/nº 002/2010, faz-se pertinente trazermos o relato elaborado no Relatório de Auditoria (peça 50, p. 46):

3.8.1.1 - A proposta de trabalho da FGV (peça 8, p. 99-100) previa a entrega dos produtos “Capacitação de Instrutores (Etapa 4)” e “Sistema Integrado de Gestão Acadêmica-Siga (Etapa 5). Verificou-se, todavia, que, até o encerramento desta auditoria, não restaram demonstradas a conclusão e a entrega desses produtos.

3.8.1.2 - Em levantamento realizado por esta unidade técnica (TC 004.018/2011/7), observou-se que a etapas referentes à capacitação de instrutores e ao sistema Siga, não foram concluídas. Ainda no levantamento, obtivemos a informação de que o sistema estaria efetivamente disponível para consulta, com todas as informações do Programa Bem Receber Copa, a partir de julho de 2011. Desse modo, concluiu-se, à época, que havia risco de inexecução desses produtos no Contrato 002/2010.

3.8.1.3 - Relatório especial da CGU, de dezembro de 2011 (peça 40, p. 450), menciona que, em entrevistas com representantes da Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (Abeta), obteve-se a informação de que as capacitações de tutores não foram realizadas pela Fundação Getúlio Vargas.

3.8.1.4. - De acordo com as informações obtidas no âmbito do DCPAT/SNPDTur, o último parecer técnico dessa contratação se refere à Nota Técnica 232/2010, de 22/11/2010 (peça 8, p. 200-203). Esse documento avalia o atendimento do produto 3 (construção das trilhas de aprendizagem; padronização do material de apoio e capacitação de instrutores). Menciona o parecer que a capacitação de instrutores seria revisada para a entrega do produto 4. Nada relata o parecer acerca do cumprimento/entrega do Siga.

449. Conforme se vê, a Nota Técnica 232/2010, datada de 22/11/2010, menciona que a capacitação de instrutores (etapa 4) seria revisada no produto 4 (peça 8, p. 201). O levantamento efetuado por este Tribunal de Contas, no exercício de 2011, constatou que as etapas relacionadas à capacitação de instrutores e do Sistema Siga não haviam sido concluídas. E, em dezembro de 2011, época em que o Relatório especial da CGU foi finalizado, consta informação de que a capacitação de tutores não havia sido realizada.

450. A responsável afirma, na presente oportunidade, que a capacitação dos tutores foi realizada na íntegra, contudo as informações acima demonstram que não.

451. Não obstante, depreende-se das informações que à época em que a responsável examinou a execução dos serviços, por meio da Nota Técnica 232/2010, consignou que a capacitação seria revisada, o que sugere que essa seria realizada na fase seguinte do projeto. A referida nota, inclusive, refere-se à entrega da terceira etapa dos serviços. Dessa forma, não seria o caso de atribuir-lhe responsabilidade de não ter adotado medidas relacionadas a não execução, pois, à época, os serviços de capacitação seriam entregues posteriormente, na etapa 4, ao passo que a nota refere-se à etapa anterior.

452. A Nota Técnica 018/2011, trazida na presente oportunidade pela responsável (peça 177, p. 50-54) refere-se à análise técnica da entrega do Produto 4 - Implantação do Sistema de Gestão Acadêmica (SIGA) e Relatório Técnico Final contendo a consolidação de todos os produtos anteriores referente ao Contrato 002/2010. Nela está consignado que a etapa 4 – capacitação de instrutores teria sido entregue (peça 177, p. 52), bem como o Sistema Siga.

453. A Nota Técnica 018/2011 é datada de 11/2/2011, portanto anterior ao Relatório Especial da CGU. Temos, assim, duas declarações antagônicas: a da responsável, que afirma que os serviços foram entregues; e a da CGU que disse o contrário, no que se refere aos serviços de capacitação de instrutores.

454. As justificativas prestadas pelos técnicos chamados em audiência, conforme já discutidas ao longo desta instrução, demonstram que era comum o procedimento de as áreas técnicas se basearem nas informações repassadas pelas entidades convenientes, sem que houvesse uma fiscalização no local da execução por parte do MTur ou outra averiguação para atestar a veracidade das informações. Isso nos leva a crer que, muito embora, em face dos documentos apresentados pela FGV, o referido Ministério tenha considerado que os serviços de capacitação de instrutores tenham sido realizados, o fez somente baseado nas informações repassadas pela

entidade, sem averiguar, no local da execução dos serviços, se foram realmente executados. Na prática, contudo, conforme verificado pela CGU, em momento posterior, os serviços não ocorreram.

455. Já com relação à entrega efetiva do Sistema Gestão Acadêmica (Siga), cremos que somente pode ser atestada por meio da análise da respectiva prestação de contas. Logo, não cabe a apenação da responsável, uma vez que não está confirmada a informação de que o Sistema Siga não tenha sido entregue. Nesse mesmo sensível, os outros dois signatários da Nota Técnica 156/2010 (peça 24, p. 141), Sr. Luciano Paixão Costa e Sra. Regina Cavalcanti, não devem ser apenados por esse fato, pois a consumação da irregularidade depende de ser averiguada no exame da prestação de contas.

456. Dessa forma, propomos que as justificativas ora analisadas sejam parcialmente acatadas, sendo afastada a responsabilidade da Sra. Gláucia de Fátima Matos pela aprovação dos projetos (Sistemas Siga e Observatório) com sobreposição de atividades e pela não entrega dos produtos relativos àquele sistema, permanecendo, contudo, com relação à aprovação da prestação de contas parcial, no que se refere aos serviços de capacitação de instrutores.

457. Ademais, conforme exposto no item 3.8.7 do Relatório de Auditoria (peça 50, p. 47), cabe, também, determinar ao MTur, com relação ao Contrato 002/2010, que promova junto à Fundação Getúlio Vargas o ressarcimento dos valores repassados para a execução dos produtos relativos à capacitação de instrutores e adote providências para verificar se o desenvolvimento e operacionalização do sistema Siga foi de fato entregue, em virtude de que não foi demonstrado nos autos o cumprimento dessas atividades. Em caso de insucesso, o referido Ministério deve promover a imediata instauração de Tomada de Contas Especial, e informe a este Tribunal, em 180 dias, as medidas adotadas, com os resultados obtidos.

458. **Razões de justificativa:** Por fim, a Sra. Gláucia de Fátima Matos apresenta suas considerações finais, alegando que seja levado em consideração as dificuldades ocorridas na implantação do Siconv, as fragilidades institucionais, no âmbito do MTur, quanto aos procedimentos para a orientação do trabalho dos técnicos, que jamais agiu de forma omissa com o intuito de causar qualquer tipo de dano ao erário e não praticou ato com propósito de obter vantagens de qualquer natureza para si e ou para outrem (peça 175, p. 33).

459. **Análise:** As informações constantes nos autos não demonstram ter havido dolo da responsável em relação às irregularidades ocorridas. Há a culpa por determinados achados de auditoria, que poderiam ser minimizados e/ou evitados, caso, à época, houvesse estabelecidas rotinas e procedimentos formais específicos a serem seguidos pelos diversos setores envolvidos na aprovação de planos de trabalhos e dos respectivos convênios, no acompanhamento da execução e na análise das prestações de contas, além do devido treinamento contínuo dos servidores.

460. **Proposta de encaminhamento:** Acatar parcialmente as razões de justificativa prestadas pela Sra. Gláucia de Fátima Matos, e aplicar-lhe a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, em face das condutas elencadas no item 3, alíneas “a2”, “b”, “c1”, “d1”, “d2” e “e” (peça 56, p. 3-5).

**11) Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luciano Brito Rebouças Freitas (CPF 419.331.503-78), Técnico do MTur, por:**

461. **Razões de justificativa:** O Sr. Luciano Brito Rebouças inicia suas justificativas apresentando trechos do Regimento Interno do MTur, nos quais são reproduzidas as atribuições do Ministério, suas secretarias, coordenações e dos servidores (peça 141, p. 1-10). Em seguida, o responsável argumenta que sua atuação era pautada pela análise técnica e documental prevista na Portaria Interministerial 127/2008, que seu parecer era meramente opinativo e que não possuía qualquer conteúdo decisório, nos termos que se segue (peça 141, p. 10-11):

Como vemos, no organograma do MTur, exerço o cargo de técnico, função esta que se encontra abaixo do Ministro do Turismo, Secretário executivo, Secretário Nacional do desenvolvimento de programas de turismo, Diretor de qualificação e produção associada ao turismo e coordenador geral de qualificação e certificação, sendo as minhas atribuições, segundo o regimento interno do MTur, aquelas atribuídas pelo meu superior hierárquico. Não tinha competência para aprovar ou desaprovar nada em relação a convênios e instrumentos congêneres no que diz respeito às questões administrativas, financeiras e contábeis. As notas técnicas por mim elaboradas tinham apenas o caráter opinativo, sem a intenção de aprovar, rejeitar ou dar qualquer outra providência em relação aos convênios, mas tinham, exclusivamente, o propósito de oferecer apenas uma parte dos muitos subsídios que, sabidamente, eram necessários a qualquer decisão com relação a esses convênios. As notas técnicas produzidas por mim levavam em conta a análise técnica e documental de acordo com a portaria 127/2008, não adentrando na área financeira, administrativa e contábil, cabendo a outros departamentos do MTur as demais responsabilidades estabelecidas no regimento. Essas notas técnicas serviam apenas de instrumento de apoio aos superiores hierárquicos nas suas tomadas de decisões, como uma das muitas

opiniões que deveriam integrar o processo de análise dos convênios, fosse para aprovar ou rejeitar propostas de convenio, fosse para acompanhar a execução dos ajustes celebrados ou prestar contas. Esse processo deveria ocorrer não apenas no âmbito do órgão em que eu trabalhava, mas também em outros órgãos do ministério.

Quero registrar que esse processo e as decisões que dele resultaram, nunca estiveram e não estavam sob o meu controle ou a minha influência funcional ou pessoal.

As notas técnicas por mim elaboradas eram uma forma de organizar e sumarizar os dados e as informações, que estavam dispersas e desconectados nos autos do processo administrativo do convênio.

**462. Análise:** Em que pese o fato de a responsável alegar que os pareceres exarados fossem opinativos, ou seja, visassem somente subsidiar à tomada de decisão dos superiores hierárquicos, há a responsabilidade, de quem os emitiu, com relação às informações ali presentes, em conjunto com as chefias imediatas que aquiesceram os seus conteúdos. Daí a importância de que todas as conclusões obtidas tenham suporte em documentação probatória, de maneira a comprovar e demonstrar, notadamente frente aos órgãos de controle, como se chegou ao resultado final da análise.

**463.** A responsabilidade, em regra, é compartilhada entre os diversos setores que participaram no fluxo do processo de aprovação do convênio, cada qual no limite de suas competências. Por isso, não concordamos com esses argumentos.

**464. Razões de justificativa:** No que se refere ao acompanhamento e às prestações de contas parciais dos convênios, o Sr. Luciano Brito Rebouças assevera o seguinte (peça 141, p. 11-12):

Quanto ao acompanhamento e as prestações de contas parciais dos convênios, a falta de fiscalizações in loco era o que de mais crítico havia no trabalho de produção e verificação dos elementos comprobatórios da execução dos convênios. Como técnico, não tinha como tirar minhas conclusões sem verificar as ações em campo e trabalhava apenas com base nas declarações e nos documentos apresentados pelo conveniente. Nunca viajei para fiscalizar os trabalhos de conveniente. Dos mais de 30 convênios que acompanhava, nunca fiz nenhuma visita in loco, apesar de ter feito inúmeras solicitações de viagem, nunca foi autorizado nenhuma visita de acompanhamento. Alegavam que não tinham recursos para essas ações. A CGQC/DCP AT não oferecia meios ou equipamentos para que esse trabalho fosse feito por qualquer outro modo.

Um outro aspecto que dificultava a análise técnica, era o fato de que não havia normas e procedimentos internos que determinassem os atributos formais e específicos para que documentos, relatórios ou declarações fossem considerados meios de prova hábeis da execução de convênios. Nos dois anos (em) que estive no MTur, não houve nenhum treinamento ou curso para nos qualificar para exercermos nossas funções. Tive que aprender a trabalhar com convênios por conta própria e tendo como base jurídica a portaria 127/2008. Não me foi prestado qualquer apoio, treinamento ou orientação, fosse no âmbito da CGQC/DCPAT, fosse em âmbito ministerial.

(...)

A análise feita por mim era formal e documental, visando verificar se todo o documentário e os demais elementos necessários tinham sido apresentados pelo conveniente e se eles estavam de acordo com o que previa a legislação, especialmente a portaria 127, de 2008.

De acordo com o que diz essas normas, podemos observar que há órgãos no MTur incumbidos da análise dos convênios, do acompanhamento de sua execução e da elaboração de suas prestações de contas, parciais e finais. Esses órgãos são a Diretoria de Gestão Interna, a quem cabe decidir, e a Coordenação-Geral de Convênios e a Coordenação de Prestação de Contas, às quais cabe assessorar a Diretoria de Gestão Interna em suas decisões sobre convênios.

O trabalho exigido das duas Coordenações, a de Convênios e a de Prestação de Contas, tinha e tem um escopo muito bem delimitado. Elas deviam e devem cuidar dos aspectos financeiros, contábeis e administrativos dos convênios. Além disso, a Coordenação-Geral de Convênios ainda devia e deve acompanhar a execução do cronograma de desembolso dos convênios e monitorar a execução das ações dos acordos e ajustes, sob os aspectos administrativos, financeiros e contábeis.

**465. Análise:** Segundo o responsável, não havia a realização de fiscalizações in loco, sendo que as conclusões eram unicamente baseadas nas informações prestadas pelas convenientes. Isso corrobora o entendimento da Equipe de Auditoria de que os pareceres exarados limitavam-se a reproduzir as informações prestadas pelas entidades.

**466.** Uma vez que o Ministério do Turismo não realizava fiscalizações no local de execução dos convênios, não há como garantir que os objetivos e metas estivessem sendo realizados a contento, dentro do planejado. Tal situação, também, limita a atuação dos servidores responsáveis pelas análises, pois ficam limitados às informações prestadas pelas entidades convenientes, que nem sempre irão condizer com a verdade dos fatos.

**467.** Essa é uma situação, inclusive, narrada pelos demais técnicos chamados aos autos em audiência, o que demonstra que, pelo menos à época, o MTur não realizava rotineiramente fiscalizações no local de execução do objeto.



468. Conforme já discutido alhures, o exame de prestações de contas sob o prisma financeiro e contábil, conforme o Regimento Interno do MTur, é atribuição da Coordenação Geral de Convênios. Assim, ao responsável, somente cabia o exame do cumprimento das metas e da execução do objeto em si, uma vez que estava lotado em área técnica do MTur, cujas atribuições não contemplam exame daqueles aspectos citados no início deste parágrafo.

469. Acreditamos que a ausência de rotinas de trabalho claras, estabelecendo todo o fluxo e, principalmente, os procedimentos a serem seguidos pelas áreas responsáveis pelo exame do cumprimento do objeto e demais assuntos inerentes ao acompanhamento da execução e apresentação de prestações de contas parciais pelas entidades convenientes são causas diretas para a ocorrência da maior parte das irregularidades discutidas no presente processo.

470. No caso das prestações de contas, o MTur editou, em 25 de junho de 2010, a Instrução Normativa/SE/003/2010, que dispõe sobre a análise de prestações de contas de convênios e termos de parcerias no âmbito do órgão (peça 173, p. 2-11), no entanto, essa norma não esmiuçou os procedimentos obrigatórios a serem realizados, como por exemplo, a necessidade de deixar assente a metodologia utilizada para a validação de informações repassadas pelos convenientes e os critérios para a realização de fiscalizações in loco. Deixamos registrado, contudo, que, como todo ato administrativo deve ser motivado, toda manifestação nos autos deve ser fundamentada em elementos que permitam averiguar em que se baseou. Portanto, ainda que não houvesse um regulamento próprio disciplinando pormenorizadamente as rotinas de trabalho, isso não elidiria a necessidade de que houvesse sido juntada aos autos dos processos administrativos do MTur toda a documentação e a metodologia utilizada na aprovação das etapas relativas à execução do objeto.

471. Não obstante, a ausência, à época, de rotinas de fiscalizações in loco e de rotinas de trabalho claras, estabelecendo todos os procedimentos a serem seguidos pelas áreas responsáveis pelo exame do cumprimento do objeto e demais assuntos inerentes ao acompanhamento da execução são atenuantes pela conduta do responsável, mas não afastam a sua responsabilidade, eis que não deveria ter emitido nota técnica atestando o cumprimento do objeto sem que tivesse averiguado, em campo, se foi realmente executado. O correto seria fazer, ao menos, uma ressalva, deixando claro que não poderia atestar a realização do objeto por não ter ido a campo ver a sua execução.

472. **Razões de justificativa:** No que se refere à ausência de avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, e de documentação comprobatória da entidade em executar projetos de qualificação profissional ou correlatos ao objeto pretendido, o Luciano Brito Rebouças assevera o seguinte (peça 141, p. 12):

O programa Bem Receber Copa foi uma estratégia de qualificação desenvolvida pelo Ministério do Turismo e Conselho Nacional de Turismo, em seus escalões superiores e trata-se de uma diretriz estratégica e uma política de ação. Foi definido nas reuniões do conselho nacional de turismo, formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo, quais entidades seriam responsáveis pela qualificação em suas respectivas competências, como por exemplo, hotelaria, bares e restaurantes, eventos, etc.

(...)

No caso citado, os convênios 746977/2010 e 747212/2010, ficou definido pelo MTur e Conselho Nacional de Turismo que a FNHRS e BRAZTOA executariam as respectivas qualificações do seu segmento. Como técnico do MTur, não tinha responsabilidade pelas estratégias políticas do MTur e a definição de quais entidades iriam executar os convênios. Estava responsável pela análise documental dos convênios e, para comprovação de capacidade técnica, eram necessárias três declarações de capacidade técnica de acordo com o art. 18 VII da portaria 127/2008, demanda que está atendida no Siconv. Quanto à terceirização das atividades do convênio, eram constantes as discussões no MTur, uns entendendo que é possível e outros que não. A portaria 127/2008 não proíbe a terceirização das ações do convênio.

473. **Análise:** A questão da capacidade técnica e operacional já foi devidamente tratada nos parágrafos 7 a 17 desta instrução. O exame feito demonstra que as entidades convenientes não possuíam tais atributos, mas, ainda assim, os planos de trabalhos foram aprovados e os convênios firmados.

474. Não obstante, consideramos que é escusável a conduta do responsável com relação à questão envolvendo a capacidade técnica e operacional da entidade. À época, em conjunto com a declaração de funcionamento regular nos três anos anteriores ao cadastramento no Siconv, o MTur verificava o currículo da entidade. Como técnico, o Sr. Luciano Brito Rebouças seguiu os normativos e orientações vigentes no âmbito do MTur. A função de estabelecer os critérios técnicos e objetivos a serem considerados para atesto da capacidade da entidade conveniente, em atenção ao art. 5º, § 2º, da referida Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU, vigente à época, não cabia aos técnicos.





475. **Razões de justificativa:** No que se refere à ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado e à avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, o Luciano Brito Rebouças assevera o seguinte (peça 141, p. 12-13):

A portaria 127/2008 cita como deve ser feita a contratação por entidade privada sem fins lucrativos:

Art. 45. Para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos de órgãos ou entidades da Administração Pública federal, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade. Parágrafo único. A entidade privada sem fins lucrativos deverá contratar empresas que tenham participado da cotação prévia de preços, ressalvados os casos em que não acudirem interessados à cotação, quando será exigida pesquisa ao mercado prévia à contratação, que será registrada no SICONV e deverá conter, no mínimo, orçamentos de três fornecedores.

Para atender a portaria 127/2008, o proponente anexou no Siconv os três orçamentos com os custos detalhados de cada ação para executar o convênio. Outro fator comparativo de custos eram os convênios firmados anteriormente com o MTur. Procurei certificar-me de que os valores e os orçamentos estivessem todos no processo.

476. **Análise:** O citado art. 45 refere-se à aquisição, por parte das entidades convenientes, de bens e serviços durante a execução do objeto. Trata-se de uma fase posterior ao exame do plano de trabalho apresentado anteriormente.

477. Quando da análise do plano de trabalho, a área técnica competente do Mtur deveria ter avaliado se os custos orçados pela entidade estavam adequados à realidade do mercado à época, adotando medidas em caso negativo.

478. Nos autos dos processos administrativos examinados durante a auditoria, foi verificada a ausência de estudos, pesquisas de preços, registro de metodologia, enfim, elementos que demonstrassem que o responsável e os demais técnicos do MTur tivessem realizado o estudo da economicidade nos diversos planos de trabalho.

479. Assim, as justificativas ora prestadas não merecem acolhimento.

480. **Razões de justificativa:** No que se refere à existência de despesas não essenciais para a qualificação de profissionais que atuarão diretamente no evento Copa do Mundo 2014, bem como gastos com sobrepreço, o Luciano Brito Rebouças assevera o seguinte (peça 141, p. 13-14):

No projeto básico anexo ao Siconv, referente aos convênios 746977/2010 e 747212/2010, estão descritos todas as atividades e os materiais utilizados no convênio de forma detalhada. Fiz questão que os proponentes colocassem todas as especificações dos materiais para quem fosse analisar os valores financeiros, a priori ou a posteriori, estivessem subsidiados com informações, inclusive o próprio TCU.

A 3.1) Fala-se no custo de R\$ 6,00 para uma caneta e R\$ 9,55 para um bloco de anotação. Uma caneta pode variar de R\$ 1,00 até mais de R\$ 100,00. Cabe a quem verifica a prestação de contas financeira e aos órgãos de controle, sejam internos ou externos, analisar se essa caneta comprada pelo convênio vale R\$ 6,00 ou não, e tomar as providências necessárias. Minha análise técnica é: é necessária uma caneta para quem vai participar de um curso de qualificação? No meu entendimento, sim.

O mesmo se aplica para o bloco de anotações ou caderno. Esse material pode variar de R\$ 1,00 até mais de R\$ 30,00, cabendo a quem tem atribuição, verificar se esse bloco ou caderno vale R\$ 9,55. Um caderno é essencial para um curso de qualificação? No meu entendimento subjetivo, sim.

A3.2) O citado ofício enviado pelo TCU, cita que existem despesas com divulgação do programa em encontros comerciais que correm o risco que sejam direcionados para remunerar a entidade. São eventos para mobilizar e promover os cursos e as ações. Como evitar que esses recursos sejam desviados para outras finalidades? Não fazíamos visitas in loco, se limitando a análise documental. Penso eu, que essa atribuição cabe aos órgãos de controle. Não tinha capacidade e competência técnica para verificar essa questão, além de não ser minha atribuição legal.

A3.3) A portaria 127/2008 cita em seu artigo 39, Parágrafo único, que: Observado o limite de 5% do valor do objeto, os recursos do convênio ou contrato de repasse poderão custear despesas administrativas das entidades privadas sem fins lucrativos, obedecidas as seguintes exigências:

I - estar expressamente previsto no plano de trabalho;

II - estar diretamente relacionadas ao objeto do convênio ou contrato de repasse;

III - não sejam custeadas com recursos de outros convênios ou contratos de repasse.

Vejamos que a entidade está promovendo cursos de qualificação em todo o país e a portaria 127/2008 permite que sejam despendidos até 5% do valor do objeto com despesas administrativas. É razoável admitir que essa entidade necessite de internet móvel, despesas com comunicação e materiais de apoio para a execução do objeto.

481. **Análise:** Diferentemente do que afirma o responsável, a essencialidade ou não de bens e serviços previstos em planilhas de custos relacionadas a planos de trabalho deveria ter sido observada pela área técnica do MTur, assim como a razoabilidade dos respectivos custos. De fato, conforme asseverado pelo responsável, uma caneta, por exemplo, pode variar muito em custo e é aí que entra a verificação da

razoabilidade por parte da área técnica: é necessário, para a realização de cursos, que cada participante receba uma caneta de luxo? Certamente que não, e em casos como o desse exemplo, caberia a solicitação de medidas saneadoras junto ao proponente do plano, ou a rejeição do item de despesa.

482. Não obstante, posicionamo-nos, na presente instrução, pela linha de que a questão da essencialidade ou não de algumas despesas pode ser confirmada na prestação de contas, pois é o momento em que elas devem ser comprovadas adequadamente e que possibilitará ao MTur comparar se, para cada serviço executado, as despesas a eles ligadas eram ou não essenciais/necessárias. Por exemplo, pode haver passagens aéreas para localidades em que não há comprovação de que ocorreu um encontro presencial. Nessa situação, as passagens aéreas e diárias relacionadas não seriam válidas, cabendo a glosa dos respectivos valores.

483. Dessa forma, consideramos que as justificativas ora tratadas possam ser acatadas parcialmente.

484. **Razões de justificativa:** No que se refere à sobreposição de esforços ocorrida entre os Convênios 746977/2010 e o Convênio 724449/2009 (em ambos foram criados mecanismos de avaliação que se consistiam em questionários para avaliação de reação por parte dos alunos capacitados), o Sr. Luciano Brito Rebouças assevera o seguinte (peça 141, p. 14):

Na coordenação de qualificação e certificação existiam mais de 100 (cem) convênios em andamento e estes eram distribuídos aos técnicos pelo coordenador geral de maneira aleatória. Não sabia quais eram os critérios utilizados pelo coordenador para essa distribuição. O fato é que eu acompanhava simultaneamente uns 15 (quinze) convênios. Não fazia a menor ideia do que acontecia nos outros convênios que os demais técnicos acompanhavam, portanto não tinha como ter conhecimento da sobreposição de ações entre os convênios que acompanhava, uma vez que me limitava a acompanhar os convênios a mim designados.

485. **Análise:** Primeiramente, frisa-se que, segundo relato da equipe de Auditoria, houve sobreposição de serviços em três convênios, conforme transcrito na presente instrução (parágrafo 162), o qual resultou em três pagamentos, pelo mesmo serviço, à empresa Omni3.

486. Uma vez que a distribuição de processos é feita pelo Coordenador da área técnica aos diferentes técnicos, é possível, de fato, ainda mais se considerarmos que o MTur celebrou centenas de convênios durante os exercícios passados, que diferentes convênios tenham objetos sobrepostos, sem que os técnicos responsáveis pelas análises dos respectivos planos de trabalhos tenham como identificá-los. Neste ponto o responsável tem razão.

487. A Nota Técnica 156/2010 (peça 24, p. 138-139), de 4/8/2010, que resultou no Convênio 724449/2009, teve como signatária a Sra. Gláucia de Fátima Matos, com aprovação do então Coordenador Geral de Qualificação e de Certificação, Sr. Luciano Paixão Costa, e com a concordância da então Diretora do DCPAT, Sra. Regina Cavalcante.

488. Já a Nota Técnica 214/2010 (peça 9, p. 75), de 5/11/2010, relacionada ao Convênio 746977/2010, tem como signatário o Sr. Luciano Brito Rebouças Freitas, com aprovação do então Coordenador Geral de Qualificação e de Certificação, Sr. Luciano Paixão Costa, com a concordância da então Diretora do DCPAT, Sra. Regina Cavalcante.

489. Por fim, a Nota Técnica 291/2010 (peça 29, p. 49), de 29/10/2010, vinculada ao Convênio 753683/2010, foi aprovada diretamente pela então Coordenadora Geral de Qualificação e de Certificação Substituta, Sra. Freda Azevedo Dias, com a concordância da então Diretora do DCPAT, Sra. Regina Cavalcante.

490. Conforme se vê, o Sr. Luciano Brito Rebouças Freitas somente avaliou o plano de trabalho relativo ao Convênio 746977/2010.

491. Assim, consideramos que a sobreposição de serviços, ocorridas nos convênios indicados acima, não pode ser atribuída ao Sr. Luciano de Brito Rebouças Freitas, pois, na condição de técnico, ele não teria o controle sobre o teor dos outros convênios e, no caso concreto, ele somente participou do exame de um único plano de trabalho.

492. **Razões de justificativa:** No que se refere à ausência de efetiva avaliação da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para realizar o Convênio 747212/2010, o Sr. Luciano Brito Rebouças assevera o seguinte (peça 141, p. 14-15):

O programa Bem Receber copa foi uma estratégia de qualificação desenvolvida pelo Ministério do Turismo e Conselho Nacional de Turismo em seus escalões superiores e trata-se de uma diretriz estratégica e uma política de ação. Foi definido nas reuniões do conselho nacional de turismo, formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo, onde é integrado por 71 conselheiros de instituições públicas e entidades privadas do setor em âmbito nacional, quais entidades seriam responsáveis pela qualificação em suas respectivas competências, como por exemplo, hotelaria, bares e restaurantes, eventos, etc. No caso citado, os convênios 746977/2010 e 747212/2010, ficou

definido pelo MTur e Conselho Nacional de Turismo, que a FNHRS e BRAZTOA para executariam as respectivas qualificações do seu segmento. Como técnico do MTur, não tinha responsabilidade pelas estratégias políticas do MTur e a definição de quais entidades iriam executar os convênios. Estava responsável pela análise documental dos convênios e, para comprovação de capacidade técnica, são necessárias três declarações de capacidade técnica de acordo com o art. 18 VII da portaria 127/2008, demanda que está atendida no Siconv. Quanto a terceirização das atividades do convênio, eram constantes as discussões no MTur, uns entendendo que é possível e outros que não. A portaria 127/2008 não proíbe a terceirização das ações do convênio.

493. **Análise:** Já expusemos nesta instrução (parágrafos 7 a 17) que não se poderia exigir conduta diferente do responsável, eis que, à época, as entidades proponentes apresentaram os elementos tidos como necessários à comprovação da capacidade técnica e operacional. Como o MTur não disciplinou a obrigatoriedade de que as entidades apresentassem outras informações tendentes a possibilitar a averiguação das respectivas estruturas física, material e humana, cremos ser escusável a conduta dos responsáveis diretamente envolvidos nas análises dos planos de trabalhos propostos e, por consequência, a dos gestores que corroboraram os pareceres e que celebraram os convênios.

494. **Razões de justificativa:** No que se refere às análises superficiais das prestações de contas parciais ocorridas no Termo de Parceria 730603/2009 e no Convênio 746977/2010, o Sr. Luciano Brito Rebouças assevera o seguinte (peça 141, p. 15-16):

Conforme o art. 52 da portaria 127/2008 especifica que: o concedente ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas. A falta de fiscalizações in loco era o que de mais crítico havia no trabalho de produção e verificação dos elementos comprobatórios da execução dos convênios. Como técnico, não tinha como tirar conclusões fidedignas sem verificar as ações em campo e trabalhava apenas com base nas declarações e nos documentos apresentados pelo conveniente. Eu nunca viajei para fiscalizar os convênios in loco. Dos mais de 30 convênios que acompanhava ou tinha acompanhado, nunca fiz nenhuma visita in loco, apesar de ter feito inúmeras solicitações de viagem aos meus superiores, nunca foi autorizado nenhuma visita de acompanhamento. Alegavam que não tinham recursos para essas ações.

(...)

No meu entendimento, a prestação de contas parcial serve para verificar se as ações estão ocorrendo de acordo com o plano de trabalho e o cronograma previamente aprovados. Como não fiscalizava as ações in loco, me limitava aos documentos apresentados pelo conveniente. Se, por exemplo, o cronograma especificava que uma determinada ação seria feita nos meses 3, 4 e 5 e a prestação de contas parcial era no mês 4, ficava muito difícil mensurar quanto daquela ação tinha sido efetivamente executada. Como não existiam procedimentos padronizados, a análise era feita subjetivamente pelos técnicos.

495. **Análise:** Todos os técnicos chamados em audiência nos autos do presente processo alegaram que não havia rotina de fiscalização no local da execução do objeto dos convênios. O mesmo afirma o Sr. Luciano Brito Rebouças, muito embora tenha alegado que fez diversas solicitações de viagem que nunca foram, segundo afirma, atendidas por parte da administração do MTur.

496. O resultado disso é que os pareceres exarados com relação ao cumprimento de etapas dos objetos previstos nos diversos instrumentos de convênios analisados limitaram a reproduzir e compilar informações prestadas pelas entidades convenientes, o que, nem sempre, condiz com a verdade dos fatos. Tal situação limita a atuação dos servidores responsáveis pelas análises, fragilizando o teor dos pareceres emitidos.

497. Conforme já dito ao longo desta instrução, a ausência de rotinas de trabalho claras, estabelecendo todo o fluxo e, principalmente, os procedimentos a serem seguidos pelas áreas responsáveis pelo exame do cumprimento do objeto e demais assuntos inerentes ao acompanhamento da execução e apresentação de prestações de contas parciais pelas entidades convenientes são causas diretas para a ocorrência da maior parte das irregularidades discutidas no presente processo.

498. Juntas, a ausência de rotinas de fiscalizações in loco e de rotinas de trabalho claras são atenuantes pela conduta do responsável, mas não afastam a sua responsabilidade, eis que não deveria ter emitido nota técnica atestando o cumprimento do objeto sem que tivesse averiguado, em campo, se foi realmente executado. Cremos que deveria ter feito as devidas ressalvas em seu parecer, em vez de considerar como se o objeto estivesse executado.

499. **Razões de justificativa:** Com relação ao atesto indevido do cumprimento do objeto relacionado ao Termo de Parceria 730603/2009, o Sr. Luciano Brito Rebouças assevera o seguinte (peça 141, p. 16):

Uma vez aprovado o plano de trabalho e o cronograma, a prestação de contas parcial se limitava a observar se estes estavam sendo executados de acordo com o previsto. Em relação à nota técnica 235/2010, o ofício 681/2012 do TCU cita que o sítio observatório servia apenas para a divulgação do projeto e que este termo de parceria era voltado para o



acompanhamento das ações do Bem Receber Copa. Veja que estamos diante de uma prestação de contas parcial e, fica muito difícil, praticamente impossível, mensurar quanto daquela ação foi efetivamente gasto até o momento e, como dito anteriormente nos limitávamos a apresentação de documentos enviados pelo conveniente. O sítio era apenas uma das ferramentas de acompanhamento do programa bem receber, e como técnico que avaliava as características formais do contrato, não tinha condições de analisar a complexidade do que está por trás para o desenvolvimento e acompanhamento de um site, uma vez que existe uma capacidade técnica específica na área de tecnologia para avaliar essa atividade.

500. **Análise:** O responsável alega que o exame da execução tinha como objetivo verificar se o plano de trabalho estava sendo executado conforme o previsto originalmente. E é justamente por isso que há a sua responsabilidade no caso em tela, pois atestou o cumprimento do objeto muito embora ele tenha se desvirtuado ao longo da execução, pois o sistema Observatório entregue pela entidade conveniente consistia em sítio eletrônico apenas para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, com divulgação de calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, solução que não era contemplada pelo objeto do termo de parceria firmado com o MTur, que era voltado para o acompanhamento operacional das ações de qualificação executadas no Programa Bem Receber Copa.

501. Assim, as justificativas ora analisadas não merecem prosperar.

502. **Razões de justificativa:** Com relação à ausência de pesquisas de preços e de avaliação dos custos dos bens e serviços que não estavam compatíveis com o padrão de mercado, segundo o valor fixado pela Resolução Codefat 666/2011, no âmbito dos Planos de Trabalhos relacionados aos Convênios 746977/2010 e 747212/2010, o Sr. Luciano Brito Rebouças assevera o seguinte (peça 141, p. 16-17):

As notas técnicas produzidas por mim levavam em conta a análise técnica e documental de acordo com a portaria 127/2008, não adentrando na área financeira, administrativa e contábil, cabendo a outros departamentos do MTur as demais responsabilidades estabelecidas no regimento.

O convênio 747212/2010 não se limitava especificamente aos cursos de qualificação. O plano de trabalho contemplava pesquisas de perfil dos consumidores, estudos de competitividade do mercado, pesquisa de mapeamento das ocupações, levantamento das necessidades dos agentes de receptivos, encontros de negócios e cursos. Todas estas ações podem receber apoio do departamento de qualificação e certificação. Diante do exposto, não temos como comparar os custos desse convênio com os custos aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/2011, uma vez que as ações do convênio não se limitam somente a cursos de qualificação.

Quanto ao convênio 746977/2010, este não se limitava a cursos por educação à distância. Havia diversos encontros presenciais nas 12 cidades sede da copa, os quais incorreriam em mais custos, além de ações de mobilização e divulgação desses cursos, como telemarketing e reuniões com o trade, produção de vídeos e mecanismos de avaliação e acompanhamento pessoal dos alunos. Ressalto que não era da minha competência regimental analisar os custos financeiros, mas como pode ser visto no projeto básico anexo ao Siconv, fiz questão que fossem discriminadas todas as ações e custos detalhados de cada um, pois esses indicadores de custos serviriam para quem de direito fosse analisá-los.

503. **Análise:** Com relação à questão dos indícios de sobrepreços apontados no Relatório de Auditoria, com base nos custos previstos na Resolução 661/2011 do Codefat e em pesquisas de preços realizadas junto ao Ceteb e ao INPD, já expusemos, na presente instrução (parágrafos 110-121 desta instrução) não ser possível afirmar, categoricamente, que tenha acontecido, nem em que montante seria esse, em face da impossibilidade de se comparar, entre si, os diversos serviços que compõem cada convênio.

504. Assim, as justificativas apresentadas pelo responsável podem ser parcialmente acatadas, afastando-se, no presente processo, a imputação de penalidade.

505. **Proposta de encaminhamento:** Acatar parcialmente as razões de justificativa prestadas pelo Sr. Luciano Brito Rebouças e aplicar-lhe a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.433/92, em face das condutas elencadas no item 4, alíneas “a.2”, “d”, e “e” (peça 56, p. 5-6).

**12) Análise das razões de justificativa apresentadas pela Sra. Tâmara Galvão Veiga Barros (CPF 410.861.471-20), Técnica Especialista do MTur, por:**

**Razões de justificativa:** A Sra. Tâmara Galvão Veiga, inicialmente, tece algumas considerações, dentre as quais vale ressaltar o fato de que ingressou nos quadros do MTur em 31/3/2009, em decorrência de aprovação em concurso público (Edital ESAF nº 40, de 23/7/2008), de que foi lotada na Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação (CGQC) e de que essa Coordenadoria realizada diversas atividades, desde a análise de propostas e o acompanhamento de convênios e termos de parceria, inclusive o exame de prestações de contas, até atividades internas e externas relacionadas à qualificação e à certificação de profissionais e empreendimentos turísticos (peça 110, p. 1-3).

506. Posteriormente, a responsável apresenta as suas razões de justificativa propriamente ditas, informando as bases nas quais as notas técnicas eram por ela emitidas, a inexistência de um padrão ou metodologia a ser seguido no desenvolvimento do trabalho dos técnicos do MTur e que seu parecer se limitava





a aspectos físicos da execução do convênio, mas não financeiros, contábeis e administrativos, conforme resumimos a seguir (peça 110, p. 5-8):

Para começar, gostaria de trazer ao conhecimento do Tribunal de Contas da União (TCU) que todas as notas técnicas foram por mim elaboradas com base nisto:

1) nas ordens dos superiores hierárquicos, que demandaram a sua feitura, em função de suas próprias responsabilidades e competências regimentalmente estabelecidas. Isso não significa dizer que essas ordens tenham influenciado o conteúdo de meu trabalho, pois jamais elaborei ou assinei qualquer documento por cujo conteúdo não pudesse, mais tarde, responder. (...)

2) como uma das muitas partes que deveriam integrar o processo de análise dos convênios, fosse para aprovar ou rejeitar propostas de convênio, fosse para acompanhar a execução dos ajustes celebrados. Sempre soube que esse processo deveria ocorrer não apenas no âmbito do órgão em que eu trabalhava, mas, também, nos outros órgãos do Ministério. (...)

3) com a finalidade de que as notas técnicas fossem elaboradas de acordo com as normas e que tratavam da organização, da estrutura e do funcionamento do MTur, normas essas que estabeleciam as competências dos órgãos ministeriais e, portanto, as responsabilidades de suas chefias. (...)

4) sem a intenção de aprovar, rejeitar ou dar qualquer providência em relação aos convênios mas, exclusivamente, com o propósito de oferecer apenas uma parte dos muitos subsídios que, sabidamente, eram necessários a qualquer decisão com relação a esses convênios e que integravam ou deveriam ter integrado os correspondentes processos administrativos. (...)

5) com base em boa fé, honestidade muito trabalho e dedicação (...).

(...)

Assim que cheguei ao MTur, após o concurso público e a minha contratação, logo percebi que não havia um padrão ou um método único para a elaboração dos trabalhos. Cada um elaborava os trabalhos à sua própria maneira, dando-lhes os mais variados formatos. Ainda que se tratasse de um mesmo tema, os documentos nunca apresentavam uma aparência única ou padronizada, o que dificultava, bastante, o trabalho de identificação visual do material de trabalho. Isso era especialmente grave e crítico na CGQC/DCPAT, pois lidávamos com uma quantidade muito grande de papéis e documentos das mais diversas origens, inclusive os encaminhados por proponentes ou convenientes. A inexistência de padrões próprios e distintivos fazia com que o trabalho documental fosse muito confuso e penoso.

Diante disso, assim como do fato de que não havia deliberação de autoridades superiores em qualquer outro sentido, resolvi adotar um formato-padrão para os meus trabalhos, particularmente para as notas técnicas de minha autoria.

(...)

Adotei esse formato para a elaboração das notas técnicas, e as suas duas primeiras partes, reservadas às considerações preliminares e à análise, eram e são especialmente importantes, às vezes até mais importantes que minha própria manifestação, dada na parte final, denominada "parecer". As considerações preliminares e a análise eram importantes porque, por meio delas, eu levava ao conhecimento dos superiores hierárquicos todos os elementos disponíveis e necessários para que eles pudessem refletir sobre o objeto da análise e adotar as suas próprias decisões, tomando por base tanto as notas técnicas quanto os demais elementos que constavam dos autos dos processos.

(...)

Assim mesmo, sempre alertei a todos que lessem minhas notas técnicas e que essa opinião estava limitada pelos elementos que haviam sido reunidos e analisados na própria nota. Jamais procurei passar a impressão de que estava realizando, sozinha, todo o trabalho, substituindo outros servidores e órgãos do MTur em suas responsabilidades e funções.

(...)

Em todas as minhas notas técnicas, sempre tomei o cuidado de deixar bem claro, por escrito às vezes grafando este aspecto mais de uma vez no texto da mesma nota técnica, que a análise da execução dos convênios se limitava aos seus aspectos físicos, em contraposição aos financeiros, aos administrativos e aos contábeis.

507. **Análise:** A Sra. Tâmara Galvão Veiga iniciou suas atribuições no Ministério do Turismo no exercício de 2009, conforme se comprova por meio da publicação de seu contrato temporário de trabalho (peça 110, p. 69).

508. Os convênios examinados em amostra pela Equipe de Auditoria foram firmados entre os exercícios de 2007 a 2010, sendo a grande maioria, assinado nos anos de 2009 e 2010 (peça 50, p. 8-9).

509. As atividades de aprovação de planos de trabalhos e de prestações parciais apresentadas são complexas, pois envolvem análise de custos e quantitativos, adequação do objeto, capacidade operacional da entidade proponente, exame do cumprimento de metas, comprovação da execução dos serviços, etc.

510. Assim, deve ser levado em consideração (atenuante) o fato de que a servidora, recém-contratada pelo MTur, foi designada para atividades que exigiam uma certa experiência, em face de suas complexidades consideráveis.



511. A responsável afirma que, à época, não havia um padrão ou metodologia a ser seguido no desenvolvimento do trabalho dos técnicos do MTur, o que dificultava a realização das tarefas a ela atribuídas. Nos autos do presente processo, há, contudo, o indicativo de que havia o documento chamado “Procedimentos – DCPAT – 2009”, que tem como finalidade, segundo o seu item 1.1 (peça 148, p. 46-52), “Orientar e estabelecer procedimentos no âmbito do Departamento de Qualificação, Certificação e de Produção Associada ao Turismo - DCPAT quando da análise do plano de trabalho parte integrante dos instrumentos de convênio e, no que couber, aos do termo de parceria”. No entanto, conforme já explicado nesta instrução (parágrafos 362 a 365), o documento, embora útil, é limitado, não atendendo à complexidade das questões envolvidas na aprovação de um plano de trabalho, como o estudo da capacidade técnica e operacional da entidade, o exame de sua economicidade e a pertinência do objeto e sua pertinência aos objetivos estabelecidos nos programas a cargo do MTur.

512. Agora, em que pese o argumento de que os pareceres exarados visassem somente subsidiar à tomada de decisão dos superiores hierárquicos, há a responsabilidade, de quem os emitiu, com relação às informações ali presentes. Daí a importância de que todas as conclusões obtidas tenham suporte em documentação probatória, de maneira a comprovar e demonstrar, notadamente frente aos órgãos de controle, como se chegou ao resultado final da análise.

513. Assim, a ausência de experiência profissional aliada à inexistência de normativos internos que disciplinassem os passos a serem seguidos pelos servidores da área são atenuantes pela conduta adotada, mas não elide a responsabilidade da Sra. Tâmara Galvão Veiga em situações nas quais era possível adotar conduta diversa, o que será avaliado ainda na presente instrução.

514. **Razões de justificativa:** A Sra. Tâmara Galvão Veiga narra as dificuldades em se produzir os elementos probatórios da execução dos convênios, seja por conta da inexistência de fiscalizações in loco e de normas e procedimentos internos para a execução do trabalho, seja pela ausência de experiência e de treinamento dos técnicos, conforme transcrito, resumidamente, a seguir (peça 110, p. 8-12).

A produção dos elementos comprobatórios da execução dos convênios era um trabalho particularmente crítico no que dizia respeito às notas técnicas. Tratava-se de um trabalho preparatório para a elaboração das notas técnicas e era cansativo e muito demorado. Havia razões para que fosse assim.

(...)

De mais a mais, depois que o prazo de vigência do convênio expirasse, e os recursos já tivessem sido gastos, era óbvio que os únicos elementos de prova da execução de seu objeto, ou de sua inexecução, seriam aqueles que constassem dos autos do processo. Nada mais restaria para comprovar o acerto ou o equívoco de quaisquer decisões administrativas que houvessem sido adotadas com relação ao convênio.

(...)

Em segundo lugar, porque era crítico, cansativo e demorado produzir os elementos comprobatórios, já que o MTur, simplesmente, não contava com meios para produzir esses elementos de forma ativa (por si mesmo), pelo menos com uma parte deles. Quero dizer com isso que a comprovação da execução dependia, basicamente, das declarações e dos documentos encaminhados pelos convenientes. (...) Alguns convenientes apresentavam os dados e as informações no prazo, outros não. Alguns apresentavam dados e informações suficientes, outros não. Alguns apresentavam dados e informações que pareciam adequados, outros não. De um modo ou de outro, cabia a mim e a meus colegas receber esses dados e informações, triá-los, organizá-los e analisá-los, um a um, de modo que se pudesse produzir a manifestação da CGQC/DCPAT, manifestação essa que, depois, constituiria um dos subsídios necessários a uma decisão final sobre o convênio ou o assunto em pauta de discussão.

(...)

Cada um fazia esse trabalho de triagem, organização e análise de documentos à sua própria maneira. Não havia regras ou procedimentos que estabelecessem um padrão único para esse trabalho. - Nem havia um controle desse trabalho, dentro da CGQC/DCPAT ou fora dela, por parte de outros órgãos do MTur. (...) E jamais houve normas, órgão do MTur, chefia ou servidor que atuasse para prevenir esse problema ou, diante de sua ocorrência, para arbitrar uma solução que pudesse evitar as piores consequências. Cada um de nós enfrentava esse problema sozinho e criava regras e procedimentos da melhor forma que podia e sabia.

(...)

A falta de fiscalizações in loco era o que de mais crítico havia no trabalho de produção e verificação dos elementos comprobatórios da execução dos convênios. Sabe por quê? Desde logo, porque nos impedia de demonstrar que estávamos trabalhando diligentemente, produzindo nossas próprias provas e tirando nossas próprias dúvidas.

(...)

Raramente, para não dizer jamais, alguém viajava para participar de eventos e fiscalizar os trabalhos de conveniente. A CGQC/DCPAT, por exemplo, não oferecia meios ou equipamentos para que esse trabalho fosse feito por



qualquer outro modo. Por mais que nós, técnicos, programássemos ou solicitássemos viagens ou visitas, não havia autorização para que elas se realizassem.

Um outro aspecto que me causava muita preocupação, na produção dos elementos comprobatórios da execução dos convênios, era o fato de que não havia normas e procedimentos internos, como ainda não há hoje, que determinassem os atributos formais e específicos para que documentos, relatórios ou declarações fossem considerados meios de prova hábeis da execução de convênios.

(...)

Nesse particular, eu gostaria de acrescentar que todos os meus trabalhos, em relação a convênios e ajustes do gênero, foram realizados, única e exclusivamente, com base em esforço e dedicação pessoais e individuais. (...) Tive que aprender a trabalhar com convênios enquanto os analisava, e não me foi prestado qualquer apoio, treinamento ou orientação, fosse no âmbito da CGQC/DCPAT, fosse em âmbito ministerial. Se não estou enganada, nem a mim, nem a qualquer outro de meus colegas.

Antes de ingressar no serviço público, nunca havia visto um processo administrativo em minha vida, quanto menos analisado um termo de convênio ou uma prestação de contas. E, assim como eu, a maioria de nós também não havia. Apesar dessa deficiência gritante, o MTur e a CGQC/DCPAT jamais tomou qualquer atitude para supri-la ou corrigi-la. Ao contrário, fomos colocados para trabalhar com os convênios, o que implicou não apenas ameaçar o interesse público, pois éramos despreparados e inexperientes, mas, igualmente, a vida pessoal e profissional de cada um de nós, técnicos.

De um modo ou de outro, eu tinha medo de cometer erros, esforçava-me ao máximo para não cometê-los e procurava fazer o meu trabalho da melhor forma que podia e sabia. O que me tranquilizava um pouco, de certo modo, nem eram os comentários elogiosos que, por vezes, ouvia da parte de pessoas lotadas na própria CGQC/DCPAT e de pessoas de outros órgãos do MTur. Minha relativa tranquilidade advinha, muito mais, do fato de que meus trabalhos, objetivamente, não eram censurados por quem quer que fosse, nem da CGQC/DCPAT, nem de outros órgãos ministeriais, técnicos ou chefes. Por isso, eu tinha a impressão de que estava fazendo tudo corretamente, pois ninguém me dizia qualquer coisa em contrário. Além disso, eu acreditava que tínhamos um aparato de controle interno funcionando preventiva e concomitantemente à celebração e à execução dos convênios, o que poderia evitar erros, deslizes técnicos e outras consequências indesejáveis. Ledo engano. Não havia nada disso.

515. **Análise:** Segundo a responsável, não havia a realização de fiscalizações in loco, sendo que as conclusões eram unicamente baseadas nas informações prestadas pelas convenientes.

516. Isso corrobora o levantamento feito pela Equipe de Auditoria de que os pareceres exarados limitavam-se a reproduzir as informações prestadas pelas entidades.

517. Uma vez que o Ministério do Turismo não realizava fiscalizações no local de execução dos convênios ou se utilizava de outro instrumento para evidenciar a execução do objeto dos ajustes, não há como garantir que os objetivos e metas estivessem sendo realizados a contento, dentro do planejado.

518. Tal situação, também, limita a atuação dos servidores responsáveis pelas análises, pois esses ficam confinados às informações prestadas pelas entidades convenientes, que nem sempre irão condizer com a verdade dos fatos.

519. Chama a atenção o fato de que a servidora, segundo alega, não havia, até a sua entrada nos quadros do MTur, trabalhado ou sequer visto um termo de convênio, mas, sem o devido treinamento ou suporte dos superiores hierárquicos, foi designada para analisar diversos convênios ligados ao Programa Bem Receber Copa. Consideramos que procedem as informações, pois a servidora teve seu contrato temporário de trabalho publicado em 31/3/2009 (peça 110, p. 69), ao passo que diversos convênios foram firmados nesse mesmo ano. Dessa forma, não haveria tempo hábil para que fosse ministrado treinamento adequado.

520. Diante desse quadro, não admira que os pareceres não tivessem a profundidade exigida, limitando-se a compilar as informações prestadas pelas entidades convenientes, em face da impossibilidade de fazer fiscalizações no local da execução do objeto, aliada a ausência e/ou inadequação de treinamento dos servidores envolvidos na análise.

521. Mas no caso concreto, a responsável não deveria, nas notas técnicas por ela exaradas, ter dado por realizadas as etapas de execução do objeto, somente com base na documentação enviada pelas entidades convenientes. Em não sendo possível a averiguação de imediato, deveria somente emitir pareceres após o exame no local da execução dos serviços ou, na impossibilidade, ressaltar a situação em seus pareceres, em vez de simplesmente considerar como executado o objeto do convênio. Ou seja, havia como ela agir de outra maneira no caso em comento.

522. Dessa forma, ainda que haja atenuantes em relação da conduta adotada pela responsável, no que concerne a emissão de notas técnicas aprovando a execução de objeto dos convênios por ela examinados, as justificativas prestadas não afastam a irregularidade cometida.

523. **Razões de justificativa:** A Sra. Tâmara Galvão Veiga justifica os motivos para ter emitido a Nota Técnica 085/2009, conforme transcrito, resumidamente, a seguir (peça 110, p. 12-14).

Neste ponto, gostaria de dizer que todas as notas técnicas por mim elaboradas, à exceção de uma, disseram respeito a prestações parciais de contas. Isso aconteceu com as notas técnicas 196/2010, 246/2010, 132/2011, 294/2010 e 133/2011. No caso da nota técnica 085/2009, tratava-se de proposta, feita por conveniente, para alteração de plano de trabalho que havia sido pactuado anteriormente.

Nesse caso, no da nota técnica 085/2009, tive o cuidado de me assegurar de que o conveniente apresentasse todos os documentos e os demais elementos necessários à caracterização de sua proposta. Isso fez parte da análise documental. Depois que o conveniente apresentou esses elementos, relatei, na nota técnica (na parte da análise), os valores de bens e serviços cujas despesas correriam à conta do MTur, como concedente, bem como aqueles valores que ficariam por conta do conveniente, a título de contrapartida. Também mostrei de que maneira as metas, as etapas e as ações seriam afetadas pela proposta, caso ela fosse aceita. Como parte da análise documental, a discriminação de valores tinha o objetivo de preparar a proposta para que, depois, outros órgãos do MTur pudessem analisá-la também. A proposta somente poderia ser considerada pronta para as análises, jamais para a sua aprovação ou rejeição, se estivessem satisfeitas dentre outras exigências:

a) a determinação contida no art. 45 da portaria 127, de 2008, segundo o qual o conveniente deveria apresentar, no mínimo, orçamentos de três fornecedores para os bens e serviços cuja provisão pretendesse contratar junto a terceiros, o que ele, o conveniente, efetivamente fez;

b) a determinação contida no art. 20 da portaria 127, de 2008, segundo o qual o conveniente deveria oferecer contrapartida por meio de recursos financeiros ou em bens e serviços economicamente mensuráveis, devendo, ainda, de acordo com o § 2º desse mesmo artigo, especificar formas de aferição do valor da contrapartida, o que ele, conveniente, também fez, efetivamente.

Considerados esses e outros aspectos, todos retratados na nota técnica, manifestei-me no sentido de que o conveniente havia cumprido aquilo que a legislação dele exigia no tocante à documentação e aos demais elementos desse tipo. A partir desse momento, era minha obrigação verificar se o pleito do conveniente não contrariava o objeto do convênio. Meu entendimento foi no sentido de que a proposta mantinha o convênio alinhado ao seu objeto, razão pela qual seria passível de aprovação. Isso feito, a proposta seguiria em frente, juntamente com o correspondente processo administrativo e a nota técnica 085/2009, a fim de que outros órgãos do MTur pudessem analisá-la sob os ângulos financeiro, administrativo e contábil.

(...)

Nesse contexto, foi por ato deliberado que eu não me manifestei, na nota técnica 085/2009, sobre a razoabilidade dos custos implícitos na proposta que o conveniente apresentara. Nem sobre os custos da partida a cargo do MTur, nem sobre aqueles da contrapartida a cargo do conveniente. Procurei certificar-me de que os valores e os orçamentos estivessem todos no processo e de que a nota técnica 085/2009 os retratasse, a todos, sem exceção. A análise da razoabilidade desses custos, no entanto, não cabia ao órgão em que eu trabalhava, motivo pelo qual eu não a fiz. Eu vou fundamentar esta minha afirmação no próximo trecho destas razões de justificativa, com base em normas que regem a estrutura e o funcionamento do MTur.

524. **Análise:** A responsável alega que, na Nota Técnica 085/2009, não adentrou na razoabilidade dos custos apresentados na proposta da entidade conveniente propositalmente, uma vez que entende não ser a sua competência.

525. No entanto, conforme já discutido na presente instrução (parágrafos 60 a 68), as notas que se referem à aprovação de planos de trabalho e suas alterações eram de responsabilidade das áreas técnicas (Diretoria de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo e Coordenação Geral de Qualificação e Certificação nos casos apontados no relatório de auditoria), pois à Coordenação Geral de Convênios cabe apenas o exame de prestações de contas sob o prisma financeiro e contábil, conforme o Regimento Interno do MTur. Logo, era obrigação daquelas áreas avaliar, quando do exame dos planos de trabalho, a contrapartida oferecida por meio de bens e serviços e sua conformidade com os preços de mercado à época, em conformidade com o art. 20, § 2º, da Portaria 127/2008.

526. Dessa forma, a responsabilidade por não avaliar, quando do exame dos planos de trabalho, as contrapartidas oferecidas pelas entidades, por meio de bens e serviços, e suas conformidades com os preços de mercado à época, conforme determinava o art. 20, § 2º, da Portaria 127/2008, seria da responsável. Portanto, quanto a esse ponto, não assiste razão a responsável.

527. Já com relação à ausência de comprovação de aplicação dessas contrapartidas, uma vez que essa constatação depende tanto da análise técnica como da análise contábil-financeira das prestações de contas, sendo essa atribuição da Coordenação Geral de Convênios, assiste razão a responsável, devendo ser acatada as suas justificativas.

528. **Razões de justificativa:** A Sra. Tâmara Galvão Veiga esclarece que dispensou o mesmo tratamento às Notas Técnicas 196/2010, 246/2010, 132/2011, 294/2010 e 133/2011, e enfatiza a delimitação das referidas notas à execução física dos convênios, conforme transcrito, resumidamente, a seguir (peça 110, p. 14-15).



Ainda com relação à análise documental, quero dizer que dispensei às demais notas técnicas (196/2010, 246/2010, 132/2011, 294/2010 e 133/2011) o mesmo tratamento que dei à nota técnica 085/2009. Todos os documentos, as declarações, os relatórios e os demais elementos de prova foram recebidos ou requeridos dos convenientes e juntados aos autos dos correspondentes processos administrativos, de forma que o trabalho de análise documental fosse encerrado e se passasse ao de análise da execução, no âmbito da CGQC/DCPAT, pois se tratava de prestações parciais de contas.

Tomei o cuidado de consignar, por escrito, em cada uma das notas técnicas acima mencionadas, que a análise da execução era, exclusivamente, física.

(...)

Na análise da execução física, eu abordava todas as metas, as etapas e as ações e não as discriminava entre partidas a cargo do MTur e contrapartidas a cargo do conveniente. O meu entendimento era o de que as partidas eram tão importantes quanto às contrapartidas, e vice-versa, pois, direta ou indiretamente, todas elas estavam associadas à execução do objeto do convênio e à aplicação de recursos públicos.

(...)

Não analisei a execução dos convênios no tocante à razoabilidade dos custos ou a quaisquer outros aspectos financeiros, contábeis e administrativos. Fiz isso deliberada e expressamente.

(...)

Gostaria de voltar a dizer que a delimitação do escopo da análise aos aspectos físicos foi um ato deliberado, consciente e, em meu entendimento correto. Eu não tomaria uma atitude desse tipo se não acreditasse ter estado respaldada pelas normas que regiam e ainda regem a estrutura e o funcionamento do MTur e que estabeleciam e ainda estabelecem as competências e as responsabilidades em seu âmbito.

**529. Análise:** Pela interpretação feita dos regulamentos vigentes à época no MTur (parágrafos 60 a 68), concordamos que a análise, somente sob o prisma físico, conforme assevera a responsável, é válida quando atuou no exame das prestações de contas parciais, eis que o exame dos aspectos financeiros, contábeis e administrativos cabiam à Coordenação – Geral de Convênios do MTur. Mas, tal afirmação, somente é válida com relação às prestações de contas, pois, no exame dos planos de trabalho e suas alterações, caberia às áreas técnicas do MTur, como a que estava lotada a servidora, não só a análise física (objeto, metas, a adequação dos serviços, etc.), mas também a análise dos custos propostos, pois não se poderia propor a aprovação de um plano de trabalho sem que houvesse certeza de que ele estivesse de acordo com os preços praticados no mercado à época.

530. A Coordenação – Geral de Convênios do MTur somente atua nas prestações de contas, conforme o art. 24, inciso IV, do Regimento Interno do MTur. Quem aprova os planos de trabalhos são as áreas técnicas do MTur (Diretoria de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo e Coordenação Geral de Qualificação e Certificação nos casos apontados no relatório de auditoria), e atuam, também, nas prestações de contas, no que se refere à execução física do objeto.

531. Quando dizemos que quem aprova é a área técnica, queremos dizer que ela é competente a se manifestar pela adequação do plano de trabalho e pelo cumprimento dos requisitos necessários por parte da entidade interessada. O parecer é opinativo, pois quem aprova ou não a realização de convênio são os gestores competentes. Contudo, as informações constantes do parecer são de responsabilidade dos servidores que os emitiram em conjunto com as chefias imediatas que aquiesceram os seus conteúdos.

532. Acreditamos que a ausência de rotinas de trabalho claras, estabelecendo todo o fluxo de procedimentos a ser seguido pelas áreas responsáveis pela celebração de convênio (desde o recebimento do plano de trabalho, passando por sua análise, aprovação e celebração) e pelo exame de suas prestações de contas são causas diretas para a ocorrência da maior parte das irregularidades discutidas no presente processo.

533. No caso das prestações de contas, o MTur editou, em 25 de junho de 2010, a Instrução Normativa/SE/003/2010, que dispõe sobre a análise de prestações de contas de convênios e termos de parcerias no âmbito do órgão (peça 173, p. 2-11), no entanto, essa norma não esmiuçou os procedimentos obrigatórios a serem realizados, como por exemplo, a necessidade de deixar assente a metodologia utilizada para a validação de informações repassadas pelos convenientes e os critérios para a realização de fiscalizações in loco. Deixamos registrado, contudo, que, como todo ato administrativo deve ser motivado, toda manifestação nos autos deve ser fundamentada em elementos que permitam averiguar em que se baseou. Portanto, ainda que não houvesse um regulamento próprio disciplinando pormenorizadamente as rotinas de trabalho, isso não elidiria a necessidade de que houvesse sido juntada aos autos dos processos administrativos do MTur toda a documentação e a metodologia utilizada na aprovação dos planos de trabalho e prestações de contas (execução do objeto).

534. Assim, as justificativas prestadas não afastam a responsabilidade pela irregularidade ocorrida.





535. **Razões de justificativa:** A Sra. Tâmara Galvão Veiga esclarece que a aprovação das prestações contas é competência de outros órgãos dentro da estrutura do MTur, não se dando apenas com a emissão de notas técnicas por ela exaradas. Assim, ela demonstra quais seriam as competências de cada órgão, inclusive as do qual estava lotada, conforme transcrito, resumidamente, a seguir (peça 110, p. 16-22).

Li atentamente os autos do processo 029.496/2011-0, especialmente o Relatório de Auditoria de Conformidade. Salvo engano, trabalhos como as notas técnicas que elaborei estão figurando, sozinhos, nos processos administrativos que tratam dos convênios celebrados pelo MTur. Se bem entendi, não há outras manifestações, da autoria de outros órgãos ministeriais, na forma de notas técnicas ou relatórios, dados a título de análise das prestações parciais de contas apresentadas pelos convenientes.

Apenas as notas técnicas 196/2010, 246/2010, 132/2011, 294/2010 e 133/2011 teriam figurado como instrumento de análise e manifestação utilizado por superiores hierárquicos do MTur para darem as contas prestadas pelos convenientes como aprovadas. Eles não poderiam ter feito isso.

Também percebi que o MTur, ao prestar informações ao TCU, não traçou um mapa daquele que deveria ter sido o processamento administrativo dos convênios. Não disse quem deveria ter sido responsável por o quê. Não fundamentou as informações que prestou ao TCU nas suas próprias normas, normas do MTur, tendo em vista descrever a forma pela qual tudo deveria ter transcorrido. Não entendo a razão de o MTur não o haver feito, mas eu vou fazê-lo agora.

Em meu entendimento, esse processo de análise das prestações parciais de contas não poderia ter transcorrido da forma como transcorreu. O MTur não poderia ter baseado a análise das prestações parciais de contas apenas nas notas técnicas elaboradas por servidores de um único órgão e, além disso, com escopo expressamente limitado.

Não poderia porque a estrutura regimental do MTur e as regras de seu funcionamento, estabelecidas pelo decreto presidencial nº 6.546, de 2008, e pela portaria ministerial nº 109-B de 2005, dizem coisa bem diferente. Essas normas estão anexas por cópia (documentos 2 e 3) e mostram as competências de cada órgão e as responsabilidades de seus dirigentes. Dizem qual é a tarefa de cada um.

A portaria se encontra um pouco defasada, mas, ainda assim, está vigente hoje como, certamente, estava no período em que minhas notas técnicas foram elaboradas.

(...)

A defasagem da portaria foi ocasionada pela edição do decreto. A estrutura da Secretaria-Executiva do MTur foi alterada parcialmente. A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração deixou de existir e, em seu lugar, surgiram a Diretoria de Gestão Estratégica e a Diretoria de Gestão Interna.

(...)

No que diz respeito aos convênios e às suas prestações de contas, acredito ser importante a leitura do art. 6º do decreto presidencial. Segundo esse artigo, a Diretoria de Gestão Interna passou a ser responsável por uma série de competências relacionadas à gestão de pessoas, de convênios, de logística, de tecnologia de informação, de administração financeira e de documentação e arquivo, dentre as quais se destaca a competência para executar as atividades relativas à celebração e à prestação de contas de convênios, acordos e outros instrumentos congêneres que envolvam a transferência de recursos da União. Portanto, qualquer decisão sobre convênios teria que passar, necessariamente, pela Diretoria de Gestão Interna. Cabia a ela decidir. Mas isso ainda não é tudo.

O Regimento Interno do MTur, estabelecido pela portaria ministerial 109-B, de 2005, previa e prevê a existência, na Diretoria da Gestão Interna, de dois órgãos de extrema importância no que diz respeito a convênios. Esses órgãos são a Coordenação-Geral de Convênios e a Coordenação de Prestação de Contas. O MTur tomou o cuidado de publicar, em seu sítio eletrônico na internet, o próprio Regimento Interno. Vejamos o que diz o Regimento Interno sobre as competências desses órgãos:

1) art. 24, compete à Coordenação-Geral de Convênios:

a. inciso I, desenvolver e aperfeiçoar os processos relativos descentralização das ações do Ministério que se derem por meio de convênios e instrumentos congêneres, verificando a especial observância às disposições contidas na legislação vigente;

b. inciso IV, acompanhar a execução do cronograma de desembolso dos convênios e monitorar a execução das ações dos acordos e ajustes sob aspectos administrativos, financeiros e contábeis;

c. inciso V, propor à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, aprovação de prestação de contas dos convênios, quando for o caso;

d. inciso VI, submeter à Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças o registro de inclusão ou exclusão de inadimplência no SIAFI e a proposição de instauração de tomada de contas especial no processo de prestação de contas que gerou a inadimplência, quando for o caso;

2) art. 25, compete à Coordenação de Prestação de Contas:

a. inciso I, supervisionar, avaliar e controlar, sob aspectos administrativos, financeiros e contábeis, as atividades desenvolvidas, relacionadas à análise e ao trâmite de prestação de contas de convênios, após pronunciamento do órgão específico singular responsável pelo programa objeto da execução;

b. inciso H, controlar, subsidiariamente aos órgãos específicos singulares, os prazos de vigência dos convênios;





c. inciso III, efetuar a elaboração da prestação de contas de convênios sob os aspectos administrativos, financeiros e contábeis;

d. inciso IV, controlar, subsidiariamente aos órgãos específicos singulares, o cumprimento dos prazos para apresentação das prestações de contas estabelecidos nos respectivos instrumentos, conforme a legislação vigente.

e. inciso V, analisar e manifestar-se em relação a consultas e expedientes sobre convênios e instrumentos congêneres no que diz respeito às questões administrativas, financeiras e contábeis.

De acordo com o que diziam e dizem essas normas, podemos observar que há órgãos no MTur incumbidos da análise dos convênios, do acompanhamento de sua execução e da elaboração de suas prestações de contas, parciais e finais. Esses órgãos são a Diretoria de Gestão Interna, a quem cabe decidir, e a Coordenação-Geral de Convênios e a Coordenação de Prestação de Contas, às quais cabe assessorar a Diretoria de Gestão Interna em suas decisões sobre convênios.

(...)

Por outro lado, o que deviam e devem fazer os órgãos finalísticos, como aquele segundo o Regimento Interno do MTur?

(...)

1) art. 58, inciso X, compete à Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo responsabilizar-se pela análise técnica e documental referente aos processos de parceria, convênios, contratos e congêneres, no âmbito de suas atividades, em conformidade com a legislação vigente e com os instrumentos normativos internos;

2) art. 77, inciso VIII, compete ao Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo articular com os demais Órgãos e entidades da Administração Federal, Estadual, Municipal, do setor produtivo e terceiro setor, objetivando a implementação de programas, projetos e ações que tenham interface com o Departamento;

3) art. 79, compete à Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação:

(...)

f. inciso VI, apoiar tecnicamente os programas do Ministério, em sua área de competência;

4) art. 80, compete à Coordenação de Qualificação e Certificação:

a. inciso I, acompanhar e avaliar a execução dos programas e projetos apoiados financeiramente;

b. inciso II, revisar os programas e projetos para o apoio técnico e financeiro.

(...)

O trabalho deveria ter sido conjunto, com a participação de meu órgão, a GQC/DCPAT/SNPDT, que se manifestaria pelos aspectos técnicos e documentais, e o fez, e as participações das Coordenações de Convênios e de Prestação de Contas, que se manifestariam sobre os aspectos financeiros, administrativos e contábeis e, ao que tudo indica, não o fizeram.

Exatamente por isso, parece ter ficado a impressão de que minhas notas técnicas eram superficiais, pro-forma, e que não adentravam temas como a razoabilidade dos custos e outros mais. Pudera. Eu me ative, realmente, ao exame documental e, como se tratava de prestações de contas, ao acompanhamento da parte física da execução.

(...)

O problema, portanto, é que parece não ter havido a análise dos aspectos financeiros, administrativos e contábeis. Não em minhas notas técnicas, pois meu órgão não era responsável pela análise dos convênios sob essas três perspectivas. Tudo leva a crer que ninguém monitorou a execução das ações dos acordos e ajustes ou efetuou a elaboração das prestações de contas dos convênios sob os aspectos administrativos, financeiros e contábeis, de acordo com o que estabeleciam as normas regimentais. Tampouco houve exigisse que o fizessem.

536. **Análise:** De fato, há uma divisão de competências, no âmbito do MTur, com relação às análises de convênios, conforme expusemos nos parágrafos 60 a 68. Especificamente com relação à prestação de contas, a área técnica na qual atuava a responsável tinha obrigação de se manifestar quanto o cumprimento do objeto em si e o alcance das metas, ao passo que a Coordenação – Geral de Convênios deveria se manifestar com relação aos aspectos contábeis, financeiros e administrativos. O parecer favorável das duas áreas é que permitiria validar a regularidade da prestação de contas.

537. No que se refere à competência da responsável, ao exarar as Notas Técnicas 196/2010 (peça 39, p. 38), 246/2010 (peça 22, p. 104), 132/2011 (peça 22, p. 155), 294/2010 (peça 20, p. 404) e 133/2011 (peça 29, p. 110), se limitou a reproduzir as informações recebidas pelos convenientes, sem que houvesse uma crítica efetiva sobre as informações recebidas, sendo esse o questionamento feito por este Tribunal de Contas.

538. A impossibilidade de fazer fiscalizações no local da execução do objeto aliada a ausência e/ou inadequação de treinamento dos servidores recém-empregados são atenuantes à conduta da Sra. Tâmara Galvão Veiga, mas, nesse caso, havia a possibilidade de agir de forma diversa, pois caberia a ela somente emitir parecer favorável à execução do objeto se tivesse elementos de convicção para tal, notadamente, informações decorrentes do exame no local de execução dos serviços, ou, ao menos, emitir seus pareceres com ressalvas a respeito.

539. Assim, cremos que as justificativas não merecem prosperar.

540. **Razões de justificativa:** A Sra. Tâmara Galvão Veiga, por fim, apresenta suas considerações finais. Ela enfatiza a manifestação formal feita por ela, em conjunto com diversos servidores do MTur, encaminhada ao então Ministro do Turismo, no exercício de 2011, no qual foram relatados os diversos problemas e obstáculos ao bom andamento dos trabalhos. Essa manifestação sintetiza, segundo ela diz, os problemas aqui narrados. Na manifestação, são retratados oito diferentes aspectos. A seguir, sintetizamos as considerações finais apresentadas pela responsável (peça 110, p. 23-29):

Trata-se de manifestação formal e pública, encaminhada, oficialmente, por mim e por outros colegas servidores, ao então Ministro do Turismo, sua Excelência o Senhor Pedro Novais Lima. Perceba que há os registros de que esse documento foi, efetivamente, recebido pelo gabinete ministerial em 8 de setembro de 2011 e de que foi subscrito por dezesseis servidores, entre os quais eu figuro. Se não me engano, todos esses servidores, inclusive eu, estavam em exercício no DCPAT/SNPDT.

Essa manifestação é uma comprovação viva e oficial de que todas as razões de justificativa que apresentei já eram objeto de discussão, por parte de servidores como eu, no âmbito do órgão em que trabalhei, como, de resto, no âmbito do próprio MTur.

(...)

Nessa manifestação, abordamos vários dos problemas que criavam obstáculos ao bom andamento de nosso trabalho, relacionado à análise dos convênios.

(...)

Todos os aspectos abordados no anexo documento já vinham sendo discutidos, há muito tempo, no âmbito do MTur, particularmente, no do DCPAT/CGQC, por mim e por outros colegas de trabalho. Em 2011, entendemos que era hora de nos manifestarmos, pois as condições de trabalho haviam chegado a um nível crítico, que beirava o insuportável.

(...)

Com respeito aos aspectos jurídicos, nós nos detivemos, no texto da manifestação apresentada ao Senhor Ministro do Turismo, nestes oito diferentes aspectos, os quais vinham causando sérios transtornos aos nossos trabalhos de análise da execução física dos projetos e, por isso mesmo, demandavam imediato posicionamento das autoridades competentes:

1) textualmente, afirmamos que a capacidade técnica e operacional era um conceito que carecia de definição clara e da especificação dos documentos comprobatórios que a atestassem. As evidências indicavam, como ainda indicam, que o currículo institucional constituía meio comprobatório frágil e vulnerável dessa capacidade, não permitindo confirmá-la ou atestá-la objetiva e categoricamente, além de não atender ao disposto no art. 5º, § 2º, da portaria 127, de 2008, segundo o qual essa capacidade deveria ser aferida segundo critérios técnicos e objetivos a serem definidos pelo concedente ou contratante;

2) expressamente, pedimos a definição de limites que pudessem ser aplicados à subcontratação, pelo conveniente, do objeto do convênio, haja vista que a subcontratação era uma prática comum entre convenientes, sendo denotativa de que, talvez, faltasse capacidade técnica e operacional a eles, além de poder configurar expediente para burlar a via alternativa da ação pública o procedimento licitatório,

3) também por escrito, pedimos a definição de procedimentos legais necessários a uma cotação de preços (ou custos) adequada pelos órgãos responsáveis, uma vez que não havia padrões de custo ou de preço no âmbito do MTur e, salvo melhor juízo, no da própria Administração Pública Federal. A esse propósito, tomamos o cuidado de lembrar que já havia recomendação, nesse sentido, por parte desse Tribunal de Contas da União, o qual, em acórdão, deu ciência ao MTur quanto à obrigatoriedade de, ao contratar, inclusive de forma direta, ou celebrar convênio ou termo de parceria, fazer anexar ao respectivo processo documentos acerca dos valores praticados no mercado, capazes de propiciar parâmetros para avaliação do custo do objeto avençado;

4) igualmente, solicitamos que se fizesse a clara distinção, sob o ponto de vista jurídico-orçamentário, entre aquilo que se deveria considerar despesa administrativa ou, ao revés, despesa finalística, haja vista que pairavam dúvidas quanto à licitude de o conveniente oferecer, a título de contrapartida, a prestação de serviços de caráter administrativo ou gerencial. Esse, inclusive, era um aspecto que não se abordava, salvo melhor juízo, na então vigente portaria 127, de 2008;

5) com a mesma ênfase, chamamos a atenção para a indeterminação dos critérios e dos elementos, inclusive documentais, necessários à certificação da idoneidade de um proponente, a exemplo de uma entidade privada sem fins lucrativos;

6) no texto, também lembramos ao MTur que não havia critérios de admissibilidade de propostas de convênio ou termos de parceria, estabelecidos com base em questões de mérito, como suas próprias missões e as prioridades por ele estabelecidas;

7) muito respeitosamente, denunciávamos a inexistência de prazos para o processamento administrativo das propostas, fato muito grave e que ocasionava desordem no trabalho, especialmente no encerramento do ano fiscal, época em que eram enormes as pressões no sentido de que se analisasse um número muito grande de projetos;

8) finalmente, ainda com relação aos aspectos jurídicos, pedimos a atenção para o fato de que a boa e regular aplicação dos recursos de convênios não implicava, necessariamente, a integral execução de metas pactuadas, a exemplo daquelas relativas à qualificação de pessoas. Isso porque não era raro o caso em que o conveniente, não obstante desse



mostras de que realizava o seu trabalho com adequação, apresentasse resultados de execução aquém das metas avançadas, qualificando pessoas em número menor que o esperado. Num contexto assim, era importante determinar até que ponto a inexecução parcial das metas poderia ser aceita pelo MTur, sem que disso decorresse eventual descumprimento da legislação em vigor.

Tudo isso foi levado ao conhecimento do Excelentíssimo Senhor Ministro do Turismo, ainda em 2011. Sempre estivemos preocupados em melhorar as condições de trabalho e a qualidade de nossas atividades técnicas e entendemos que aquela era a hora de nos manifestarmos.

(...)

Quero terminar estas razões de justificativa dizendo a Vossa Excelência que eu ainda permaneço no Ministério do Turismo, como servidora pública, e que o quadro por mim relatado, ao longo de todas estas razões de justificativa, ainda permanece o mesmo. Por isso, sinto-me tão insegura hoje quanto me sentia quando ingressei no Ministério. Salvo melhor juízo, os problemas apontados por mim ainda não foram corrigidos.

541. A referida manifestação formal, feita por diversos servidores do MTur e encaminhada ao então Ministro do Turismo, no exercício de 2011, encontra-se na peça 110, p. 116-121. A síntese de seu teor, transcrita acima, demonstra que muito dos pontos tratados no relatório de auditoria foram relatados à autoridade da Pasta, e que esses são obstáculos ao bom andamento dos trabalhos, como, por exemplo, a ausência de definição clara do conceito e dos documentos que serviriam ao exame da capacidade técnica e operacional, de definição de limites à subcontratação de serviços, ou de metodologia e de parâmetros para o devido exame dos custos, entre outros.

542. Consideramos que muitas das irregularidades apontadas na auditoria realizada poderiam ser minimizadas e/ou evitadas, caso, à época, houvesse estabelecidas rotinas e procedimentos formais a serem seguidos pelos diversos setores envolvidos na aprovação de planos de trabalhos e dos respectivos convênios, no acompanhamento da execução e na análise das prestações de contas, além do devido treinamento contínuo dos servidores.

543. A responsabilidade de prover os meios necessários ao bom andamento dos trabalhos é dos gestores do alto escalão do MTur, notadamente seu Secretário Executivo e demais secretários. Também são desses as atribuições de fiscalizar e corrigir os trabalhos desenvolvidos pelos servidores hierarquicamente inferiores, por força do princípio administrativo da hierarquia e das disposições constantes no Regimento daquele Ministério.

544. Diante de todo o quadro em que se encontrava o MTur, demonstrado pela Sra. Tâmara Galvão Veiga, consideramos que não somente ela, mas também os demais técnicos que manifestaram-se favoravelmente à aprovação dos planos de trabalhos e prestações de contas parciais, devem ter as suas possíveis sanções graduadas em face dos atenuantes que serão apresentados na conclusão desta instrução (parágrafo 564):

545. **Proposta de encaminhamento:** Acatar parcialmente as razões de justificativa prestadas pela Sra. Tâmara Galvão Veiga e aplicar-lhe a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.433/92, em face das condutas elencadas no item 5, alíneas “a” e “b” (peça 56, p. 7).

**13) não apresentação de razões de justificativa por parte do Sr. Bruno Pinto de Moraes (CPF: 900.477.021-68), Assistente Técnico, em face das seguintes condutas:**

546. O art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92 prevê que o responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo. Já o art. 161 do RITCU prevê que, havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

547. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção absoluta de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

548. O Sr. Bruno Pinto de Moraes foi chamado aos autos para que apresentasse razões de justificativa por elaborar a Nota Técnica 146A/2007 (peça 21, p. 60), que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 635/2007 (600281/2007), sem observar as condutas apontadas anteriormente. Ao longo da instrução, com relação à ausência de capacidade técnica e operacional das entidades convenientes, defendeu-se o entendimento de que, como o MTur não disciplinou a obrigatoriedade de que as entidades apresentassem outras informações tendentes a possibilitar a averiguação das respectivas estruturas física, material e humana, cremos ser escusável a conduta dos responsáveis diretamente envolvidos nas análises dos planos de trabalhos



propostos e, por consequência, a dos gestores que corroboraram os pareceres e que celebraram os convênios (parágrafos 8 a 17). Assim, a responsabilidade do Sr. Bruno Pinto de Moraes sobre esse ponto deve ser afastada.

549. Com relação à ausência de pesquisas de preços e à avaliação de custos deficiente, foi apontado ao longo de toda a presente instrução que a simples presença de orçamentos fornecidos pelas entidades proponentes, sem o exame crítico dos quantitativos e custos unitários, não comprova ou garante que o preço do projeto proposto esteja em consonância com a prática de mercado, o que vai de encontro ao princípio da economicidade. Assim, permanece a responsabilidade do Sr. Bruno Pinto de Moraes para esse ponto.

550. Por fim, com relação à despesa de Benchmarking Internacional, as informações constantes dos autos demonstram que não havia elementos técnicos que pudessem fundamentar a pertinência dessa despesa no âmbito de um projeto que se propôs a qualificar e treinar pessoas por meio da realização de cursos presenciais e à distância ligadas ao segmento. Se o próprio projeto não apresentava os fundamentos para a necessidade dessa despesa, então ela deveria ter sido considerada impertinente pela área técnica do MTur (vide parágrafos 33 a 35). Não obstante, a questão da essencialidade ou não de algumas despesas poderá ser confirmada, inequivocamente, na prestação de contas, pois é o momento em que elas devem ser comprovadas adequadamente, e possibilitará ao MTur comparar se, para cada objeto/serviço executado, as despesas a eles ligadas eram ou não essenciais/necessárias. Assim, será proposta a determinação elencada no parágrafo 35 desta instrução e não será sugerida a aplicação de sanção ao responsável, com relação a esse achado, no presente processo, pois a matéria será examinada em cada prestação de contas relacionada aos convênios celebrados.

551. Dessa forma, propomos que permaneça a responsabilidade do Sr. Bruno Pinto de Moraes pela ausência de pesquisas de preços e avaliação de custos deficiente ao elaborar a Nota Técnica 146A/2007 (peça 21, p. 60), que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 635/2007, ressaltando que seja considerado, na graduação da sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, os atenuantes indicados no parágrafo 544.

552. **Proposta de encaminhamento:** Considerar o Sr. Bruno Pinto de Moraes revel, conforme o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, e aplicar a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, em face da conduta prevista no item 1, alínea “b” (peça 56, p. 2).

**14) Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rubens Portugal Bacellar (CPF: 186.710.639-68), Cargo: Diretor de Gestão Interna, por:**

553. **Razões de justificativa:** O Sr. Rubens Portugal Bacellar, por meio do Ofício 126/2012/DGI/SE/MTur, assevera que os processos relativos aos Contratos 002/2010 e 029/2010 e Convênio 730603/2009 foram iniciados, instruídos e fiscalizados pela SNPDTur, mais especificamente, pelo DCPAT e que solicitou reiteradamente a esse departamento que prestasse as informações requeridas por este Tribunal de Contas, sem contudo lograr êxito (peça 149, p. 1).

554. Também por meio do referido ofício, trouxe aos autos cópias de diversos documentos constantes dos processos administrativos referentes aos contratos e convênio supracitados, com fito de elucidar as questões pelos quais foi chamado em audiência (peças 149, 150 e 151).

555. **Análise:** Embora os procedimentos relacionados aos Contratos 002/2010 e 029/2010 e Convênio 730603/2009 tenham sido iniciados, instruídos e fiscalizados no âmbito da SNPDTur, mais especificamente, pelo DCPAT, a audiência é pessoal. Dessa forma, ainda que tenha solicitado esclarecimentos ao referido Departamento, sem que tenha obtido êxito, isso não afasta a sua responsabilidade pelos fatos tidos como irregulares.

556. A documentação constante das peças 149, 150 e 151 são cópias de elementos que instruíram os processos administrativos aos Contratos 002/2010 e 029/2010 e Convênio 730603/2009, que já foram objeto de análise da Equipe de Auditoria quando do trabalho de campo realizado, dos quais muitos já se encontram nos autos do presente processo. Assim, esses documentos ora apresentados não tem o condão de afastar as irregularidades imputadas ao responsável.

557. **Proposta de encaminhamento:** Rejeitar as razões de justificativa prestadas pelo Sr. Rubens Portugal Bacellar e aplicar-lhe a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, em face das condutas elencadas no item 9, alíneas “a” a “c” (peça 50, p. 105).

## CONCLUSÃO





558. As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis chamados em audiência, exceção feita à ex-Ministra do Turismo, Sra. Marta Teresa Suplicy, somente foram capazes de afastar uma parte das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria (peça 50).

559. Quanto à ex-Ministra do MTur, não se verificou a existência de culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder de sua parte, de maneira que está sendo sugerido o acatamento parcial das razões de justificativa apresentadas, com base na mesma linha defendida nos Acórdãos 848/2009-TCU - Plenário e 653/2009 – 2ª Câmara, que tratou de situação análoga, afastando-a do rol de responsáveis do presente processo.

560. Com relação aos Secretários Executivo e da SNPDTur à época, frisa-se que, segundo o Regimento Interno do MTur vigente na ocasião, a supervisão e avaliação de projetos e atividades do Ministério, a supervisão e a coordenação das secretarias desse, e a própria assinatura de convênios eram atribuições do Secretário Executivo, conforme o seu artigo 84, incisos II, IV e VI (peça 190, p. 40), ao passo que o planejamento, a direção, a coordenação e a orientação das atividades, em seus respectivos órgãos e unidades, cabiam aos demais secretários e dirigentes do Ministério, de acordo com o art. 85, inciso I, do mesmo regimento.

561. Isso demonstra que, no âmbito do MTur, caberia ao Secretário Executivo e ao Secretário da SNPDTur supervisionar as atividades desenvolvidas pelos funcionários dos setores responsáveis pela área de aprovação do plano de trabalho e do acompanhamento da execução dos convênios e, quando fosse o caso, adotar medidas corretivas para corrigir as falhas ocorridas durante a execução dessas atividades. Dessa forma, além da responsabilidade sobre as condutas motivadoras das audiências, cremos estar caracterizada a culpa in vigilando de ambos os Secretários, uma vez que as irregularidades aqui apontadas foram recorrentes no âmbito do MTur, o que demonstra que eles não estavam exercendo adequadamente o papel de supervisão e correção das atividades desempenhadas pelos órgãos e servidores a eles subordinados.

562. As dispensas de licitação que resultaram na formalização dos Contratos 002/2010 e 029/2010 não tiveram seus preços justificados, estando, portanto em desacordo com o art. 26, inciso III, parágrafo único, da Lei Federal 8.666/93. Ademais, o Contrato 002/2010 tinha como objeto ações iniciais de planejamento do programa Bem Receber Copa, que deveriam ser realizadas antes de as entidades do CNT executarem ações de qualificação, de forma a se alcançar a padronização desejada pelo Programa, e não quando o programa já estava em andamento. Esse mesmo contrato, ainda, continha ações sobrepostas em relação ao Convênio 730603/2009, uma vez que os sistemas Siga e Observatório previam a realização de atividades semelhantes (criação de Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa de Qualificação Profissional para o Turismo; elaboração de relatórios técnicos trimestrais; cadastros de alunos, profissionais etc); configurando uma sobreposição de esforços por meio dos dois instrumentos. Por isso, cabe a responsabilização do Diretor de Gestão Interna do MTur, Sr. Rubens Portugal Bacellar, por ter firmado ambos os contratos supracitados.

563. Com relação aos responsáveis integrantes das áreas técnicas do MTur, por serem signatários das notas técnicas que aprovaram os planos de trabalho e atestaram a execução do objeto relacionados aos diversos convênios firmados, há um nexo de causa e efeito na atuação deles com as irregularidades apontadas pela Equipe de Auditoria. As notas técnicas são assinadas por um técnico e um Coordenador e/ou Diretor. Assim, todos eles são responsáveis pelos fatos tidos como irregulares de acordo com as notas técnicas que cada um proferiu.

564. Ressalva-se, contudo, que as informações constantes dos autos deste processo demonstram haver os seguintes **atenuantes** para as condutas dos técnicos, que podem ser consideradas quando da aplicação e graduação da sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 aos responsáveis Sr. Bruno Pinto de Marais, Sra. Gláucia de Fátima Matos, Sr. Tâmara Galvão Veiga Barros e Sr. Márcio Misso:

- As Senhoras Gláucia de Fátima Matos e Tâmara Galvão Veiga Barros eram recém-concursadas, à época dos fatos, quando foram designados para as atividades de análise de planos de trabalhos e de prestações de contas, portanto, inexperientes;
- as informações presentes nos autos demonstram que não houve treinamento adequado aos técnicos para a realização das atividades de análise de planos de trabalhos e de prestações de contas;
- os elementos constantes dos autos apontam para a inexistência de rotinas de trabalho pré-definidas com relação à análise de planos de trabalhos e prestações de contas;
- a ocorrência sistemática de irregularidades em todos os convênios examinados durante a auditoria demonstra a inexistência da orientação, controle e fiscalização por parte dos superiores hierárquicos;
- eles seguiram a regulamentação vigente à época, com relação à capacidade técnica e operacional da entidade sem fins lucrativos, baseada na apresentação de três declarações emitidas por autoridades locais e



pela apresentação de currículo. A princípio, a competência para editar regulamentos para estabelecer outros requisitos que, de fato, pudessem permitir o exame da capacidade das referidas entidades em executar o objeto eram do Ministro e, em caso de delegação, dos gestores do Ministério;

- o exame das prestações de contas é atribuído a setores distintos, segundo o Regimento Interno do MTur. Os técnicos chamados aos autos eram responsáveis pela verificação do cumprimento de metas e da execução física do objeto, e não pela análise financeira, contábil e administrativa, que cabe à Coordenação-Geral de Convênios. Isso explica parte das fragilidades encontradas nos pareceres exarados pelos técnicos;

- Segundo informado, as fiscalizações no local da execução do objeto dos convênios não eram autorizadas/realizadas pelos superiores hierárquicos, tornando a análise dos técnicos restrita às informações prestadas pelas entidades convenientes. Cabe ao Ministério prover os meios necessários à realização das fiscalizações in loco;

- Não há indícios de que os técnicos tenham agido com dolo. Está caracterizado somente o erro e/ou a culpa, sendo esse atenuado por conta dos fatos indicados acima.

565. O MTur editou a Portaria 112/2013 que versa sobre as regras e os critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos. Não obstante, as informações constantes destes autos demonstram que, à época, com relação ao exame de planos de trabalho, não havia o disciplinamento interno adequado das rotinas de trabalho, dos tipos de documentos a serem considerados na análise e na obrigatoriedade de anexá-los aos autos do processo administrativo, situação que deveria ser observada pelos gestores do Ministério, pois não é de competência dos técnicos a criação de regulamentos internos.

566. A fim de mitigar que irregularidades semelhantes ocorram em casos futuros, propomos que seja **recomendado** ao MTur que discipline, se ainda não o fez, por meio de regulamento ou outro instrumento normativo interno, todos os passos considerados relevantes para a análise e aprovação dos planos de trabalhos relativos a convênios, ao acompanhamento da execução contratual e à aprovação da prestação de contas, por parte dos órgãos internos envolvidos nessas atividades, levando em consideração, entre outras coisas, os seguintes tópicos:

- definir o roteiro para a realização da análise da capacidade técnica e operacional das convenientes;
- com relação ao orçamento proposto no plano de trabalho, definir o roteiro para a análise dos quantitativos, dos custos (economicidade) e da pertinência dos itens de despesa com o objeto a ser desenvolvido;

- definir os passos para o acompanhamento da execução contratual por seu Corpo Técnico, os casos em que a visita ao local da execução será obrigatória e a abordagem a ser feita para os casos em que tal visita não seja possível;

- estabelecer a rotina de trabalho a ser executada quando da análise das prestações de contas;
- estabelecer quais os tópicos que deverão ser abordados obrigatoriamente em parecer técnico/notas técnicas, nas fases de aprovação, acompanhamento e prestação de contas de convênios;

- fixar a obrigatoriedade de que todos os elementos de convicção que forem utilizados para fundamentar os pareceres/notas técnicas sejam anexados aos autos do processo administrativo, de maneira a fundamentar e comprovar a metodologia e as conclusões exaradas pelas áreas envolvidas com a aprovação, acompanhamento e exame da prestação de contas de convênios.

567. Em todos os convênios examinados, relacionados ao Programa Bem Receber Copa, foram verificadas diversas irregularidades, desde a análise dos planos de trabalhos propostos até a execução dos serviços. Em face disso, a Equipe de Auditoria, nesse mesmo relatório, consignou diversas propostas de determinação (peça 50, p. 106-107) que serão sugeridas nesta fase processual, em conjunto com outras apontadas na presente instrução.

568. No bojo do Relatório de Auditoria, foram detectadas irregularidades em atos praticados nos exercícios de 2007 a 2011. Após a análise das audiências, diversas irregularidades não foram devidamente justificadas, fato esse que implica em reflexos nas contas da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur), da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur), e da Secretaria Executiva do MTur (SEMTur).

569. Registramos a seguir a situação das contas que ainda se encontram pendentes de julgamento:

- TC 018.482/2008-3 – Tomada de Contas Ordinária da Secretária Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur), exercício de 2007. Processo encerrado. Por meio do Acórdão 1761/2009 – TCU – 1ª Câmara, dentre os responsáveis arrolados na presente auditoria, o TCU julgou as contas do Sr. Diogo Joel Demarco regulares.



• TC 016.985/2009-1 – Tomada de Contas Anual da SNPDTur, exercício de 2008. Processo encerrado. As contas dos responsáveis foram julgadas regulares com ressalvas, entre eles, o Sr. Frederico Silva da Costa, conforme o Acórdão 6523/2009 – TCU – 2ª Câmara, que consta na presente auditoria como responsável. Está sendo sugerida proposta de aplicação de multa no presente processo;

• TC 028.889/2010-0 – Tomada de Contas Ordinária da SNPDTur, exercício de 2009. Mediante o Acórdão 5160/2013 – TCU – 2ª Câmara (peça 26 do referido processo), este Tribunal de Contas sobrestou as contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, julgando regulares e regulares com ressalvas as contas dos demais responsáveis;

• TC 028.039/2011-4 – Prestação de Contas Anual da SNPDTur, exercício de 2010. O presente encontra-se sobrestado até a deliberação final dos TC's 030.504/2010-4, 029.496/2010-0 (presente processo) e 009.143/2012-2 (peça 13 do referido processo);

• TC 028.229/2010-0 – Tomada de Contas Anual da SNPTur, exercício de 2009. O processo já foi julgado por meio do Acórdão 804/2014-TCU-2ª Câmara (peça 21 do referido processo). Nenhum dos responsáveis arrolados no presente processo está no rol da referida tomada de contas anual;

• TC 016.324.2009-3 – Tomada de Contas Anual da SNPTur, exercício de 2008. Encerrado. Contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante julgadas regulares com ressalva;

• TC 013.657/2008-9 – Tomada de Contas Anual da SNPTur, exercício de 2007. Encerrado. Contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante julgadas regulares com ressalva;

• TC 027.453/2010-3 – Prestação de Contas Anual da Secretaria Executiva do MTur, exercício de 2009. O julgamento das contas de diversos responsáveis, entre eles, os Senhores Mário Augusto Lopes Moysés e Rubens Portugal Bacellar, encontra-se sobrestado, conforme Acórdão 5159/2013 – TCU – 2ª Câmara (peça 29 do TC 027.453/2010-3);

• TC 027.917/2011-8 – Prestação de Contas Anual da Secretaria Executiva do MTur, exercício de 2010. Por meio do Acórdão 4428/2014-TCU-2ª Câmara (peça 22, p. 1 do referido processo), este Tribunal decidiu sobrestar as contas do Sr. Rubens Portugal Bacellar e julgar regular com ressalvas as contas do Sr. Mário Augusto Lopes Moysés. O processo já percorreu a fase recursal e o TCU se manifestou pelo conhecimento do embargo de declaração interposto para, no mérito, rejeitá-lo, por meio do Acórdão 7793/2014-TCU-2ª Câmara (peça 45 do referido processo).

570. Dessa forma, caso a proposta de encaminhamento do presente processo seja ratificada por este Egrégio Tribunal de Contas, temos o seguinte quadro:

1) Em relação ao exercício de 2007, tem-se que:

• as contas do Sr. Diogo Joel Demarco, relacionado no rol de responsáveis da SNPDTur (TC 018.482/2008-3), sofrerá reflexo quanto ao julgamento de mérito do presente processo, em relação a atos irregulares verificados no Convênio 635/2007 (Siafi 600281/2007) – vide análise constantes dos parágrafos 187-202 desta instrução;

• as contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, que está no rol de responsáveis da SNPTur (TC 013.657/2008-9), sofrerá reflexo quanto ao julgamento de mérito do presente processo, em face de atos irregulares relacionados ao Convênio 635/2007 (Siafi 600281/2007) – vide parágrafos 203-245 desta instrução;

2) Em relação ao exercício de 2008, tem-se que:

• as contas do Sr. Frederico Silva da Costa, que consta no rol da Tomada de Contas Anual da SNPDTur TC 016.985/2009-1 – sofrerá reflexo quanto ao julgamento de mérito do presente processo, em face de atos irregulares relacionados aos Convênios 753683/2010, 746977/2010, 747212/2010, 754856/2010 e 753804/2010 (parágrafos 334-358 da presente instrução);

• as contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, que consta do rol de responsáveis da SNPTur (TC 016.324/2009-3), sofrerá reflexo quanto ao julgamento de mérito do presente processo, em face de atos irregulares relacionados ao Contrato 047/2008 - vide análise constantes dos parágrafos 203-245 desta instrução;

3) Em relação ao exercício de 2009:

• as contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, que consta do rol de responsáveis da SNPDTur (TC 028.889/2010-0), sofrerá reflexo quanto ao julgamento de mérito do presente processo, em face de atos irregulares relacionados aos Convênios 717476, 724440, 724449, 728599, 730603 - vide análise constantes dos parágrafos 203-245 desta instrução;



• as contas do Sr. Mário Augusto Lopes Moysés, que consta no rol de responsáveis da SE/MTur (TC 027.453/2010-3), sofrerá reflexo quanto ao julgamento do presente processo, em face de atos irregulares relacionados aos Convênios 717476, 724440, 724449, 728599, e 730603 - vide análise constantes dos parágrafos 276-333 desta instrução;

4) Em relação ao exercício de 2010:

• as contas do Sr. Frederico Silva da Costa, o qual consta no rol de responsáveis da SNPDTur (TC 028.039/2011-4), sofrerá reflexo quanto ao julgamento de mérito do presente processo, em face de atos irregulares relacionados aos Convênios 753683, 746977, 747212, 754856, 753804 - vide análise constantes dos parágrafos 334-358 desta instrução;

• as contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, a qual consta no rol de responsáveis da SNPDTur (TC 028.039/2011-4), sofrerá reflexo quanto ao julgamento de mérito do presente processo, em face de atos irregulares relacionados aos Convênios 747977, 747212, 753683, 754856, 753804, 746977; e aos Contratos 002/2010 e 029/2010 - vide análise constantes dos parágrafos 203-245 desta instrução;

• as contas do Sr. Mário Augusto Lopes Moysés e do Sr. Rubens Portugal Bacellar, responsáveis que constam no rol de responsáveis da SE/MTur (TC 027.917/2011-8), sofrerão reflexos quanto ao julgamento de mérito do presente processo, em face de atos irregulares relacionados aos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 728599/2009 e 730603/2009, Contratos 047/2008, 002/2010 e 029/2010 - vide análise constantes dos parágrafos 276-333 e 553-557 desta instrução.

571. Para as contas já julgadas por este Tribunal de Contas (TC 018.482/2008-3, TC 013.657/2008-9, TC 016.985/2009-1, TC 016.324.2009-3 e TC 027.917/2011-8), propõe-se ao Ministério Público junto ao TCU que avalie a conveniência e oportunidade de interpor recurso de revisão, compreendendo o pedido de reabertura das referidas contas e o pedido de mérito, nos termos do art. 288, § 2º, do Regimento Interno do TCU, em face dos fatos narrados na presente instrução. Já para as contas não julgadas, propomos que sejam anexadas cópias da presente instrução e do acórdão que vier a ser exarado.

572. Por fim, diversas propostas de determinações elencadas no Relatório de Auditoria (peça 50) serão propostas no encaminhamento da presente instrução com o objetivo de melhorar a gestão interna do MTur de forma a mitigar riscos de reincidência das irregularidades identificadas na presente auditoria.

#### **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

573. Entre os benefícios do exame deste Relatório de Auditoria podem-se mencionar as multas a serem imputadas em função do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, e a correção de irregularidades por meio de determinações e recomendações, conforme os itens 42.2.2 e 42.3 das Orientações para Benefícios do Controle constantes do anexo da Portaria – Segecex 10, de 30/3/2012.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

574. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo as seguintes medidas:

1) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Bruno Pinto de Moraes (CPF: 900.477.021-68), Assistente Técnico do MTur, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art.12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

2) aplicar aos responsáveis indicados abaixo, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor, ressaltando que, para os responsáveis indicados no parágrafo 564 da conclusão desta instrução, propõe-se a graduação da multa em face dos atenuantes ali apresentados;

2.1) Valdir Cardoso Neves (CPF: 043.235.498-06, ex-Coordenador-Geral de Certificação/Chefe de Gabinete do MTur, por emitir a Nota Técnica 146A/2007, que aprovou o Plano de Trabalho do Convênio 600281/2007:

a) sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados



*anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (parágrafos 22-31 desta instrução);*

2.2) Luciano da Costa Paixão (CPF: 603.391.101-63), ex-Coordenador-Geral de Qualificação e Certificação do MTur, em face das seguintes condutas:

a) emitir as Notas Técnicas 199/2009, 202/2009, 209/2009, 196/2009, 214/2010, 204/2010 e 201/2009, que examinaram os Planos de Trabalhos dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 728599/2009, 747977/2010, 747212/2010 e 730603/2009, sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (parágrafos 49-56 desta instrução);

b) emitir as Notas Técnicas 199/2009, 196/2010, 246/2010 e 202/2009, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009 e 724440/2009, sem avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, em desacordo com o artigo. 20, § 2º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (parágrafos 57-69 desta instrução);

c) emitir as Notas Técnica 196/2010, 246/2010, 087/2010, 156/2010, 256/2010, 180/2010, e 235/2010, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009, 724449/2009, 728599/2009 e 730603/2009, com análises superficiais (pró-forma) e intempestivas das prestações de contas parciais dos ajustes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (parágrafos 70-77 desta instrução);

d) elaborar o projeto básico e emitir a Nota Técnica 263/2010, sem anexar pesquisas de preços para justificar a dispensa de licitação para contratação da Fundação Getúlio Vargas, e para comprovar a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (parágrafos 78-82 desta instrução);

e) ter elaborado o Projeto Básico para implantar o Projeto “Olá, Turista!” e emitido o parecer constante da Nota Técnica 134A/2008, nos quais se afirma que os custos apresentados para execução do projeto pela contratada, Fundação Roberto Marinho (Contrato 047/2008), são compatíveis com os praticados no mercado, com base em pesquisa realizada na internet, somente no sítio de duas instituições, sem referência da data em que foi realizada, bem como sem constar planilha de orçamento ou cálculo que permitisse verificar como foi feita a estimativa da economia de escala para as 80.000 vagas de qualificação oferecidas no projeto para se chegar ao valor base da contratação, em desconformidade com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (parágrafos 83-87 desta instrução);

f) ter elaborado o Termo de Referência para contratação da Fundação Getúlio Vargas para implantação do Projeto de formulação e elaboração de estratégias e instrumentos pedagógicos e operacionais para o monitoramento do Programa Bem Receber Copa, com o Programa em andamento; sendo que o objeto desse projeto (atividades de planejamento, construção das trilhas de aprendizagem comuns, definição das trilhas de aprendizagem específicas, padronização do material de apoio, capacitação e formação dos tutores, e criação do sistema responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações do Programa), refere-se a ações iniciais de planejamento do Bem Receber Copa, que deveriam ser realizadas antes de as entidades do CNT executarem ações de qualificação, de forma a se alcançar a padronização desejada pelo Programa; em afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (parágrafos 88-94 desta instrução);

g) condutas em afronta aos princípios da economicidade e da eficiência (parágrafos 95-98 desta instrução):

g.1) emissão da Nota Técnica 156/2010, que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 724449/2009, contendo ações sobrepostas para monitorar e avaliar o Programa Bem Receber Copa, tendo em vista a existência dos sistemas Siga e Observatório, criados para monitorar as ações de qualificação do Programa;

g.2) emissão da Nota Técnica 214/2010, que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 746977/2010, prevendo a etapa de criação de mecanismos de avaliação da aprendizagem e impacto dos cursos no desempenho dos profissionais de forma a mensurar a efetividade dos mesmos, sendo que tais mecanismos de



avaliação se referiam a questionários para avaliação de reação por parte dos alunos capacitados, que foram elaborados no âmbito do Convênio 724449/2009, firmado com o IBH; incorrendo em sobreposição de esforços.

h) emitir a Nota Técnica 235/2010, que examinou a execução do Termo de Parceria 730603/2009, atestando o cumprimento do que foi aprovado no plano de trabalho, em que pese o sistema Observatório ter se transformado em sítio apenas para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, com divulgação de calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, solução que não contempla o objeto do termo de parceria firmado com o MTur, que era voltado para o acompanhamento operacional das ações de qualificação executadas no Programa Bem Receber Copa, com violação aos Princípios da eficiência e da economicidade (parágrafos 123-128 desta instrução).

2.3) Freda Azevedo Dias (CPF: 782.175.556-72), ex-Coordenadora-Geral de Qualificação substituta do MTur, em face das condutas elencadas a seguir:

a) emitir as Notas Técnicas 291/2010, 297/2010 e 292/2010, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 753683/2010, 754856/2010 e 753804/2010, sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (parágrafos 141-150 desta instrução);

b) emitir as Notas Técnicas 294/2010 (Convênio 600281/2007), 132/2011 (Convênio 717476/2009) e 297/2010 (Convênio 754856/2010), sem avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, em desacordo com o artigo 20, § 2º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 151-153 desta instrução);

c) emitir as Notas Técnica 294/2010, 132/2011, 133/2011, 177/2011, 123/2011 e 165/2011, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 600281/2007, 717476/2009, 753683/2010, 746977/2010 e 730603/2009, com análises superficiais (pro-forma) e intempestivas das prestações de contas parciais dos convenientes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (parágrafos 154-159 desta instrução);

d) emitir a Nota Técnica 291/2010, que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 753683/2010, com a previsão da realização de serviço para planejar e desenvolver processos de monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento do programa, incorrendo em sobreposição de esforços, uma vez que no Convênio 724449/2009 já havia sido criado mecanismos de avaliação (questionários de avaliação de reação), com afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (parágrafos 160-167 desta instrução);

e) emitir as Nota Técnica 165/2011, que examinou a execução do Termo de Parceria 730603/2009, atestando o cumprimento do que foi aprovado no plano de trabalho, em que pese o sistema Observatório ter se transformado em sítio apenas para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, com divulgação de calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, solução que não contempla o objeto do termo de parceria firmado com o MTur, que era voltado para o acompanhamento operacional das ações de qualificação executadas no Programa Bem Receber Copa, com violação aos Princípios da eficiência e da economicidade (parágrafos 182-185 da presente instrução);

2.4) Diogo Joel Demarco (CPF: 522.438.850-34), ex-Diretor do Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo do MTur:

a) pelo fato de aprovar a Nota Técnica 146A/2007, que resultou na aprovação do Plano de Trabalho do Convênio 600281/2007, sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (parágrafos 194-197 desta instrução).





2.5) Francisca Regina Magalhães Cavalcante (CPF: 142.838.833-87), ex-Diretora do Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo do MTur, em face das condutas elencadas abaixo:

a) aprovar as Notas Técnicas 199/2009, 202/2009, 209/2009, 291/2010, 196/2009, 214/2010, 204/2010, 297/2010, 201/2009 e 292/2010, que examinaram os Planos de Trabalhos dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 728599/2009, 747977/2010, 747212/2010, 730603/2009, 753683/2010, 754856/2010 e 753804/2010, sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (parágrafos 207-214, 230-235 desta instrução);

b) aprovar as Notas Técnicas 294/2010, 199/2009, 196/2010, 246/2010, 132/2011, 202/2009 e 297/2010, que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 600281/2007, 717476/2009, 724440/2009, e 754856/2010, sem avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, em desacordo com o artigo 20, § 2º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (parágrafos 215-217 desta instrução);

c) aprovar as Notas Técnica 294/2010, 132/2011, 133/2011, 177/2011, 123/2011, 165/2011, 196/2010, 246/2010, 087/2010, 156/2010, 256/2010, 180/2010, 235/2010, que aprovaram os Planos de Trabalho dos Convênios 600281/2007, 717476/2009, 753683/2010, 746977/2010, 730603/2009, 717476/2009, 724449/2009, 728599/2009 e 730603/2009; com exames superficiais (pro-forma) e intempestivos das prestações de contas parciais dos convenientes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (parágrafo 245 desta instrução);

d) aprovar o projeto básico e as Nota Técnica 11/2010 e 263/2010, sem anexar pesquisas de preços para justificar a dispensa de licitação para contratação da Fundação Getúlio Vargas (Contratos 002/2010 e 029/2010), por duas vezes, e para comprovar a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (parágrafos 203-206, 236-240 desta instrução);

e) aprovar o Projeto Básico para implantar o “Projeto Olá, Turista!” e a Nota Técnica 134A/2008, nos quais se afirma que os custos apresentados para execução do projeto pela contratada, Fundação Roberto Marinho (Contrato 047/2008), são compatíveis com os praticados no mercado, com base em pesquisa realizada na internet, somente no sítio de duas instituições, sem referência da data em que foi realizada, bem como sem constar planilha de orçamento ou cálculo que permitisse verificar como foi feita a estimativa da economia de escala para as 80.000 vagas de qualificação oferecidas no projeto para se chegar ao valor base da contratação, em desconformidade com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (parágrafos 241-244 desta instrução);

f) aprovar o Termo de Referência para contratação da FGV para implantação do Projeto de formulação e elaboração de estratégias e instrumentos pedagógicos e operacionais para o monitoramento do Programa Bem Receber Copa; bem como aprovação da Nota Técnica 011/2010 (Contrato 002/2010), que concluiu pela importância da implementação do projeto, com o Programa em andamento, sendo que o objeto desse projeto (atividades de planejamento, construção das trilhas de aprendizagem comuns, definição das trilhas de aprendizagem específicas, padronização do material de apoio, capacitação e formação dos tutores, e criação do sistema responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações do Programa), refere-se a ações iniciais de planejamento do Bem Receber Copa, que deveriam ser realizadas antes de as entidades do CNT executarem ações de qualificação, de forma a se alcançar a padronização desejada pelo Programa; em afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (parágrafos 203-206 desta instrução);

g) aprovar a Nota Técnica 232/2010 (Contrato 002/2010), de 22/11/2010, sem adotar medidas em relação a não entrega dos produtos, relativos à capacitação de instrutores e ao Sistema de Gestão Acadêmica (Siga), que não tiveram o seu cumprimento comprovado nos autos; e sem solicitar ressarcimento dos valores repassados para esse fim; em afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (parágrafo 245 desta instrução);



h) condutas em afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (parágrafo 245 desta instrução):  
h1) aprovação da Nota Técnica 156/2010, que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 724449/2009, que continha ações sobrepostas para monitorar e avaliar o Programa Bem Receber Copa, tendo em vista a existência dos sistemas Siga, Observatório e Mapa, criados para monitorar as ações de qualificação do Programa;

h2) aprovação da Nota Técnica 291/2010, que confirmou a realização da 2ª etapa da EVMH (Convênio 753683/2010), com a previsão da realização de serviço para planejar e desenvolver processos de monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento do programa, incorrendo em sobreposição de esforços, uma vez que no Convênio 724449/2009 já havia sido criado mecanismos de avaliação (questionários de avaliação de reação); e

h3) aprovação da Nota Técnica 214/2010, que referendou a realização do Convênio 746977/2010, que teve como um de seus objetivos, o de criar mecanismos de avaliação da aprendizagem e impacto dos cursos no desempenho dos profissionais de forma a mensurar a efetividade dos mesmos, sendo que tais mecanismos de avaliação se referiam a questionários para avaliação de reação por parte dos alunos capacitados, que foram elaborados no âmbito do Convênio 724449/2009, firmado com o IBH; incorrendo em sobreposição de esforços.

i) aprovar as Notas Técnicas 011/2010 e 201/2009, que examinaram os Planos de Trabalho do Contrato 002/2010 e do Termo de Parceria 730603/2009, autorizando a criação dos sistemas Siga e Observatório, que preveem a realização de atividades semelhantes (criação de Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa de Qualificação Profissional para o Turismo; elaboração de relatórios técnicos trimestrais; cadastros de alunos, profissionais etc.); incorrendo em sobreposição de esforços (parágrafos 219-223 desta instrução);

j) aprovar a Nota Técnica 165/2011, que examinou a execução do Termo de Parceria 730603/2009, atestando o cumprimento do que foi aprovado no plano de trabalho, em que pese o sistema Observatório ter se transformado em sítio apenas para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, com divulgação de calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, solução que não contempla o objeto do termo de parceria firmado com o MTur, que era voltado para o acompanhamento operacional das ações de qualificação executadas no Programa Bem Receber Copa, com violação aos Princípios da eficiência e da economicidade; em desacordo com os Princípios da eficiência e economicidade (parágrafo 245 desta instrução).

2.6) Mário Augusto Lopes Moysés (CPF 953.055.648-91), ex-Secretário Executivo do MTur (novembro de 2008 até 4/1/2011), em face das condutas elencadas a seguir:

a) por ter celebrado os Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 728599/2009 e 730603/2009 sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (parágrafos 311-316 desta instrução);

b) por ter assinado o Contrato 047/2008, em 30/12/2008, respaldado em pesquisa realizada na internet, somente no sítio de duas instituições, sem referência da data em que foi realizada, bem como sem constar planilha de orçamento ou cálculo que permitisse verificar como foi feita, pela área técnica, a estimativa da economia de escala para as 80.000 vagas de qualificação oferecidas no projeto para se chegar ao valor base da contratação, em desconformidade com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (parágrafos 329- 331 desta instrução).

2.7) Frederico Silva da Costa (CPF 776.889.701-30), ex-Secretário da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo do MTur (de 9/6/2008 a 4/1/2011), em face da seguinte conduta:

a) por ter celebrado os Convênios 753683/2010, 746977/2010, 747212/2010, 754856/2010 e 753804/2010 sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (353-354 desta instrução).



2.8) Márcio Misso (CPF 254.377.548-09), Coordenador de Apoio Operacional do MTur, em face das seguintes condutas:

a) elaborar as Notas Técnicas 202/2009 (peça 8, p. 15) e 196/2009 (peça 39, p. 28), que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 724440/2009 e 728599/2009, respectivamente, sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (parágrafos 380-386 desta instrução);

b) elaborar a Nota Técnica 202/2009 (peça 8, p. 15), que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 724440/2009 sem avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, em desacordo com o artigo 20, § 2º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (parágrafos 392-399).

2.9) Gláucia de Fátima Matos (CPF 190.926.796-15), Técnica Especialista Superior da Coordenação-Geral de Qualificação Profissional do MTur, em face das seguintes condutas:

a) elaborar a Nota Técnica 209/2009 (peça 24, p. 34), que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 724449/2009 sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (parágrafos 421-424 desta instrução);

b) elaborar as Notas Técnicas 087/2010 (peça 24, p. 129), 156/2010 (peça 24, p. 141) e 256/2010 (peça 24, p. 156), que examinaram o Plano de Trabalho do Convênio 724449/2009, com análises superficiais (pró-forma) e intempestivas das prestações de contas parciais dos convenientes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (parágrafos 426-432 desta instrução);

c) elaborar a Nota Técnica 156/2010 (peça 24, p. 141) e 256/2010 (peça 24, p. 156), que examinaram o Plano de Trabalho do Convênio 724449/2009 (parágrafos 426 e 433 desta instrução):

c.1) contendo ações sobrepostas para monitorar e avaliar o Programa Bem Receber Copa, tendo em vista a existência dos sistemas Siga, Observatório e Mapa, criados para monitorar as ações de qualificação do Programa; em afronta os Princípios da economicidade e eficiência.

d) elaborar a Nota Técnica 11/2010 (peça 8, p. 123), que examinou o Projeto Básico do Contrato 002/2010:

d.1) sem anexar pesquisas de preços para justificar a dispensa de licitação para contratação da Fundação Getúlio Vargas, e para comprovar a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (parágrafos 436-441 desta instrução);

d.2) que concluiu pela importância da implementação do projeto com o Programa em andamento, sendo que o objeto desse projeto (atividades de planejamento, construção das trilhas de aprendizagem comuns, definição das trilhas de aprendizagem específicas, padronização do material de apoio, capacitação e formação dos tutores, e criação do sistema responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações do Programa), refere-se a ações iniciais de planejamento do Bem Receber Copa que deveriam ser realizadas antes de as entidades do Conselho Nacional do Turismo executarem ações de qualificação, de forma a se alcançar a padronização desejada pelo Programa; em afronta aos princípios da economicidade e da eficiência (parágrafos 437 e 443);

e) elaborar a Nota Técnica 232/2010 (peça 8, p. 203), referente ao Contrato 002/2010, sem observar a não entrega dos produtos, relativos à capacitação de instrutores, que não tiveram o seu cumprimento comprovado nos autos, em afronta aos princípios da economicidade e da eficiência (parágrafos 446-455 desta instrução).



2.10) Luciano Brito Rebouças Freitas (CPF 419.331.503-78); Técnico do MTur, em face das condutas elencadas no item 11, alíneas “a.2”, “d”, e “e” (p. 128-129):

a) elaborar as Notas Técnicas 214/2010 (peça 9, p. 79) e 204/2010 (peça 8, p. 274), que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 746977/2010 e 747212/2010, respectivamente, sem observar a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (parágrafos 475-479 desta instrução);

b) elaborar as Notas Técnicas 235/2010 (peça 33, p. 44) e 123/2011 (peça 27, p. 99), que examinaram os Planos de Trabalho do Termo de Parceria 730603/2009 e do Convênio 746977/2010, respectivamente, com análises superficiais (pró-forma) e intempestivas das prestações de contas parciais dos convenientes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (464-471, 494-498 desta instrução);

c) elaborar a Nota Técnica 235/2010 (peça 33, p. 44), que examinou o Plano de Trabalho do Termo de Parceria 730603/2009, atestando o cumprimento do que foi aprovado no plano de trabalho, em que pese o sistema Observatório ter se transformado em sítio apenas para divulgação das ações do Projeto Bem Receber Copa, com divulgação de calendário e de iniciativas vinculadas ao Projeto, solução que não contempla o objeto do termo de parceria firmado com o MTur, que era voltado para o acompanhamento operacional das ações de qualificação executadas no Programa Bem Receber Copa, com violação aos princípios da eficiência e da economicidade (parágrafos 499-501 desta instrução).

2.11) Tâmara Galvão Veiga (CPF 410.861.471-20), Técnica Especialista do MTur, em face das condutas a seguir elencadas:

a) elaborar as Notas Técnicas 085/2009 (peça 21, p. 137), 196/2010 (peça 39, p. 38), 246/2010 (peça 22, p. 104), e 132/2011 (peça 22, p. 155), que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 635/2007 (600281/2007), 717476/2009, 717476/2009 e 717476/2009, respectivamente, sem avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente, em desacordo com o artigo 20, § 2º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (parágrafos 523-527 desta instrução);

b) elaborar as Notas Técnicas 196/2010 (peça 39, p. 38), 246/2010 (peça 22, p. 104), 132/2011 (peça 22, p. 155), 294/2010 (peça 20, p. 404) e 133/2011 (peça 29, p. 110), que examinaram os Planos de Trabalho dos Convênios 717476/2009, 717476/2009, 717476/2009, 635/2007 (600281/2007) e 753683/2010, respectivamente, com análises superficiais (pró-forma) e intempestivas das prestações de contas parciais dos convenientes, que se limitaram a reproduzir as informações prestadas pela conveniente, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, dificultando a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (parágrafos 528-534, 535-538 desta instrução).

2.12) Bruno Pinto de Moraes (CPF 900.477.021-68), Assistente Técnico do MTur, em face de:

a) elaborar a Nota Técnica 146A/2007 (peça 21, p. 60), que examinou o Plano de Trabalho do Convênio 635/2007 (600281/2007) sem ter observado a ausência de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; e com avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado somente texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93 (parágrafo 549 desta instrução).

2.13) Rubens Portugal Bacellar (CPF: 186.710.639-68), Diretor de Gestão Interna do MTur, em face das condutas elencadas a seguir:

a) ter celebrado os Contratos 002/2010 e 029/2010, sem observar a ausência de pesquisas de preços para justificar a dispensa de licitação, e para comprovar a compatibilidade dos preços praticados com os de





mercado, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (parágrafos 553-557 desta instrução);

b) ter celebrado o Contrato 002/2010, para contratação da FGV para implantação do Projeto de formulação e elaboração de estratégias e instrumentos pedagógicos e operacionais para o monitoramento do Programa Bem Receber Copa; com o Programa Bem Receber Copa em andamento; sendo que o objeto desse projeto (atividades de planejamento, construção das trilhas de aprendizagem comuns, definição das trilhas de aprendizagem específicas, padronização do material de apoio, capacitação e formação dos tutores, e criação do sistema responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações do Programa), refere-se a ações iniciais de planejamento do Bem Receber Copa, que deveriam ser realizadas antes de as entidades do CNT executarem ações de qualificação, de forma a se alcançar a padronização desejada pelo Programa; em afronta aos Princípios da economicidade e da eficiência (parágrafos 553-557 desta instrução);

c) ter celebrado o Contrato 002/2010, contendo ações sobrepostas em relação ao Convênio 730603/2009, uma vez que os sistemas Siga e Observatório preveem a realização de atividades semelhantes (criação de Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa de Qualificação Profissional para o Turismo; elaboração de relatórios técnicos trimestrais; cadastros de alunos, profissionais etc.); incorrendo em sobreposição de esforços, em desacordo com os Princípios da eficiência e economicidade (parágrafos 553-557 desta instrução).

3) autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

4) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

5) determinar ao Ministério do Turismo para que, ao analisar/revisar as prestações de contas parciais/finais dos ajustes abaixo relacionados, adote as seguintes providências, e informe a este Tribunal em 180 dias todas as medidas adotadas, com os resultados obtidos (item 3.10.1.10, alíneas a, b, c, d, e, f, g, h, do Relatório de Auditoria – peça 50).

5.1) verifique se os serviços abaixo discriminados são essenciais e adequados para a capacitação do público alvo do Programa;

5.2) realize pesquisas de preços para avaliar a razoabilidade dos valores dos bens e serviços apontados abaixo, com indícios de sobrepreço, e manifeste-se a respeito;

5.3) promova a restituição dos valores repassados para os serviços considerados não essenciais (impertinentes ao objeto) ao Programa, bem como daqueles considerados com sobrepreço e irregulares; e

5.4) no caso de a despesa ter sido realizada, solicite o ressarcimento dos valores pagos indevidamente ou a maior; e

5.5) em caso de insucesso das medidas acima, promova a imediata instauração de Tomada de Contas Especial, em especial, com relação aos seguintes itens:

- **Abla (Convênio 600281/2007):**

a) Benchmarking Internacional, com gastos de passagens internacionais, alimentação e hospedagem, no valor de R\$ 120.000,00; e

b) despesa com a divulgação do projeto, em revista da entidade, no valor de R\$ 282.000,00; exija a comprovação da realização desse serviço, verificando a tabela de preços da entidade para veiculação de anúncios, pois os preços cobrados pela entidade foram comprovados apenas por mera declaração da Abla;

- **Abrasel (Convênio 717476/2009):**

a) tradução de cardápios (R\$ 300.000,00), produção de 3240 fotografias dos 1500 restaurantes participantes do projeto, para utilização nos materiais gráficos e eletrônico de divulgação do projeto, sendo 2 fotografias para cada restaurante e 20 para cada cidade sede (R\$ 356.400,00); e realização de fun tour para 3000 profissionais (285.000,00);

- **Abeta (Convênio 724440/2009):**

a) seguro de acidentes pessoais e 40 passagens aéreas internacionais, com valores de R\$ 5.000,00 e R\$ 80.000,00, respectivamente; bem como passagens aéreas nacionais e diárias no valor de R\$ 991.000,00, o que comprometeu em mais de 20% os recursos do convênio;

- **Convênios (724440/2009 e 753683/2010 – 1ª e 2ª etapas da EVMH):**

a) carteira de estudante, no valor de R\$ 62.880,00, tendo em vista que essa despesa ocorreu apenas nesse ajuste;





b) aquisição de mochila a R\$ 80,00 (4192 unidades) e a R\$ 70,00 (12000 unidades), tendo em vista que o mercado pratica para o mesmo produto, sem considerar o ganho de escala, algo em torno de R\$ 20,00 a R\$ 30,00;

c) emissão e envio de certificados a R\$ 6,00 a unidade na 1ª etapa, e a R\$ 12,00 na 2ª etapa, considerando que o acréscimo no preço não foi justificado, e que a entidade Abia cotou para o mesmo serviço o valor de R\$ 1,30; e

d) hospedagem de data Center, a R\$ 90, 00 e 80,00, por aluno, (R\$ 372.280,00 e R\$ 720.000, respectivamente), nas 1ª e 2ª etapas da EVMH, independente da utilização do serviço, onerando a Administração Pública, tendo em vista que o Convênio 747212/2010 prevê o custo de R\$ 243.000,00 para essa despesa;

e) manutenção da plataforma educacional, a R\$100.000,00 e 24.400,00, mensais, nas 1ª e 2ª etapas da EVMH, sem justificativa para a variação do preço, sendo que no convênio com a Braztoa (Siafi 747212/2010), há, na listagem de bens e serviços, a previsão de despesa para criação e manutenção de hot site no valor de R\$ 38.580,00, durante todo o convênio; no Convênio 754856/2010, com a CBC&VB, tem-se a criação e manutenção do portal por R\$ 12.500,00 por mês; e no Convênio com a FNHBRS, essa despesa foi prevista em R\$ 27.000,00 por mês;

• Convênio 746977/2010:

a) custo para criação de arte e produção de 8000 canetas, no valor total de 49.040,00, saindo cada caneta a mais de R\$ 6,00;

b) criação de arte e produção de 8000 blocos de anotação, com valor de R\$ 76.400,00, com preço unitário de R\$ 9,55; ambos sem observar o ganho de escala;

• Braztoa (Convênio 747212/2010):

a) divulgação do Programa em encontros comerciais da entidade, com valor de R\$ 132.625,00, e em eventos do trade, no valor de R\$ 90.000,00; ante o risco de que o recurso seja direcionado para remunerar a entidade no evento;

b) custos administrativos incorridos (internet móvel, telecomunicação e material de apoio), no valor de R\$ 833,33 ao mês, em face da previsão de serviços diferentes com o mesmo custo mensal;

• ICBC (termo de Parceria 730603/2009)

a) passagens e diárias internacionais, no valor de R\$ 75.000,00, por serem estranhas ao objeto do convênio, bem como por onerar os cofres públicos;

• Indesc (Termo de Parceria 753804/2010):

a) folder a R\$ 3,00, a unidade, considerando que, em pesquisa realizada na internet, em licitações realizadas por órgãos públicos, para adquirir esse item, verificou-se preço inferior a R\$ 0,30;

b) tutores, coordenadores e supervisores pedagógicos para executar o objeto, sendo que a remuneração dos coordenadores estaria na faixa de R\$ 11.000,00, mensal, enquanto que os supervisores receberiam R\$ 172.537,20 ao mês;

6) determinar ao MTur que adote as seguintes providências para as situações descritas abaixo, e informe a este Tribunal em 180 dias todas as medidas adotadas, com os resultados obtidos:

a) quando da análise/revisão das prestações de contas dos Convênios Siafi 600281/2007, 717476/2009, 724440/2009 e 754856/2010, exija das respectivas convenientes a comprovação da aplicação dos bens e serviços oferecidos como contrapartida, avaliando a razoabilidade dos custos; em caso de não comprovação, exija a restituição à conta do convênio da parcela que deveria ter sido executada da contrapartida não financeira (item 3.3.7 do Relatório de Auditoria – peça 50);

b) verifique se o sistema Observatório contempla as ferramentas previstas no Plano de Trabalho, bem como se atende ao objetivo de acompanhar operacionalmente a execução do Programa Bem receber Copa. Caso se verifique que o objeto foi desvirtuado e não atende ao objeto previsto, adote providências para o ressarcimento dos valores repassados (item 3.4.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 35-36);

c) com relação ao Contrato 02/2010, promova perante a Fundação Getúlio Vargas o ressarcimento dos valores repassados para a execução dos produtos relativos à capacitação de instrutores e adote providências para verificar se o desenvolvimento e operacionalização do sistema Siga foi de fato entregue por aquela Fundação, em virtude de que não foi demonstrado nos autos o cumprimento dessas atividades, promovendo o seu ressarcimento, se comprovada a sua inexecução. Em caso de insucesso, promova a imediata instauração de TCE (parágrafo 455-457 desta instrução e itens 3.8.1 a 3.8.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 46-47);



d) quando do exame/revisão das prestações de contas do Convênio 724449/2009, promova o ressarcimento dos valores pagos por conta dos itens do Plano de Trabalho, referentes à: (i) desenvolver sistema informatizado de monitoramento, com informações do público-alvo e das ações do Programa; e (ii) criar comunidade virtual para dinamizar as iniciativas e experiências bem sucedidas, gerando efeitos multiplicadores; uma vez que não resta demonstrado nos autos a execução desses serviços (parágrafo 167 desta instrução e item 3.9.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 50);

e) quando do exame/revisão das prestações de contas dos Convênios 753683/2010 e 746977/2010, promova o ressarcimento dos valores repassados/executados, referentes à elaboração de instrumentos de avaliação e monitoramento do Programa Bem Receber Copa, que, na verdade, se trata de questionários elaborados para serem respondidos à distância pelos alunos, e que foram criados quando da execução do Convênio 724449/2009 (1ª etapa da EVMH), incorrendo em sobreposição de ações (parágrafo 167 desta instrução e item 3.9.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 50).

7) recomendar ao Ministério do Turismo que:

a) ao celebrar convênios e termos de parceria, seja anexado, ao respectivo processo, pesquisas de preços dos valores praticados no mercado e a metodologia de análise adotada pela área técnica para verificar a razoabilidade dos custos, em face do princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988;

b) quando da realização de programa a ser implementado por meio de diversos convênios, avaliar a possibilidade de definir, previamente, as despesas comuns a todos, para que sejam adquiridas por meio de processo licitatório único feito pelo próprio Ministério, tendo em vista os ganhos proporcionados pela compra em grande escala, em face do princípio da economicidade (parágrafos 318-320);

c) disciplinar, por meio de regulamento ou outro normativo próprio, todos os passos considerados relevantes para a análise e aprovação dos planos de trabalhos relativos a convênios, ao acompanhamento da execução contratual e à aprovação da prestação de contas, por parte dos órgãos internos envolvidos nessas atividades, levando em consideração, entre outras coisas, os seguintes tópicos:

- definir o roteiro para a realização da análise da capacidade técnica e operacional das convenientes;
- com relação ao orçamento proposto no plano de trabalho, definir o roteiro para a análise dos quantitativos, dos custos (economicidade) e da pertinência dos itens de despesa com o objeto a ser desenvolvido;
- definir os passos para o acompanhamento da execução contratual por seu Corpo Técnico, os casos em que a visita ao local da execução será obrigatória e a abordagem a ser feita para os casos em que tal visita não seja possível;
- estabelecer a rotina de trabalho a ser executada quando da análise das prestações de contas;
- estabelecer quais os tópicos que deverão ser abordados obrigatoriamente em parecer técnico/notas técnicas, nas fases de aprovação, acompanhamento e prestação de contas de convênios;
- fixar a obrigatoriedade de que todos os elementos de convicção que forem utilizados para fundamentar os pareceres/notas técnicas sejam anexados aos autos do processo administrativo, de maneira a fundamentar e comprovar a metodologia e as conclusões exaradas pelas áreas envolvidas com a aprovação, acompanhamento e exame da prestação de contas de convênios.

8) anexar cópias do acórdão que vier a ser exarado no presente processo ao TC 027.453/2010-3, TC 028.889/2010-0 e TC 028.039/2011-4, de maneira a fornecer subsídio à instrução de cada um deles;

9) propor ao Ministério Público junto ao TCU que avalie a conveniência e oportunidade de interpor recurso de revisão, compreendendo o pedido de reabertura das contas e revisão do mérito relativas aos processos e responsáveis listados abaixo, nos termos do art. 288, § 2º, do Regimento Interno do TCU, em face dos fatos narrados ao longo da presente instrução:

- TC 018.482/2008-3 - contas do Sr. Diogo Joel Demarco, relacionado no rol de responsáveis da SNPDtur – exercício de 2007 (parágrafos 187-202 desta instrução);
- (TC 013.657/2008-9 - contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, que está no rol de responsáveis da SNPDtur – exercício de 2007 (parágrafos 203-245 desta instrução);
- TC 016.985/2009-1 - contas do Sr. Frederico Silva da Costa, que consta no rol da Tomada de Contas Anual da SNPDtur – exercício de 2008 (parágrafos 334-358 da presente instrução);
- TC 016.324/2009-3 – contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, que consta do rol de responsáveis da SNPDtur – exercício de 2008 (parágrafos 203-245 desta instrução);



• TC 027.917/2011-8 – contas do Senhor Mário Augusto Lopes Moysés, o qual consta no rol de responsáveis da SE/MTur – exercício de 2010 (parágrafos 276-333 e 553-557 desta instrução).

10) enviar ao Ministério Público Federal (MPF) cópia do Relatório de Auditoria (peça 50, p. 78-80, item 3.12.7) e do Acórdão que vier a ser proferido, para ciência em relação aos indícios, apontados no referido relatório, de direcionamento em contratações, realizadas nos Convênios 724440/2009, 600281/2007 e 717476/2009.

É o relatório.  
VOTO

Preliminarmente, informo que atuo no presente processo com fundamento na Portaria da Presidência nº 187, de 29/5/2019, em virtude do afastamento do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator da matéria, por motivo de missão oficial.

Cuidam os autos de relatório de auditoria realizada no Ministério do Turismo (MTur), cujo objeto é o exame da conformidade legal das ações de qualificação profissional executadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa.

A fiscalização tem por finalidade verificar a regularidade dos contratos, convênios e termos de parcerias firmados no âmbito do aludido programa, tendo por base situações de risco mapeadas em processo de levantamento aprovado pelo Tribunal por meio do Acórdão 2.236/2011-Plenário (TC 004.018/2011-7), com enfoque na atuação dos técnicos e gestores do Ministério do Turismo na análise, aprovação, celebração e fiscalização da execução dos referidos ajustes.

Apenas para contextualizar os fatos, o Programa Bem Receber Copa compreende conjunto de ações voltadas à qualificação profissional de trabalhadores que atuaram na linha de frente do setor turístico ao interagirem de modo direto com os turistas que assistiram aos jogos da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014.

O programa foi formulado em 2009 para execução no período de 2010 a 2013. As iniciativas de qualificação profissional decorrentes de convênios e termos de parceria celebrados nos exercícios anteriores a 2010 também passaram a compor o universo das ações de capacitação do projeto.

A unidade responsável pela execução dessa ação é o Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo (DCPAT), órgão integrante da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo (SNPDTur) do Ministério do Turismo.

A abrangência territorial do programa alcançou as 12 cidades-sede do Brasil onde foi realizado o evento desportivo, como também outras localidades igualmente priorizadas pelo órgão ministerial, no total de 65 destinos turísticos. O objetivo estratégico foi elevar a qualidade dos serviços turísticos e contribuir, com externalidades positivas, para maior divulgação do país como destino turístico e expansão das divisas.

O MTur traçou como meta qualificar, até dezembro 2013, 35% dos 870 mil profissionais que teriam contato direto com os turistas que vieram ao país prestigiar o mundial de futebol.

Sob a condução do Ministério do Turismo, o Programa Bem Receber Copa foi implementado por meio de termos de parcerias e convênios firmados com entidades associativas e privadas sem fins lucrativos que integram o Conselho Nacional de Turismo (CNT) e atuam nos mais variados segmentos da atividade turística. O CNT é instância colegiada composta por representantes do setor público e setor privado, sendo responsável pelo assessoramento superior do Ministério do Turismo na formulação e aplicação da política setorial.

Dentre as entidades privadas sem fins lucrativos que participam do CNT, o MTur celebrou convênios e termos de parceria com as seguintes associações: Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (Abeta); Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar); Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis (Abla); Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel); Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (Braztoa); Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (FNHRBS); e Instituto Brasileiro de

Hospedagem (IBH). O objetivo foi aproveitar a sinergia dessas instituições, estrutura, capilaridade em todo território nacional e capacidade de mobilização para divulgação e implementação das ações de qualificação profissional.

Além de celebrar convênios e termos de parceria com as associações privadas que compõem o CNT, o MTur contratou serviços de consultoria especializada para desenvolvimento e implantação de projeto pedagógico visando à padronização de material, elaboração de guias de aprendizagem e ferramentas metodológicas a serem empregadas nas ações educativas pelas entidades executoras, bem como criação e aplicação de sistemas de monitoramento e acompanhamento dos cursos de qualificação. Também foram avençados serviços de desenvolvimento e operação de plataforma tecnológica para treinamento em curso de línguas (inglês e espanhol) à distância.

Nesta auditoria, foram examinados oito convênios, três contratos e dois termos de parceria, no total de R\$ 96.171.193,52 de recursos federais desembolsados. O valor total do programa foi originalmente estimado em R\$ 400 milhões.

Em resumo, a equipe de fiscalização identificou os seguintes indícios de irregularidade:

a) aprovação de plano de trabalho, assinatura de convênios e de termos de parceria, bem como descentralização de recursos a entidades privadas sem prévia avaliação criteriosa e objetiva das respectivas capacidades técnicas e operacionais para realização das ações de qualificação do Programa Bem Receber Copa, em desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU;

b) ausência de pesquisa de preços, de verificação da compatibilidade dos custos dos projetos propostos pelos convenientes e parceiros com os praticados no mercado, ao arripio do disposto no art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008, e com os arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/93;

c) não-avaliação dos custos dos bens e serviços oferecidos como contrapartida não-financeira pela conveniente e não-comprovação da aplicação dessa contrapartida, em desacordo com os arts. 20, § 2º, e 54, inciso I, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008;

d) realização de contratações direta de serviços de consultoria por dispensa de licitação, sem comprovação da compatibilidade dos preços praticados com os valores de mercado, em contrariedade ao disposto no inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993;

e) violação aos princípios da economicidade e da eficiência, em razão das seguintes práticas:

e.1) aprovação de plano de trabalho de convênios contendo sobreposição de ações de monitoramento e avaliação do programa;

e.2) elaboração de termo de referência e contratação de serviços de formulação e elaboração de estratégias e instrumentos pedagógicos e operacionais para padronização e monitoramento das ações de qualificação profissional, as quais começaram a ser implantadas já com a execução dos cursos de qualificação profissional em andamento, e não antes da realização dos treinamentos;

e.3) descentralização de recursos para cobertura de despesas comuns dispersas em diversos instrumentos de convênio e termos de parceria, sem observar ganho por economia de escala;

e.4) previsão de despesas genéricas e imprecisas;

e.5) aprovação de planos de trabalho de convênios contendo despesas não-essenciais à qualificação de profissionais que atuariam na linha de frente do turismo, além de gastos com indícios de sobrepreço;

f) análises superficiais e intempestivas das prestações de contas parciais dos ajustes, em desacordo com os arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008;

g) fiscalização insatisfatória e intempestiva da execução dos ajustes firmados no âmbito do Programa Bem Receber Copa, tendo havido, inclusive, atesto indevido de serviços cuja execução não fora comprovada.

Os indícios de irregularidade ensejaram chamamento dos responsáveis abaixo qualificados à época dos fatos, para apresentação de defesa, cujas condutas individuais foram detalhadamente descritas nos ofícios de audiência e reproduzidas no relatório que antecede a este voto:

a) Marta Suplicy - Ministra de Estado do Turismo;



- b) Mário Augusto Lopes Moysés – Secretário-Executivo do Ministério do Turismo;
- c) Frederico Silva da Costa - Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo – SNPDT;
- d) Diogo Joel Demarco – Diretor do Departamento de Qualificação, Certificação e de Produção Associada ao Turismo (DCPAT), unidade integrante da SNPDTur;
- e) Francisca Regina Magalhães Cavalcante – Diretora do Departamento de Qualificação, Certificação e de Produção Associada ao Turismo;
- f) Valdir Cardoso Neves – Coordenador-Geral de Qualificação e Certificação e Chefe de Gabinete, unidade integrante do DCPAT;
- g) Luciano Paixão Costa - Coordenador-Geral de Qualificação e Certificação;
- h) Freda Azevedo Dias – Coordenadora-Geral Substituta de Qualificação e Certificação;
- i) Rubens Portugal Bacellar –Diretor de Gestão Interna do Ministério do Turismo;
- j) Bruno Pinto de Moraes – Assistente Técnico da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação;
- k) Márcio Misso - Coordenador de Apoio Operacional, unidade integrante da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação;
- l) Gláucia de Fátima Matos – Técnica Especialista Superior da Coordenação-Geral de Qualificação Profissional;
- m) Luciano de Brito Rebouças Freitas – técnico da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação;
- n) Tâmara Galvão Veiga Barros –técnica especialista da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação.

Regularmente instados a apresentar defesa, à exceção de Bruno Pinto de Moraes, os responsáveis compareceram aos autos para apresentar razões de justificativa, as quais foram analisadas pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico.

Em suma, a unidade técnica acolhe defesa de Marta Teresa Suplicy, uma vez que não foi caracterizada culpa grave, má-fé ou abuso de poder da responsável em relação às irregularidades que lhe foram imputadas na celebração do Convênio 635/2007 (Siafi 600281/2007).

Acolhe parcialmente as razões de justificativa de todos os demais responsáveis, à época investidos nas funções de Secretário Executivo, Secretário Nacional de Programas e Desenvolvimento do Turismo, Diretor do Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo e Coordenador-Geral de Qualificação e Certificação, bem como dos técnicos da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, em relação à emissão de pareceres técnicos favoráveis e à aprovação de planos de trabalho de convênios sem prévia verificação da capacidade técnica e operacional das entidades convenientes para execução das ações de qualificação profissional no âmbito do Programa Bem Receber Copa.

Endossa o argumento da defesa de que, à época dos fatos, não havia regulamentação, no âmbito do Ministério, que disciplinasse a atuação desses técnicos e gestores na verificação das condições técnicas e operacionais das entidades, as quais vieram a ser detalhadas posteriormente, por meio das Portaria MTur 135/2011 e 112/2013, em cumprimento a determinações do Tribunal de Contas da União.

Afasta a responsabilidade dos técnicos do Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo quanto à ausência de comprovação de aplicação das contrapartidas não-financeiras dos convenientes, tendo em conta que esses agentes foram incumbidos apenas de avaliar a implementação das metas físicas previstas nos planos de trabalho dos convênios. Salienta que, por disposição regimental do MTur, a verificação da efetiva integralização da contrapartida pelos convenientes cabia à Coordenação Geral de Convênios do Ministério ao realizar o exame da prestação de contas final dos ajustes.

Considera também elidida a responsabilidade dos responsáveis investidos nas funções de Secretário-Executivo do Ministério do Turismo e de Secretário Nacional de Programas de



Desenvolvimento do Turismo quanto à aprovação de planos de trabalho com previsão de despesas genéricas e não-essenciais aos objetivos do Programa Bem Receber Copa. Observa que não era razoável exigir desses responsáveis análise pormenorizada da natureza e essencialidade dos gastos propostos pelos convenientes, obrigação essa afeta aos setores técnicos do órgão ministerial diretamente envolvidos no exame desses projetos.

Acolhe, em parte, as razões dos responsáveis pelos setores técnicos pela emissão de pareceres favoráveis à aprovação de planos de trabalho que tenham contemplado despesas não-essenciais aos objetivos do Programa Bem Receber Copa ou que estipularam gastos com indícios de sobrepreço. Propõe que a verificação da ocorrência dessas irregularidades seja feita na análise da prestação de contas final de cada acordo de convênio.

Aduz que não é possível afirmar, a priori, a ocorrência de previsão de gastos excessivos em ações de qualificação profissional contidas nas propostas dos convenientes, pois o plano de trabalho dos ajustes de convênio também teria estipulado outras despesas de natureza diversa da ação educacional, as quais deveriam expurgadas dos valores de treinamento de pessoal para comprovação de efetivo sobrepreço.

Afasta irregularidade atinente à pulverização de despesas comuns entre vários convenientes sem observar o ganho por economia de escala, para o qual seria necessária realização de licitação única pelo Ministério do Turismo. Observa que o modelo de execução distribuída das ações de qualificação profissional por meio da celebração de diversos convênios e termos de parceria com entidades associativas inviabilizaria solução integrada de contratação única mediante prévia licitação por parte do MTur. Propõe recomendar ao MTur o aperfeiçoamento de modelo gestão da contratação de despesas comuns, visando à racionalização e redução de gastos de idêntica natureza em vários convênios albergados em um mesmo programa.

Especificamente em relação ao técnico Luciano Brito Rebouças Freitas, acolhe as razões relativas à emissão de parecer favorável à aprovação de plano de trabalho do Convênio 746977/2010, contendo possível sobreposição de serviços de desenvolvimento e implantação de sistema avaliação e monitoramento das ações de qualificação, os quais teriam sido previstos em outros ajustes. Assere que o agente não tinha controle sobre informação e análise dos planos de trabalho de outros convênios, distribuída a outros técnicos, a partir do qual pudesse antever possível duplicidade de ações de monitoramento em vários ajustes.

Em outro giro, a unidade técnica rejeita as razões de justificativa e propõe aplicação de sanção pecuniária individual:

a) ao Secretário-Executivo e ao Secretário da SNPDTur – respectivamente, Mário Augusto Lopes Moysés e Frederico Silva da Costa –, ante as irregularidades e deficiências sistêmicas verificadas nas instruções que lastrearam a aprovação de planos de trabalho e celebração dos termos de convênio e de parceria, haja vista a ausência de análise prévia da idoneidade técnica das proponentes, da falta de verificação da compatibilidade dos preços e custos do projeto com os valores de mercado, bem como no acompanhamento superficial da execução dos ajustes. Considera omissa a conduta dos referidos agentes em cumprir as respectivas obrigações regimentais em regulamentar, supervisionar e corrigir as falhas verificadas em notas técnicas de seus subordinados;

b) ao então Diretor de Gestão Interna, Rubens Portugal Bacellar: pela celebração dos contratos 002/2010 e 029/2010 com dispensa de licitação, sem justificativa do preços avançados, exigida pelo artigo 26, inciso III, parágrafo único, da Lei 8.666/1993; pela ausência de planejamento na celebração do contrato 002/2010 para formulação e elaboração de estratégias e instrumentos pedagógicos e operacionais visando à padronização de procedimentos e monitoramento das ações de qualificação profissional, as quais começaram a ser implementadas com o programa em andamento, quando aquelas ferramentas deveriam ter sido realizadas antes do início da execução das referidas ações educativas; pela celebração de contrato 002/2010 contendo sobreposição de ações de monitoramento previstas em outro convênio;



c) aos responsáveis integrantes das áreas técnicas Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo do MTur, incluindo Diretor do DCPAT, Coordenador e técnicos da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação diante de: emissão e aprovação de notas técnicas que subsidiaram contratações diretas de entidades privadas para prestação de serviços de consultoria sem verificação da adequabilidade do preço aos valores de mercado; aprovação dos planos de trabalho de diversos convênios e termos de parceria sem prévia verificação da compatibilidade com os valores de mercados dos preços, dos custos dos bens e serviços do projeto e respectivas contrapartidas; atesto indevido de serviços previstos em convênios sem a respectiva comprovação de entrega; contratação e implantação de serviços de elaboração e implantação de projetos pedagógicos e operacionais visando à padronização de procedimentos e ao monitoramento e avaliação das ações de qualificação profissional com o programa em andamento, quando deveria ser realizadas antes do início dos treinamentos, gerando atrasos e retrabalhos.

Sem afastar a responsabilidade dos agentes públicos diretamente envolvidos na emissão de notas técnicas favoráveis a planos de trabalhos de termos convênios e de parceria, a unidade instrutiva apontou algumas circunstâncias que atenuam a reprovabilidade das condutas dos técnicos da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação (Bruno Pinto de Moraes, Gláucia de Fátima Matos, Tâmara Galvão Veiga Barros e Márcio Misso): inexperiência oriunda de recente ingresso no serviço público; ausência de treinamento adequado; inexistência de rotinas de trabalho pré-definidas; falta de adequada regulamentação dos procedimentos de análise da capacidade técnica e operacional dos convenientes privados; divisão de competências entre setores distintos no exame da prestação de contas; ausência de autorização dos superiores hierárquicos para realização de fiscalização da realização do objeto dos convênios; inexistência de dolo.

A fim de mitigar ou remediar os riscos decorrentes das irregularidades apontadas nos autos, a Unidade Técnica propõe ao Tribunal expedir recomendações e determinações ao Ministério do Turismo, com destaque para verificação e elisão, nas prestações de contas finais de convênios e termos de parcerias, de eventual atesto indevido de serviços contratados, superfaturamento na cobrança de valores de serviços e fornecimento bens, desvio de objeto e de recursos.

Considerando, ainda, que as irregularidades foram praticadas durante os exercícios de 2007 a 2011, com potencial reflexo na gestão dos responsáveis, a unidade instrutiva sugere ao Ministério Público junto ao TCU avaliar a conveniência e a oportunidade de interpor recurso de revisão para reabertura e revisão da apreciação de mérito das contas ordinárias já julgadas, em nome de gestores de órgãos do MTur cujas justificativas não venham a ser acolhidas e tenham sido apenados nestes autos.

Não há referência feita pela unidade instrutora à existência de causa impeditiva à aplicação de sanção pecuniária individual aos agentes públicos cuja responsabilidade foi arrolada nestes autos, conforme exige artigo 206 do Regimento Interno. Os processos de contas ordinárias já julgados são: TC 018.482/2008-3, TC 013.657/2008-9, TC 016.985/2009-1, TC 016.324.2009-3 e TC 027.917/2011-8.

## II

Feito esse introito, passo a decidir.

Concordo, em parte, com a proposta da Unidade Técnica.

Ressalvo, porém, algumas divergências que passo a expor.

Consoante revelam os achados da fiscalização realizada por este Tribunal e as conclusões do Relatório de Auditoria Especial da Controladoria-Geral da União (peça 48), são patentes as graves deficiências estruturantes e a negligência dos gestores e técnicos do Ministério do Turismo no planejamento e condução das ações de qualificação profissional em diversos segmentos do turismo, no âmbito do Programa Bem Receber Copa, não obstante a materialidade dos valores envolvidos, a criticidade das ações e os riscos envolvidos.

As deficiências perpassam todas as etapas programa, desde a concepção, abrangendo a operacionalização, execução, acompanhamento e monitoramento do projeto.

Na gênese do programa, foi definido pela área técnica do Ministério que as entidades associativas privadas sem fins lucrativos que integram o Conselho Nacional de Turismo (CNT) seriam encarregadas de implantar as ações de qualificação profissional dos trabalhadores da linha de frente de serviços associados ao turismo (receptivo, hotelaria, restaurantes, bares, agências de viagem, locadoras, entre outros), os quais teriam contato com os visitantes que viriam prestigiar a Copa do Mundo FIFA 2014. Alegou-se, à época, a disponibilidade de infraestrutura dessas associações para abrigar os treinamentos, a capilaridade em todo território nacional, além da capacidade de divulgação e mobilização do público alvo para implementar as ações do programa.

Extreme de dúvidas que as entidades privadas do CNT detêm conhecimento e larga experiência na representação de atividades empresariais em diversos segmentos do turismo. Todavia, não ostentam cabedal anterior no desenvolvimento e realização de ações de capacitação e treinamento de trabalhadores que justificasse suas contratações diretas pelo poder público por intermédio de convênios e termos de parceria, razão principal do Programa Bem Receber Copa. Tal orientação, aliás, está em flagrante descompasso com exigência contida na ação orçamentária prevista na LOA 2011, que, ao verter vultosos recursos para o programa na Ação 4590 (Qualificação de Profissionais Associados ao Segmento Turismo), exigiu execução da despesa pública por meio da celebração de convênios, termos de parceria e contratos com instituições públicas e entidades privadas sem fins lucrativos com **notória experiência na área de qualificação e aperfeiçoamento**.

Não é de surpreender que a verificação do cumprimento das exigências contidas na Portaria Interministerial 127/2008/MPOG/MF/CGU (art. 5º, inciso II e § 2º), à época vigente, quanto à capacidade técnica e operacional das entidades selecionadas para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa foi sistematicamente desatendida por todas as instâncias técnicas e dirigentes envolvidas. Não se cogitou sequer da possibilidade de essas entidades participarem como intervenientes em convênios que poderiam ser firmados com instituições que possuísem excelência no treinamento e capacitação profissional.

Nessa toada, o próprio Ministério do Turismo induziu à terceirização integral ou majoritária dos serviços de qualificação profissional previstos nos convênios e termos de parceria celebrados no âmbito do programa. Tal irregularidade desnatura a própria essência dos referidos instrumentos que requerem conjunção de esforços visando ao interesse comum entre os partícipes, além de caracterizar burla à exigência constitucional de prévia licitação pública para contratação de serviços e fornecimento de bens.

A tais entidades privadas associativas foi relegado papel de mera repassadora da integralidade de recursos federais a terceiros para cobertura de despesas que deveriam ser executadas pelas convenientes ou parceiros. Demais disso, as subcontratações são capazes de engendrar uma série de riscos de superfaturamento na contratação de serviços de treinamento e aquisição de materiais, fragilizando, inclusive, controles que pudessem prevenir fraudes em cotações e avenças.

Para se ter uma ideia dos riscos envolvidos, à época dos fatos, vieram à tona denúncias de graves irregularidades compreendendo desvio de recursos federais em ações de qualificação profissional patrocinadas pelo MTur, similares às atividades previstas no Programa Bem Receber Copa. Por meio da Operação “Voucher”, deflagrada pelo Departamento de Polícia Federal, com prévia autorização da Justiça Federal, foram apuradas condutas delituosas de agentes públicos e privados em convênios firmados pelo órgão ministerial com entidades do terceiro setor, algumas das quais caracterizadas como empresas de fachada. Nessas investigações, foi identificado desvio de recursos públicos da União, geração de despesas inexistentes com empresas fictícias e fraudes em licitações.

Já no âmbito do Programa Bem Receber Copa, Inquérito Civil Público 1.34.014.000329/2010-68 instaurado pelo Ministério Público Federal (peças 36 e 37) apura indícios veementes de fraudes em contratações irregulares realizadas pelas entidades integrantes do CNT, Abeta, Abetar, Abila e Abrasel, na execução do objeto dos convênios 600281/2007, 717476/2009, 724440/2009 e 728599/2009.

Entre os possíveis fatos ilícitos investigados pelo MPF constam: burla à exigência estabelecida pelo artigo 11 do Decreto 6.170/2007 de realização de ampla cotação prévia para aquisição de bens e

contratação de serviços, substituindo-a pela modalidade convite, com redução da publicidade do certame e restrição à competição; rodízio de contratações com as mesmas empresas participantes dos convites; simulação de cotação prévia e direcionamento de contratações em virtude de vinculações entre os membros das entidades executoras com as empresas contratadas, bem como vínculos em comum entre sócios de diferentes empresas.

Ao final deste voto, será proposto cientificar o Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ) e o Ministério Público Federal (MPF) da decisão proferida pelo Tribunal, bem como dos fatos noticiados nestes autos.

A amplitude das evidências dos fatos apurados nestes autos comprova que a aprovação de planos de trabalho e a celebração de todos os termos de convênios, termos de parceria e contratos foram amparadas em análises de admissibilidade expeditas, superficiais e repletas de lacunas, seja quanto à verificação da capacidade técnica e operacional dos proponentes, seja quanto à compatibilidade dos valores e custos de bens e serviços com os valores de mercado.

Descurrou-se, também, do cuidado de avaliar a economicidade, a essencialidade e a pertinência temática de serviços e fornecimento de bens, assim como a racionalidade de gastos, sobretudo em decorrência de descrição de despesas genéricas e desarrazoadas, além da sobreposição de atividades. Nesse aspecto, causa perplexidade, por exemplo, previsões de gastos como realização de despesas de viagens internacionais, incluindo diárias em hotéis, para realização de “*benchmarking*”, na busca de práticas e referenciais mercadológicos na área de locação de automóveis. Despesas desse naipe, que não são desprezíveis, nada têm a ver com ações específicas de treinamento dos trabalhadores da linha frente do turismo que teriam contato com os visitantes que assistiriam ao megaevento desportivo.

Nenhuma dessas análises foram escudadas em suporte documental adequado a permitir aos dirigentes e órgãos de controle interno e externo sindicarem a aderência legal e a adequação dos pareceres ao ordenamento jurídico e à realidade dos fatos. Sistemáticamente, tais exames foram realizados em cota singela por meio de pareceres padrões, tendo por base informações fornecidas pelos proponentes.

Embora, em princípio, não fosse exigível de alguns dos escalões dirigentes, principalmente os de alta hierarquia, adentrar nos meandros de itens de serviços e de fornecimento de bens que compõem o projeto, ainda assim, como detalharei a seguir, aqueles gestores também foram omissos no dever de prevenir as lacunas sistematicamente verificadas em todos os procedimentos administrativos. Nesse sentido, o quadro diretor do MTur deixou de regulamentar antecipadamente as etapas de admissibilidade das propostas de trabalho, prevendo critério ou filtros de admissão de despesas indevidas, impertinentes e excessivamente onerosas, além de quedarem-se inertes no dever de supervisionar a higidez dos fundamentos de fato e de direito que ampararam os pareceres técnicos favoráveis ao seguimento dos planos de trabalho.

O acompanhamento e fiscalização da execução física dos convênios e contratos padeceram dos mesmos males. Houve controle rudimentar sem realização de inspeção *in loco* de nenhum dos convênios, termos de parceria e contratos. Todos os agentes técnicos, como os dirigentes aprovaram realização de despesas parciais e atesto de serviços exclusivamente com base em informações fornecidas pelos próprios convenientes e contratados, sem qualquer crítica e confronto com dados de realidade.

Apresentado esse panorama, examino a responsabilidade dos agentes públicos, segregando as imputações de irregularidade por grupos de temas correlatos, sem embargo de considerar a individualização de condutas já esmiuçadas no relatório antecedente.

## II.1

### Irregularidade

*Celebração de convênios e termos de parceria com emissão e aprovação de notas técnicas desprovidas de avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional das entidades selecionadas para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, sem juntada da documentação comprobatória, resultando em terceirização indevida de serviços, em*

*desacordo com o art. 5º, inciso II e § 2º, 6º, inciso VII, da Portaria 127/2008/MPOG/MF/CGU, à época vigente (item 3.1 do Relatório de Auditoria, peça 50).*

#### Análise

A emissão e a aprovação de pareceres técnicos favoráveis à qualificação técnica das entidades privadas sem fins lucrativos para execução das ações de qualificação profissional do Programa Bem Receber Copa violaram expressa vedação contida nos artigos 2º, inciso IV, do Decreto 6.170/2007, 6º, inciso VII, da Portaria Interministerial MPOG/CGU/MF 127, de 29 de maio de 2008 (a norma é atualmente sucedida pela Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016).

Referida norma proibia celebração de termos de convênio e ajustes congêneres com instituições privadas e sem fins lucrativos sem anterior experiência na realização do objeto do ajuste, cuja finalidade social não se relacione às características do programa ou, ainda, que não disponham de condições técnicas para executar o convênio ou contrato de repasse.

A ausência de regulamentação pelo órgão concedente dos critérios de avaliação das condições técnicas e operacionais das entidades proponentes, exigida, à época, pela Portaria Interministerial 127/2008 (artigos 5º, §2, e 22), pode ser considerada atenuante da punibilidade dos agentes públicos diretamente envolvidos, porém não serve de excludente da ilicitude. Isso porque, mesmo diante dessa circunstância, era patente o descompasso entre a ausência de comprovação da capacidade técnica e experiência das entidades privadas proponentes e o objeto do Programa Bem Receber Copa: treinamento ou qualificação dos trabalhadores do turismo.

Nem mesmo o preenchimento de alguns requisitos formais requeridos pela referida norma para cadastramento de entidades privadas sem fins lucrativos, tais como declaração de funcionamento regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 (três) autoridades do local de sua sede (artigo 18, inciso VII) ou o cumprimento de exigência do Ministério do Turismo de apresentação de currículo institucional, são suficientes para afastar a grave irregularidade.

Pelas mesmas razões, não afasta essa conclusão o argumento de a referida portaria interministerial haver diferido a obrigatoriedade de utilização dos indicadores de eficiência e eficácia na aferição da capacidade técnica e operacional das entidades privadas sem fins lucrativos para instrumentos a serem firmados a partir de 1º de janeiro de 2011, o que, no entender da defesa, não alcançaria os fatos questionados nestes autos. Muito menos há de se invocar, como excludente de ilicitude, regulamentação posterior pelo MTur, por meio das Portarias 135/2011 e 112/2013, que passou a prever averiguação detalhada das efetivas condições técnicas, operacionais e experiência das proponentes à celebração dos convênios.

Diante da flagrância dos fatos, a falta de comprovada idoneidade técnica das entidades proponentes para execução do objeto do programa poderia ser facilmente apreendida ou, ao menos, questionada pelos agentes públicos encarregados da análise e aprovação dos planos de trabalho, mesmo não tendo havido prévia regulamentação da matéria pelo ministério. Diante da superficialidade dos documentos disponíveis, seria exigível adoção de diligências necessárias ao esclarecimento da efetiva habilitação técnica das instituições interessadas para execução do programa.

Também não merece guarida mera alegação dos defendentes de que as entidades proponentes já haviam celebrado, anteriormente, acordos e parcerias com o MTur para implantação das atividades semelhantes às contempladas no Programa Bem Receber Copa, o que as credenciaria à formalização de novos ajustes com a mesma finalidade. A esse respeito, a defesa não apresentou suporte probatório suficiente a demonstrar que esses acordos tiveram por objeto execução de ações de treinamento ou qualificação profissional e tenham sido realizados pelas referidas instituições privadas convenientes.

Nessa vereda, não era razoável que técnicos do Departamento de Qualificação, Certificação e de Produção Associada ao Turismo (DCPAT) anuissem, sem qualquer suporte documental e sem qualquer objeção, ao encaminhamento dos planos de trabalho das propostas de convênios para aprovação pelas instâncias superiores.

Conforme mencionei, em razão dessa falha, houve subcontratação, pelas convenientes, da integralidade ou da maior parte do núcleo essencial das atividades previstas nos termos de convênios.



Nem mesmo a razão que norteou a celebração dos ajustes de convênio com as entidades privadas do CNT foi efetivamente demonstrada, porquanto evidências colhidas dos autos (peça 50, parágrafo 3.1.1.10) apontam terceirização pelos convenientes dos serviços de mobilização e sensibilização dos empresários e do público alvo de trabalhadores do turismo que seria qualificado.

Não se discute, aqui, a possibilidade de o próprio conveniente terceirizar parte das atividades conveniadas, como é usual em acordos da espécie, desde que o partícipe do convênio tenha capacidade própria para realizar as atividades e ações essenciais ao objeto do acordo. Nesse aspecto, a transferência da execução de parte das atividades a terceiros tem caráter acessório e complementar, jamais por meio de repasse integral da execução das ações ajustadas pelo conveniente para outra entidade estranha ao acordo, sob pena de desfigurar a natureza do convênio. Os Acórdãos 980/2009 e 2352/2009, ambos do Plenário, mencionados pela defesa, não abonam a tese de descentralização total a terceiros da prestação de serviços e fornecimento de bens que, ao menos em seus núcleos essenciais, deveriam estar sob a responsabilidade de execução do conveniente.

Dessa forma, rejeito as razões de Márcio Misso, Gláucia de Fátima Matos e Luciano Brito Rebouças Freitas, apresentadas em relação às imputações de irregularidade apontadas neste tópico, tendo por base as condutas descritas nos ofícios de audiência (alíneas “a” e “a.1” dos ofícios às peças 63, 64, 65).

As mesmas considerações feitas quanto às imputações de irregularidade aos técnicos da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação do DCPAT aplicam-se à Bruno Pinto de Moraes, considerado revel nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, em relação à irregularidade referente a esse tópico, tendo por base conduta descrita no ofício de audiência (peça 66, alínea “a”).

A responsabilidade por essa irregularidade também recai sobre as chefias imediatas e escalões superiores da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur), incluindo o titular da SNPDTur, Diretor do Departamento de Qualificação, Certificação e de Produção Associada ao Turismo e Coordenador-Geral de Qualificação e Certificação. Todos esses agentes concordaram com os pareceres favoráveis à admissão da qualificação técnica das entidades privadas do CNT para execução do objeto do Programa Bem Receber Copa e faltaram com os deveres do cargo em não supervisionarem os trabalhos dos técnicos.

Diante da recorrência de falhas na verificação das condições de credenciamento técnico das entidades privadas proponentes, os responsáveis não adotaram medidas tempestivas para rever procedimentos que evitassem a incongruência entre o objeto dos acordos e a falta de comprovada experiência, capacidade técnica e operacional das referidas associações para execução dos ajustes.

Assim, rejeito as defesas apresentadas por Valdir Cardoso Neves, Luciano Paixão Costa, Freda Azevedo Dias, Diogo Joel Demarco, Francisca Regina Magalhães Cavalcante e Frederico Silva da Costa em relação à irregularidade referida neste tópico, considerando as condutas descritas nos ofícios de audiência (peça 59, alínea “a”; peça 68, alíneas “a” e “a.1”; peça 70, alínea “a”; peça 71, alínea “a”; peça 72, alínea “a”; peça 73, alínea “a”).

As responsáveis Freda Azevedo Dias e Francisca Regina Magalhães Cavalcante também foram ouvidas em audiência quanto à aprovação da habilitação técnica do Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Cultural (Indesc) para celebração do Termo de Parceria 753804/2010, nos autos do processo de representação (TC 033.168/2014-8), sob relatoria do E. Ministro Aroldo Cedraz. Tendo em vista que a análise e a aprovação das condições de credenciamento técnico do Indesc pelos gestores do MTur também foram objeto deste relatório de auditoria, o Tribunal, por medida de prevenção da matéria, autorizou, conforme subitem 9.8 do Acórdão 265/2019-Plenário (Sessão Ordinária do dia 13/02/2019), o desentranhamento e juntada a este processo de peças do TC 033.168/2014-8, com a audiência e as manifestações das responsáveis.

Naquela representação, o motivo do chamamento das gestoras do Ministério do Turismo foi habilitação técnica indevida do Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Cultural (Indesc) para celebração do Termo de Parceria 753804/2010, por não integrar o Conselho Nacional do Turismo (CNT), descumprindo, assim, condição exigida pelo artigo 18 da Portaria MTur 90, de 22/12/2010.

A instrução da unidade técnica, naqueles autos, acolheu as razões de justificativa apresentadas pelas responsáveis ao argumento de que o Indesc, à época, havia firmado acordo de cooperação técnica com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade para prestação de serviços de qualificação de trabalhadores do turismo, sendo essa instituição confederativa integrante do CNT. Além disso, observou que documentação de habilitação do proponente ao termo de parceria já estava em análise antes da publicação da Portaria MTur 90/2010 que, por força do artigo 24 desse normativo, permitia a continuidade de análise desse processo de credenciamento sob a regência das regras anteriores.

O fato do Indesc integrar ou não o CNT, ou ainda, preencher requisitos formais para fins de credenciamento técnico da entidade à celebração de termo de parceria com o MTur é irrelevante para o deslinde da questão tratada neste processo de auditoria. Nestes autos, o foco da auditoria não se deteve no exame de aspectos formais, mas analisou questão de fundo quanto à efetiva capacidade das entidades proponentes, entre as quais se insere o Indesc, para execução do objeto dos termos de convênio e de parceria no âmbito do Programa Bem Receber Copa.

Nestes autos de auditoria, as responsáveis do MTur foram convocadas a justificar a irregularidade referente à emissão e à aprovação de notas técnicas desprovidas de avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional das entidades selecionadas para executar as ações de qualificação no âmbito do Programa Bem Receber Copa, sem juntada da documentação comprobatória, resultando em terceirização indevida de serviços. Como asseverei neste voto, as defesas das responsáveis, assim como de outros agentes públicos, não lograram afastar a ilicitude a elas imputadas, nem fizeram prova robusta da idoneidade técnica, experiência e capacidade do Indesc para desempenho das ações de treinamento prevista no programa.

Embora as defesas apresentadas por Freda Azevedo Dias e Francisca Regina Magalhães Cavalcante estejam circunscritas aos fatos que motivaram as suas audiências no âmbito TC 033.168/2014-8, não têm o condão de alterar o juízo de rejeição das respectivas razões de justificativa oferecidas em resposta às imputações promovidas neste processo de auditoria.

A responsabilidade por omissão também alcança o então Secretário-Executivo do Ministério do Turismo, Mário Augusto Lopes Moysés, por ter celebrado vários termos de convênio e de parceria, aquiescendo aos pareceres das instâncias técnicas favoráveis ao reconhecimento da qualificação técnica das entidades privadas proponentes, sem quaisquer rudimentos de prova que demonstrassem conhecimento técnico, experiência e condições operacionais dessas associações na realização das ações de qualificação profissional do Programa Bem Receber Copa.

Como bem demonstrou a unidade instrutiva, por força do Regimento Interno do Ministério do Turismo, vigente à época (artigos 13, inciso II, 84, incisos II e IV, da Portaria MTur 109-B, 11/10/2005), cabia ao Secretário-Executivo e aos secretários e dirigentes dos setores responsáveis pela aprovação dos planos de trabalho dos convênios, supervisionar as atividades desenvolvidas pelos funcionários e, quando fosse o caso, adotar medidas corretivas para elidir falhas verificadas na análise da proposição desses ajustes. Não se discute, obviamente, a obrigatoriedade de o dirigente examinar filigranas dos pareceres técnicos das unidades subordinadas ao DCPAT e à SNPDTur. Todavia, a abrangência e a recorrência das lacunas eram tão evidentes que não poderiam ser olvidadas por aquele gestor.

Do ponto de vista formal e de acordo com o Regimento Interno do MTur à época vigente, o dirigente não posição hierárquica direta com subordinação dos agentes da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo. Todavia, tinha o dever de controle e supervisão das atividades da SNPDTur. No caso vertente, embora o responsável tenha sido signatário de diversos ajustes, os quais foram precedidos de pareceres favoráveis emitidos por unidades competentes, não poderia passar-lhe despercebido o fato de que todas as notas técnicas estavam eivadas de graves lacunas quanto à ausência de fundamentação mínima para admissibilidade da qualificação técnica das proponentes, o que poderia ser apreendido sem que fosse necessário realizar exame acurado das propostas.

Logo, rejeito as razões de justificativa oferecidas por Mário Augusto Lopes Moysés em relação à irregularidade indicada neste tópico, considerando a conduta descrita no ofício de audiência (peça 69, alíneas “a” e “a.1”).

Com relação a Marta Teresa Suplicy, à época, Ministra de Estado do Turismo, acolho parcialmente as razões referente à irregularidade apontada neste tópico, tendo por base a conduta indicada no ofício de audiência (peça 61, alínea “a”). Apesar de a assinatura do Convênio 635/2007 (Siafi 600281/2007) também estar desprovida da prévia avaliação objetiva e criteriosa da capacidade técnica e operacional da entidade selecionada para execução do projeto de qualificação profissional, não vislumbro elementos que configurem sua punibilidade.

Nas circunstâncias concretas, a responsável aprovou celebração de único termo de convênio submetido à sua apreciação em vista de pareceres favoráveis das instâncias técnicas e jurídica do MTur. Por mais que essas manifestações anteriores tenham sido falhas, seriam dificilmente perceptíveis pela gestora a ponto de depreender possível padrão de irregularidade em todos os demais ajustes, dada sua estatura hierárquica e maior distanciamento quanto ao acompanhamento e supervisão das atividades das Secretarias do Ministério.

No caso vertente, a situação da ex-titular do órgão ministerial distingue daquelas imputadas aos dirigentes da Secretaria-Executiva e dos gestores da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo, seja pela recorrência e abrangência dos atos eivados de falhas que lhe foram submetidos à apreciação, seja pelas atribuições a eles impostas de supervisão e de acompanhamento dos atos, ou ainda, pela proximidade dos fatos.

## II.2

### Irregularidades

a) *Emissão e aprovação de notas técnicas favoráveis à admissibilidade de planos de trabalho, bem como respectiva celebração de termos de convênios e de parceria, sem realização de pesquisas de preços para verificar a compatibilidade dos custos do projeto com os praticados no mercado; tendo em conta avaliação técnica deficiente da razoabilidade dos custos, uma vez que foi utilizado texto padrão para justificar os custos dos projetos apresentados pelas entidades (“os custos apresentados pela proponente estão de acordo com o mercado em função dos indicadores de custos utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente em outros ajustes”), em desacordo com o art. 1º, inciso XX, da Portaria 127/2008 (item 3.2 do Relatório de Auditoria, peça 50);*

b) *Emissão e aprovação de notas técnicas favoráveis a planos de trabalho, bem como respectiva celebração de termos de convênios e de parceria, sem realização de pesquisa de preços e avaliação dos custos dos bens e serviços, quanto à compatibilidade com os valores de mercado, tendo por base, entre outros, o custo aluno/hora/aula fixado pela Resolução Codefat 666/2011, bem como em pesquisas realizadas nos sítios de empresas contratadas no âmbito do Programa Bem Receber Copa, incorrendo em sobrepreço, com violação ao Princípio da economicidade (item 3.11 do Relatório de Auditoria, peça 50);*

c) *Emissão e aprovação de notas técnicas favoráveis a planos de trabalho, bem como respectiva celebração de termos de convênios, sem avaliação da razoabilidade dos custos dos bens e serviços oferecidos pela conveniente em contrapartida não-financeira, bem como não-comprovação da aplicação dessa contrapartida, em desacordo com os arts. 20, § 2º, e 54, inciso I, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 3.3 do Relatório de Auditoria, peça 50);*

d) *Afronta aos princípios da economicidade e eficiência pela emissão e aprovação e notas técnicas favoráveis a planos de trabalho, bem como celebração de respectivos termos de convênios e de parceria, com previsão de despesas: genéricas e imprecisas; não-essenciais ou impertinentes ao objetivo do programa, a exemplo de gastos com passagens internacionais, hospedagem e alimentação para realização de ‘Benchmarking’ Internacional; contendo indícios de sobrepreço e gastos que seriam da responsabilidade do conveniente (ver relação de despesas impugnadas no item 3.10 do Relatório de Auditoria, peça 50).*

*e) Elaboração de projeto básico, emissão e aprovação de nota técnica favorável e celebração de contratações diretas com a Fundação Getúlio Vargas, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, sem anexar pesquisas de preços para justificar a dispensa de licitação e comprovar a compatibilidade dos preços praticados com os valores de mercado, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (item 3.5 do Relatório de Auditoria, peça 50);*

*f) Elaboração de projeto básico, emissão e aprovação de nota técnica favorável e celebração de contratação direta com a Fundação Roberto Marinho, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, para implantação do Projeto “Olá, Turista!”, destinado a treinamento em línguas estrangeiras, tendo por base demonstração deficiente da compatibilidade dos custos com os valores de mercado e sem considerar estimativa de ganho de economia de escala da ação de qualificação com oferta de 80.000 vagas, em desacordo com o inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei 8.666/1993 (item 3.6 do Relatório de Auditoria, peça 50);*

#### Análise

Conforme apurou a equipe de auditoria (peça 50, pág. 20), a análise técnica e a aprovação das propostas de trabalho, bem como a celebração de todos os termos de convênio e de parceria não foram precedidas de cuidadosa avaliação da compatibilidade dos preços com os valores de mercado, o que exigiria confronto com referenciais de preços de órgãos públicos e entidades privadas.

Além da ausência de aferição da adequação mercadológica dos preços das propostas, sequer as planilhas orçamentárias dos proponentes foram avaliadas quanto à adequação da quantidade de bens e serviços, a pertinência temática das despesas aos objetivos do Programa Bem Receber Copa – qualificação dos trabalhadores do turismo que teriam contato direto com os visitantes que vieram prestigiar a Copa do Mundo FIFA 2014.

As ações de treinamento propriamente ditas também não foram submetidas a cuidadoso escrutínio em relação ao valor do custo médio hora/aula/aluno adotado em atividades semelhantes, o que demandaria, por exemplo, cotejo com parâmetros referenciais adotados pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, e os valores normalmente praticados, à época, por instituições especializadas.

Não é casual que Relatório da CGU (peça 40) tenha levantado indícios de sobrepreço em cursos à distância nos convênios firmados com o IBH e a FNHBRS, ao compará-los com os valores praticados no mercado pelas mesmas instituições privadas subcontratadas pelos referidos convenientes (Ceteb e IPDE).

As notas técnicas que examinaram os planos de trabalho de convênios e termos de parceria, sem exceção, foram lacônicas em afirmar, por meio de texto padrão, que os custos apresentados pelas proponentes estão de acordo com o mercado em função dos indicadores utilizados no âmbito da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação, constantes de projetos apoiados anteriormente pelo MTur em outros ajustes.

Embora os defendentes que emitiram e aprovaram as notas técnicas favoráveis às planilhas orçamentárias dos proponentes afirmem ter avaliado a compatibilidade mercadológica dos preços e dos custos previstos nos planos de trabalho, não enfeixaram aos autos qualquer prova da alegação, mediante estudos ou pesquisa de valores. À mingua de documentação que suporte a assertiva da defesa, as informações coligidas nos autos conduzem à conclusão de que os agentes públicos se fiaram exclusivamente nas informações cadastradas pelas entidades privadas no sistema Siconv (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal), sem qualquer crítica fundamentada.

A avaliação dos custos do projeto dos termos de convênio e de parceria não deve se basear apenas em orçamento encaminhado pela proponente, sem que seja confirmada sua razoabilidade em vista de outros parâmetros de mercado e contratações congêneres. Tal proceder contrariou o artigo 11 do Decreto 6.170/2007 e o artigo 1º, inciso XX, da Portaria Interministerial 127/2008.

Não exime a responsabilidade dos técnicos e gestores do MTur o argumento de os convenientes e parceiros, ao realizarem o objeto dos acordos, estarem obrigados a apresentar cotação prévia dos preços de mercado para fornecimento de bens e prestação de serviços, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, nos termos do artigo 45 da Portaria Interministerial 127/2008.

Tal prescrição normativa refere-se à condição básica de realização de despesa pelo conveniente durante a execução do ajuste. Obviamente, não afasta o dever dos responsáveis do órgão concedente em examinar a adequação mercadológica dos preços constantes do plano de trabalho e da planilha orçamentária apresentados pelos proponentes, antes mesmo da celebração dos termos de convênios e de parceria.

Também não serve como excludente de ilicitude dos técnicos a ausência de treinamento, regulamentação ou informações prévias organizadas em banco de preços no próprio ministério. Essas limitações estruturais, ainda que sejam consideradas atenuantes da culpabilidade dos agentes, não elide as respectivas responsabilidades pois não impedia a realização de outras pesquisas de preços e a busca de outros parâmetros, tais como exame de convênios e contratações realizados por outros órgãos públicos e entidades privadas.

Mesmo que tais obstáculos fossem considerados intransponíveis, ainda assim, não deveriam os técnicos e dirigentes manifestarem-se favoravelmente à compatibilidade dos preços e custos dos bens e serviços aos valores de mercado. Ao emitirem notas técnicas que cancelavam as planilhas orçamentárias dos proponentes, sem qualquer recusa ou ressalva convincente, atraíram para si a responsabilidade pela prática de ato ilegal por violarem princípios e preceitos básicos de direito financeiro.

Algumas previsões de gastos causam perplexidade pelo aparente excesso de quantitativo e de preço de bens e serviços, assim como pela falta de adequação ao objetivo do projeto: pagamento de passagens internacionais, incluindo hospedagem e alimentação, sob o fundamento de a entidade proponente buscar as melhores práticas empresariais e referências (*'benchmarking'*) nos Estados Unidos da América e na Europa, a fim de elevar a qualidade e competitividade na prestação de serviços de locação de automóveis; fornecimento de quantidade exagerada de lanches para os treinandos, incompatíveis com a dimensão do público alvo; estimativa desarrazoada de valores de reprodução de impressos para divulgação dos eventos; discrepância dos valores de fornecimento de materiais como mochilas, canetas e blocos de anotação, se comparados aos preços de mercado; emissão de carteiras de estudante; produção de material fotográfico para 1.500 restaurantes participantes do projeto.

Foram propostos, ainda, gastos com: formatura e *'city tour'* dos treinandos; excesso de pagamento injustificado de coordenadores e supervisores; promoção de eventos ou de encontros comerciais que se confundem com interesse exclusivo das entidades proponentes; transferência ao concedente de despesas administrativas que deveriam ser assumidas pelo conveniente, tais como condomínio, *internet* móvel e material de apoio, as quais eram expressamente vedados pelo artigo 39, inciso I, da Portaria Interministerial 127/2008 que, à época, proibia o pagamento de dispêndios do conveniente a título de gerenciamento ou administração do projeto.

Concordo com a unidade técnica que eventuais excessos de previsão de gastos, bem como as despesas injustificadamente impertinentes com o objeto do programa sejam comprovados e cobrados dos convenientes e parceiros quando da análise da prestação de contas final desses acordos, razão pela qual acompanho as determinações propostas ao MTur. Entretanto, discordo da instrução ao propor afastamento da responsabilidade dos agentes públicos pela ausência de crítica quanto à adequação temática às finalidades do programa e à razoabilidade dos preços de bens e serviço.

A pouca experiência dos agentes públicos, as deficiências de capacitação e a ausência de disciplina sobre a matéria mitigam, em parte, a punibilidade dos técnicos diretamente envolvidos no exame mais amiúde dos planos de trabalho das entidades proponentes, mas não afastam as respectivas responsabilidades. As discrepâncias qualitativas e quantitativas das previsões de despesa em face da



finalidade do programa e não-demonstração da adequação dos preços, ainda que viessem posteriormente a ser justificadas, eram evidentes para reclamar postura mais incisiva dos técnicos.

Diante da abrangência e generalização dessas falhas, todos os quadros dirigentes da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo (Secretário, Diretor, Coordenador), além de aprovarem os pareceres técnicos, não estabeleceram procedimentos para correção, triagem ou prevenção de critérios de admissibilidade das despesas, ao arrepio das atribuições que lhes foram cometidas pelo artigo 85 da Portaria MTur 109-B, de 11/10/2005 (Regimento Interno do Ministério do Turismo vigente à época).

A evidência, a amplitude e a recorrência dessas lacunas também atraem a responsabilidade do Secretário-Executivo do MTur, Mário Augusto Lopes Moysés, pelas mesmas razões já deduzidas em tópico anterior. Não que fosse obrigação do agente descer às minúcias das despesas descritas nos planos de trabalho das entidades proponentes. Diante das situações em análise e tendo em conta as competências regimentais, o gestor omitiu-se no dever de supervisionar as atividades desenvolvidas pela SNPDTur, deixando de exigir prévia revisão e normatização dos procedimentos que considero básicos. Nos termos dos artigos 13, inciso II, 84, incisos II e IV, da Portaria MTur 109-B, de 11/10/2005, cabia à Secretaria-Executiva supervisionar e coordenar a execução das atividades de organização e modernização administrativa no âmbito do Ministério.

Ao autorizar a celebração de vários termos de convênios e de parceria, o responsável consentiu que todos pareceres que lhe foram submetidos fossem aprovados mesmo ostentando graves lacunas referentes à ausência de fundamentação da pertinência temática dos gastos com programa e da compatibilidade mercadológica dos preços e custos dos serviços e bens.

De igual forma, as contratações diretas firmadas pelo MTur com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Fundação Roberto Marinho, com base no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, padecem de irregularidades relativas à não-demonstração da aderência dos preços acordados aos valores de mercado, em desacordo com o artigo 26, inciso III, parágrafo único, do referido diploma legal.

O MTur celebrou os Contratos 002/2010, no valor global de R\$ 2.983.301,52 (peça 8, p. 130-137), e 029/2010, no valor global de R\$ 3.600.000,00, (peça 13, p. 59-68), ambos com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993. O Contrato 002/2010 tem por objeto implantação de projeto de formulação, elaboração de estratégias e instrumentos pedagógicos e operacionais para o monitoramento do programa de qualificação de profissionais do turismo para a Copa do Mundo de 2014. Por sua vez, o Contrato 029/2010 tem por finalidade a prestação de serviços de apoio técnico e pedagógico para a gestão, monitoramento e avaliação do Programa Bem Receber Copa do Mundo de 2014.

Nessas duas avenças, tanto análise dos projetos básicos como o exame das propostas da FGV não foram precedidos de pesquisas de preços ou levantamento de contratações congêneres que demonstrasse a razoabilidade dos preços e sua compatibilidade com os valores de mercado. Muito menos essa irregularidade foi sanada na oportunidade de defesa.

Ao fundamentar o Contrato 002/2010, Nota Técnica 11/2010 emitida e aprovada pelo DCPAT (peça 8, p. 123) afirma que o valor das horas cobradas pela FGV estava dentro da média de preços de mercado, conforme pesquisa realizada junto ao Instituto Brasileiro de Organização (IBCO), disponível no sítio dessa instituição. Ocorre que esse levantamento não foi acostado aos autos e, por ser único, também não foi suficiente para evidenciar a adequação dos preços aos valores de mercado.

Da mesma forma, ao embasar o Contrato 029/2010, a Nota Técnica 263/2010 do DCPAT (peça 13, p. 45) menciona que a proposta financeira está de acordo como valores de mercado, com os preços praticados pelo MTur para contratações referentes à prestação de serviços técnicos e consultoria. No entanto, os responsáveis não juntaram aos autos documentos que comprovem essas afirmações.

Aliás, Parecer da Conjur/MTur 2161/2010, de 16/12/2010 (peça, p. 133) referente ao Contrato 029/2010, alertou a área técnica sobre a necessidade de apresentação de justificativa de preço, citando, inclusive, Orientação Normativa/AGU 17, de 1º de abril de 2009, e os Acórdãos 819/2009 e



1.796/2007, ambos do Plenário do TCU, por meio dos quais foi determinado ao MTur que as dispensas ou inexigibilidades de licitação fossem acompanhadas de justificativas de preço, nos termos do art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993.

A despeito da evidência dessa irregularidade e de prévio alerta do órgão jurídico do Ministério do Turismo, as contratações diretas da FGV foram aprovadas e formalizadas pelo então Diretor de Gestão Interna, Rubens Portugal Bacellar (peça 8, págs. 130/137; peça 13, págs. 59/68), sem a devida justificativa dos preços exigida pela lei.

Na mesma linha, os técnicos e gerentes da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo não apresentaram razões suficientes para justificar o alinhamento dos preços com o mercado na contratação com a Fundação Roberto Marinho (Contrato 047/2008).

A contratação direta da Fundação Roberto Marinho (FRM) (Contrato 047/2008) teve por finalidade desenvolvimento e oferta de cursos à distância, com a utilização de tecnologia de informação, comunicação e a criação de ambientes virtuais de aprendizagem, no valor global de R\$ 13.892.100,00. Posteriormente, em 15/7/2010, o Contrato 047/2008 foi aditado no valor de R\$ 3.463.330,00.

A pesquisa de preços realizada pelo DCPAT, por meio de consulta à rede internet, cotou apenas os valores oferecidos por duas escolas de língua estrangeira. Todavia, a área técnica do MTur não registrou a data em que foi realizado o levantamento nem considerou possível desconto que seria obtido na contratação com economia de escala pela oferta de 80 mil vagas de treinamento, como previa o projeto básico do contrato. Foi considerado, apenas, o custo unitário por aluno cobrado pelas instituições privadas pesquisadas, sem consignar, nos autos, orçamento ou cálculo que permita aferir a estimativa da economia de escala para chegar aos valores de R\$ 175,00 a R\$ 210,00 por aluno, ou seja, a um custo total de R\$ 14.000.000,00 a R\$ 16.800.000,00 (peça 17, p. 7).

Ao que tudo indica, a avaliação da área técnica do MTur, sem apresentar qualquer base de cálculo, terminou por balizar a proposta financeira da contratada, a qual apresentou o valor de R\$ 13.892.100,00, 0,78% inferior, e muito próximo, da estimativa mínima apresentada pelo MTur, de R\$ 14.000.000,00, ou seja, treinamento de 80.000 alunos a um custo unitário de R\$ 175,00 (peça 17, p. 56). Observou-se, ainda, que a pesquisa de preços abrangeu apenas o curso no idioma inglês. Em relação ao curso *online* ou à distância de língua espanhola, não foi demonstrado levantamento prévio de preços.

A despeito dessas deficiências e lacunas, a contratação direta da Fundação Roberto Marinho foi ratificada e assinada pelo então-Secretário-Executivo do Ministério do Turismo, Mário Augusto Lopes Moysés (peça 17, págs. 68/80).

A fragilidade da orçamentação prévia realizada pela área técnica do MTur não permite afiançar que a contratação tenha sido efetivamente econômica para a Administração, o que confirma a irregularidade das condutas dos agentes públicos e gestores da SNPDTur (Secretário, Diretor e Coordenador) que emitiram e aprovaram nota técnica sem adequada pesquisa de preços, as quais não foram elididas nesta etapa processual.

Nessa vereda, também remanesce omissão do Secretário-Executivo em relação à absoluta ausência de verificação da adequação ao mercado dos preços do curso à distância de língua espanhola, tampouco quanto à verificação de eventual economia por ganho de escala, em violação aos deveres regimentais da função já expostos neste voto.

Por outro lado, afasto parcialmente a imputação a Mário Augusto Lopes Moysés concernente à falta de justificativa de preços para contratação direta da Fundação Roberto Marinho, especificamente quanto ao curso do idioma inglês. Diferentemente dos outros casos analisados nestes autos (contratos firmados FGV e convênios e termos de parceria celebrados com as entidades privadas do CNT), foi realizado levantamento de valores, ainda que rudimentar e com falhas metodológicas. Dessa forma, essa irregularidade não poderia ser facilmente apreendida pelo gestor do MTur que pudesse demandar a sua supervisão corretiva.

Em outro achado de auditoria, foi identificada ausência de aferição de razoabilidade dos preços de bens e serviços oferecidos pelos proponentes em contrapartidas não-financeiras. Os técnicos e gerentes do DCPAT limitaram-se a assentir, sem qualquer comprovação documental, a adequação mercadológica desses itens da proposta de trabalho. De acordo com a prescrição contida no artigo 20, § 2º, da Portaria Interministerial 127/2008, à época vigente, o órgão concedente deveria fundamentar a mensuração econômica dos bens e serviços ofertados pelos proponentes, em conformidade com os valores praticados no mercado. Essa irregularidade não foi afastada pela defesa dos responsáveis.

Com relação à não-comprovação da efetiva aplicação da contrapartida não-financeira, discordo da proposta da unidade instrutiva em afastar a responsabilidade dos agentes da área técnica do MTur pelo não-acompanhamento da integralização dessas obrigações assumidas pelos convenientes. Não se trata de aspectos contábeis, administrativos ou financeiros que pudessem ser avaliados na prestação de contas final dos ajustes pelo Coordenação-Geral de Convênios, conforme competência estabelecida pelo artigo 24, inciso IV, do Regimento Interno do MTur, à época vigente.

Normalmente, a contrapartida de bens e serviços oferecidos pelos convenientes são aqueles necessários à implantação física do projeto, tais como: locações de salas, equipamentos, pesquisas (quando se têm corpo técnico) e equipes (para as funções de execução técnica). Tais contrapartidas não-financeiras estavam intrinsicamente vinculadas à implementação das metas físicas dos planos de trabalho dos convênios, sendo obrigação dos agentes do Departamento de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo ou da Coordenação Geral de Qualificação e Certificação acompanhar a respectiva execução, nos termos do artigo 54 da Portaria Interministerial 127/2008, à época em vigor.

Em suma:

- I) rejeito as razões de justificativa apresentadas por:
  - a) Márcio Misso, em relação às irregularidades referidas nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do tópico II.2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 65, alíneas “a”, “a.2”, “a.3” “b”, “b.1” e “b.2”);
  - b) Gláucia de Fátima Matos, em relação às irregularidades referidas nas alíneas “a”, “b”, “d” e “e” do tópico II.2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 64, alíneas “a”, “a.2”, “a.3”, “a.4”; “d” e “d.1”);
  - c) Luciano Brito Rebouças Freitas, em relação às irregularidades referidas nas alíneas “a”, “b” e “d” do tópico II.2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 63, alíneas “a”, “a.2”, “a.3” e “f”);
  - d) Tâmara Galvão Veiga Barros, em relação à irregularidade referida na alínea “c” do tópico II.2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 62, alínea “a”);
  - e) Valdir Cardoso Neves, em relação às irregularidades referidas nas alíneas “a” e “d” do tópico II.2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 59, alíneas “b” e “c”);
  - f) Luciano da Costa Paixão, em relação às irregularidades referidas nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e” e “f” do tópico II.2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 73, alíneas “b”, “c”, “e”, “f”, “i” e “j”);
  - g) Freda Azevedo Dias, em relação às irregularidades referidas nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do tópico II.2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 72, alíneas “b”, “c”, “f” e “g”);
  - h) Diogo Joel Demarco, em relação às irregularidades referidas nas alíneas “a”, e “d” do tópico II.2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 71, alíneas “b” e “c”);
  - i) Francisca Regina Magalhães Cavalcante, em relação às irregularidades referidas nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e” e “f” do tópico II.2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 70, alíneas “b”, “c”, “e”, “f”, “j”, “k”);
  - j) Frederico Silva da Costa, em relação às irregularidades referidas nas alíneas “a”, “b” e “d” do tópico II.2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 68, alíneas “a”, “a.2”, “b”, “c”);

k) Rubens Portugal Bacellar, em relação à irregularidade referida na alínea “e” do tópico II.2 deste voto, tendo por base conduta descrita no ofício de audiência (peça 67, alínea “a”);

l) Mário Augusto Lopes Moysés, em relação às irregularidades referidas nas alíneas “a”, “b” e “d” do tópico II.2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 69, alíneas “a.2”, “b” e “c”);

II) rejeito, em parte, as razões de justificativa apresentadas por Mário Augusto Lopes Moysés, em relação à irregularidade referida na alínea “f” do tópico II.2 deste voto, tendo por base a conduta descrita no ofício de audiência (peça 69, alínea “d”);

Remeto aos fundamentos de fato e de direito já declinados no tópico II.1 deste voto, para também acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Marta Teresa Suplicy em relação à celebração do Convênio 635/2007 (Siafi 600281/2007), sem observar a ausência de realização de pesquisas de preços para verificar a razoabilidade e a compatibilidade dos custos dos bens e serviços previstos com os valores praticados no mercado, conforme irregularidade referida na alínea “a” do tópico II.2 deste voto e conduta descrita no ofício de audiência (peça 61, alínea “b”).

Os mesmos motivos que embasaram a rejeição das razões de justificativa dos técnicos da Coordenação Geral de Qualificação e Certificação do DCPAT aplicam-se à manutenção da responsabilidade de Bruno Pinto de Moraes, considerado revel nos termos do 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, em relação às irregularidades referidas nas alíneas “a” e “d” do tópico II. 2 deste voto, tendo por base as condutas descritas no ofício de audiência (peça 66, alíneas “b” e “c”).

### II.3

#### Irregularidades

a) *falha de planejamento no Programa Bem Receber Copa ao permitir descentralização de despesas comuns entre as entidades parceiras, sem observar o ganho por economia de escala (item 3.10 do Relatório de Auditoria, peça 50);*

b) *elaboração e aprovação de termo de referência e nota técnica, bem como contratação direta da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para implantação do projeto de formulação e elaboração de estratégias e instrumentos pedagógicos e operacionais para o monitoramento do Programa Bem Receber Copa, com a ações de qualificação profissional do Programa em andamento (item 3.7 do Relatório de Auditoria, peça 50);*

c) *emissão e aprovação de pareceres favoráveis, bem como celebração de contrato, convênios e termos de parceria contemplando sobreposição de atividades de desenvolvimento e implantação de mecanismos de acompanhamento e monitoramento das ações de qualificação profissional do Programa Bem Receber Copa (itens 3.9 e 3.13 do Relatório de Auditoria, peça 50);*

d) *emissão e aprovação de notas técnicas de planos de trabalho de diversos termos de convênio, com análises superficiais (pro-forma) e intempestivas das prestações de contas parciais dos ajustes, limitando-se a reproduzir informações prestadas pelas convenientes, sem criticar/fiscalizar de forma efetiva as informações recebidas, além de dificultar a comprovação da aplicação dos recursos repassados e o alcance dos resultados esperados pelo ajuste firmado, com infração ao disposto nos arts. 51 a 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 3.4 do Relatório de Auditoria, peça 50)*

e) *emissão e aprovação de nota técnicas que atestaram a execução de objetos de termos de convênio e de parceria, referentes à construção de sistemas informatizados para acompanhar e monitorar as ações de qualificação do Programa, os quais não restaram demonstrado nos autos (itens 3.9 e 3.13 do Relatório de Auditoria, peça 50);*

f) *aprovação de nota técnica que atestou execução de objeto de contrato firmado com a Fundação Getúlio Vargas, sem comprovação de entrega de produtos referentes à capacitação de instrutores e à implantação do sistema informatizado de acompanhamento das ações de qualificação do Programa Bem Receber Copa (Sistema de Gestão Acadêmica - Siga), bem como pela não-adoção de providências com vistas à obtenção de ressarcimento pelos serviços não prestados pela contratada (item 3.8 do Relatório de Auditoria, peça 50);*

### Análise

Inicialmente, acolho parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Mário Augusto Lopes Moysés e Frederico Silva da Costa em relação à celebração de termos de convênio e de parceria com previsão de realização de despesas comuns em várias propostas de trabalho apresentadas pelos convenientes, sem que fosse exigido desconto por economia de escala na estipulação desses gastos (alínea “a” do tópico III.3 de irregularidade deste voto, tendo por base condutas descritas nos ofícios de audiência, peças 68, alínea “b”, e 69, alínea “b”).

O modelo de execução descentralizada do Programa Bem Receber Copa por meio da celebração de diversos convênios e termos de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos, em princípio, dificulta a centralização de previsões de gastos comuns por parte dos convenientes e parceiros, o que demandaria, possivelmente, prévia licitação e contratação centralizada pelo MTur e posterior entrega dos bens e serviço aos entes privados partícipes dos projetos. Entretanto, tal solução poderia comprometer a operacionalidade do programa, bem como a logística de entrega desses produtos comuns.

Proponho que a questão seja melhor refletida pelo órgão ministerial em futuras ações de qualificação profissional, razão pela qual acolho proposta de recomendação de aperfeiçoamento de modelo de gestão da contratação de despesas comuns, visando à racionalização e à redução de gastos de idêntica natureza em vários convênios albergados por único programa.

De outra sorte, não podem ser relevadas as graves falhas incorridas pelos agentes e gestores MTur no planejamento do Programa Bem Receber Copa que resultaram em descasamento temporal entre as atividades preparatórias de cunho pedagógico e gerencial e a execução das ações de qualificação profissional propriamente ditas, assim como na sobreposição de atividades de desenvolvimento e implantação de mecanismos informatizados de acompanhamento e avaliação dos treinamentos realizados (irregularidades referidas alíneas “b”, “c” do tópico III.3).

A primeira deficiência (alínea “b”) ficou evidente na intempestividade da contratação da Fundação Getúlio Vargas (Contrato 02/2010) quando várias ações educacionais do Programa Bem Receber Copa já se encontravam em execução pelas entidades convenientes e parceiras. Referida avença teve por objeto formulação de projeto pedagógico prevendo, entre outras metas, criação de núcleos programáticos comuns e específicos, elaboração e padronização de guias de estudo e de materiais de apoio, além de capacitação de instrutores e tutores.

Foi estipulado também desenvolvimento e implantação de sistema informatizado para acompanhamento e monitoramento acadêmico e operacional das ações de treinamento dos trabalhadores em turismo. Essa ferramenta era crucial para que o MTur realizasse o acompanhamento e fiscalização das ações previstas no programa.

A rigor, todos os instrumentos pedagógicos e ferramentas gerenciais previstos no Contrato 02/2010, por serem orientações gerais preparatórias e conterem instrumentos indispensáveis ao acompanhamento do projeto, deveriam ter sido implementadas antes mesmo da execução das ações de capacitação dos trabalhadores de turismo pelas entidades convenientes e parceiras. Infelizmente, em grande medida, essa previsão foi frustrada. Ao tempo em que a FGV, no final de 2010, entregou ao MTur produto referente à estruturação do programa de treinamento, incluindo conteúdo e guias de apoio, algumas convenientes e parceiras já estavam com seus cursos estruturados e material didático elaborado (peça 39, págs. 67/70).

Em razão dessa falha de planejamento pelo órgão ministerial, houve uma série de percalços nas ações de qualificação e baldados alguns dos objetivos do programa. O relatório de auditoria cita como exemplos: atraso no treinamento de competências específicas dos trabalhadores pelas entidades convenientes, por terem de atender às novas diretrizes de planejamento tardiamente contratadas e aprovadas pelo MTur; realização de cursos de educação profissional sem desenvolvimento do conteúdo programático de competências gerais; geração de material de apoio por algumas entidades executoras que não estavam alinhados com a padronização posteriormente prevista para o programa; ausência de capacitação de instrutores e tutores.



Mais grave, parte dos treinamentos dos profissionais de turismo foram executados quando o sistema de acompanhamento de monitoramento das ações de treinamento dos trabalhadores sequer havia sido implementado. Essa lacuna fragilizou a fiscalização das atividades conveniadas por parte do Ministério do Turismo

Nessa toada, rejeito as razões de justificativa apresentadas por Gláucia de Fátima Matos, Luciano da Costa Paixão e por Francisca Regina Magalhães Cavalcante, referentes à irregularidade indicada na alínea “b” do tópico III.3, tendo por base condutas descritas nos ofícios de audiência (peças 64, alíneas “d” e “d.2”; 70, alínea “g”; 73, alínea “g”).

Ainda sobre essa irregularidade, acolho as razões aduzidas por Rubens Portugal Bacellar em relação à conduta descrita no ofício de audiência (peça 67, alínea “b”). Na qualidade de Diretor de Gestão Interna do MTur, o responsável aprovou a celebração do Contrato 002/2010 em vista dos pareceres favoráveis das instâncias técnica e jurídica. Tendo por base as competências deferidas pelo regimento interno do órgão ministerial, a atuação do dirigente, no caso concreto, circunscrevia-se a celebrar a avença diante da verificação da presença dos requisitos legais (manifestação da consultoria jurídica pela contratação direta), financeiros e orçamentários (disponibilidade de recursos do orçamento e emissão de empenho).

Nessas condições, a peculiaridade da existência de descasamento temporal entre o planejamento do projeto pedagógico e gerencial do programa e as ações de treinamento dificilmente seria perceptível por Rubens Portugal Bacellar, a qual deveria ter sido apreendida pelas alçadas técnicas do Departamento de Qualificação, Certificação e de Produção Associada ao Turismo do MTur (DCPAT).

Com relação à segunda falha grave de planejamento (alíneas “b” e “c”), os achados trazidos pelo relatório de auditoria demonstram ter sido recorrente aprovação de projeto básico e planos de trabalho de contrato, convênio e termo de parceria com sobreposição de ações de desenvolvimento e implantação de mecanismos para acompanhamento e avaliação da efetividade dos treinamentos realizados no âmbito do Programa Bem Receber Copa.

Essa lacuna de gestão administrativa do programa ficou clara em alguns momentos trazidos pelo relatório de auditoria. A começar pela emissão e aprovação de Nota Técnica 011/2010, de 03/02/2010 (peça 8, págs 112/123), que embasou a celebração do Contrato 002/2010, firmado com a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Previa o acordo negocial, entre outros serviços, o desenvolvimento e implantação de Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (Siga), ferramenta tecnológica destinada a realizar acompanhamento das ações específicas de qualificação profissional abrangidos pelo programa por meio de inserção de cadastros de informações, tais como: associações convenientes, instrutores, treinandos, soluções de aprendizagem e geração de relatórios gerenciais.

Ocorre que os agentes da área técnica do Ministério do Turismo, ao manifestarem-se favoravelmente à aprovação de projeto de contratação da FGV com previsão de desenvolvimento e implantação do sistema de acompanhamento das ações de treinamento do Programa Bem Receber Copa, não atentaram para o fato de que já havia solução de TI para mesma finalidade, denominada sistema Observatório, a qual fora anteriormente contratada pelo MTur por meio de Termo de Parceria 7303603/2009, firmado com o Instituto Casa Brasil de Cultura (ICBC).

Com efeito, segundo aponta fiscalização de auditoria, Nota Técnica 201, de 30/12/2009, emitida pelo DCPAT (peça 39, págs. 12/17), havia recomendado celebração de termo de parceria com ICBC prevendo elaboração e operacionalização de mecanismo tecnológico (sistema Observatório), também destinado ao acompanhamento das ações de qualificação profissional do Programa Bem Receber Copa. Essa ferramenta contemplava, inclusive, as mesmas utilidades posteriormente vislumbradas para o sistema Siga, a exemplo de geração de cadastros e de relatórios trimestrais. Assim, houve sobreposição de serviços de construção e implantação de sistema de acompanhamento gerencial do programa, verificada a partir da contratação da FGV.

Os argumentos enfileirados pelos técnicos e dirigentes do DCPAT não lograram justificar existência de diferenças significativas que afastassem a duplicidade dos sistemas Observatório e Siga. Sem falar que o MTur já dispunha de instrumento de acompanhamento das ações de qualificação

profissional, no caso o Mapa (Mapa de Qualificação em Turismo). De acordo com o relatório de auditoria, outros termos de convênio no âmbito do programa também previram instrumentos de controle específicos para objeto desses ajustes, com a mesma finalidade.

A despeito da disponibilidade de ferramentas de acompanhamento de todas as ações do programa (sistemas Mapa, Observatório e Siga), ainda assim, o MTur consentiu com propostas de criação de novos instrumentos de monitoramento e avaliação de treinamentos profissionais, no âmbito dos Convênios 753683/2010 e 746977/2010, respectivamente firmados com o Instituto Brasileiro de Hospedagem (IBH) e a Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (FNHRBS).

Os aludidos acordos tinham por objeto principal a realização de curso à distância para trabalhadores do ramo hoteleiro, denominado Escola Virtual de Meios de Hospedagem (EVMH). Os serviços de desenvolvimento e implantação de ferramenta computacional de acompanhamento e avaliação dessa ação educativa foram subcontratados pelas entidades convenientes com a empresa OMNI3. Esta empresa já havia sido anteriormente contratada pelo IBH para implantação da mesma ferramenta em termo de ajuste anterior (Convênio 724449/2009).

Verifica-se, assim, profusão de sistemas de acompanhamento, monitoramento e avaliação de ações de treinamento profissional em contrato, convênios e parcerias, redundando em sobreposição de esforços e gastos excedentes desnecessários, em desacordo com os princípios da eficiência e economicidade.

Rejeito, portanto, as razões de justificativa apresentadas por Luciano da Costa Paixão, Freda Azevedo Dias e Francisca Regina Magalhães Cavalcante, referentes à irregularidade indicada na alínea “c” do tópico III.3 deste voto, tendo por base condutas descritas nos ofícios de audiência (peças 70, alíneas “i.1”, “i.3”, “i”; 72, alínea “e”; 73, alíneas “h.1”, “h.3”). Considerando o dever de coordenar e dirigir as atividades técnicas sob suas responsabilidades, esses agentes deveriam conhecer e prevenir a ocorrência de sobreposição de esforços na criação e implantação de ferramentas tecnológicas de acompanhamento das ações do programa, dispersas em vários termos de convênios.

Ainda nesse tópico, acolho as razões ofertadas por Gláucia de Fátima Matos e por Luciano Brito Rebouças Freitas (irregularidade indicada na alínea “c” do tópico III.3 deste voto e condutas descritas nos ofícios de audiência, peças 64, alíneas “c”, “c.1”, “d” e “d.3; 63, alíneas “b”, “b.1”). Conforme demonstram as provas colacionadas aos autos, esses agentes não tinham, nem poderiam deter pleno conhecimento da existência de instrumento informatizado anteriormente acordado pelo MTur, a ponto de evitar a emissão de pareceres favoráveis à contratação de soluções tecnológicas com mesma finalidade.

Pelos mesmos fundamentos de fato e de direito aduzidos em relação à ocorrência anterior, acolho as razões trazidas por Rubens Portugal Bacellar quanto à irregularidade apontada na alínea “c” do tópico III.3, e conduta descrita no ofício de audiência (peça 67, alínea “c”). Consta dos autos que o responsável autorizou a celebração do Contrato 02/2010 com a Fundação Getúlio Vargas, sem que tivesse ou, ao menos, devesse ter clara ciência de outros ajustes e termos de parceria com previsão de desenvolvimento e implantação de ferramenta tecnológica de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de qualificação do programa.

Não bastassem as distorções verificadas em todas as etapas de gestão administrativa do Programa Bem Receber Copa, as quais, por si só, são suficientes para comprometer a higidez e efetividade do projeto, o último grupo de irregularidades tratadas neste tópico (alíneas “d”, “e” e “f”) encerra, na sua essência, graves deficiências de fiscalização da efetiva aplicação dos recursos federais nas ações preparatórias e executivas de qualificação do trabalhador em turismo, elevando significativamente o risco de inexecução de despesa pública e de desvio de verba da União.

Sistematicamente, o órgão concedente não realizou fiscalização satisfatória das ações de treinamento dos profissionais de turismo em todos os ajustes firmados no âmbito do Programa Bem Receber Copa. Consoante registrado no relatório de auditoria, tendo por base significativa amostra de evidências (item 3.4, peça 50), os pareceres emitidos pelos técnicos, aprovados pelos escalões

dirigentes da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação e da Diretoria do DCPAT, foram superficiais e lacônicos.

As notas técnicas emitidas em relação às prestações de contas parciais foram escudadas fundamentalmente em declarações e informações prestadas pelos convenientes e pelos executores dos projetos, sem qualquer crítica quanto à sua veracidade. Os pareceres singelos, segundo padrão definido pela área técnica do ministério, permitiram a aprovação, pelas instâncias dirigentes, da liberação de outras parcelas de recursos de convênios sem qualquer evidência convincente da realização da despesa nos fins colimados pelos acordos. É inegável a violação às disposições contidas nos artigos 51 e 52 da Portaria Interministerial 127/2008, à época vigente.

Cumprindo recomendação do Tribunal, expressa no Acórdão 1331/2008-Plenário, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão havia emitido orientação, no sítio do Siconv ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)), no sentido de órgãos e entidades estabelecerem valor a partir do qual fosse obrigatória a realização de fiscalização *in loco* da execução física de ajustes firmados pela Administração Pública Federal com entidades não-governamentais sem fins lucrativos. Não cabe, assim, escusa dos responsáveis quanto à existência de restrições de pessoal ou de cunho orçamentário-financeiras para efetivação dessas inspeções.

Na mesma trilha, esta Corte de Contas determinou ao Ministério do Turismo, por intermédio do Acórdão 5078/2009-TCU-2ª Câmara, a adoção de critérios mínimos de seletividade para fiscalização da execução física de projetos e planos de trabalho acordados em convênios e acordos congêneres.

Debalde as medidas preventivas expedidas pelo TCU e as orientações do órgão central da Administração, o MTur não adotou efetiva política de inspeção física da aplicação das transferências voluntárias no amplo espectro de ações do Programa Bem Receber Copa. Embora a Secretaria-Executiva o Ministério do Turismo tenha estabelecido, por meio de Memorando-Circular 24, de 16/12/2009, critérios gerais para seleção de convênios a serem diretamente fiscalizados, sua abrangência alcançou apenas a área de eventos, e não as ações de capacitação de trabalhadores em turismo, objeto do referido programa.

A própria natureza fungível das ações contempladas no Bem Receber Copa, realização de cursos de treinamento ou capacitação, clamavam por acompanhamento físico e tempestivo por parte dos responsáveis do órgão concedente, sob pena de o órgão, mais uma vez, deparar-se tardiamente com graves fraudes da realização de despesas públicas, como as verificadas na chamada Operação “Voucher”, já citada neste voto.

Nem mesmo as ferramentas tecnológicas de monitoramento e acompanhamento à distância das ações de qualificação profissional (sistemas Siga e Observatório), contratadas pelo MTur junto à FGV e ao ICBC, estavam disponíveis ao tempo em que foi realizada a auditoria. Ambas as soluções de TI, o próprio sistema Mapa do Ministério do Turismo e outras ferramentas específicas de monitoramento previstas em convênios não foram capazes de fornecer ao MTur elementos suficientes para assegurar o acompanhamento e avaliação da execução dos ajustes firmados com as entidades parceiras, no âmbito do Programa Bem Receber Copa.

Outra falha de organização e planejamento do MTur que contribuiu para frustrar a verificação da efetividade do programa refere-se ao fato de que as entidades convenientes e parceiras não estavam obrigadas a migrar seus dados para as referidas ferramentas de acompanhamento. Além disso, a redundância de sistemas como o Mapa, Siga e Observatório resultou em lacunas e divergências de informações encaminhadas ao órgão ministerial.

As evidências colhidas em Relatório Especial da CGU (peça 40) a partir de inspeções físicas, entrevistas realizadas com alunos, tutores e coordenadores, e em amostra extraída do Siga e do Mapa, também corroboram a baixa qualidade e a falta de confiabilidade das informações constantes dos bancos de dados desses sistemas. Os resultados indicam discrepância entre os dados constantes do sistema Siga e aqueles disponíveis nas plataformas de ensino à distância mantidas pelas entidades convenientes visitadas.

Foram verificadas, também, as seguintes incongruências: incidência significativa de não-localização de alunos cadastrados nos sistemas, variando, na amostra, entre 28,1 a 69,5%; declaração de não realização dos cursos de qualificação por parcela sensível de alunos cadastrados, como 22,6% (Abeta), 30,7% (Abrasel), e 5,1% (IBH).

A despeito dessas deficiências e da incompletude dessas ferramentas, consoante apurados nestes autos, técnicos e gerentes do órgão concedente não deixaram de cancelar o desenvolvimento e a implantação das soluções tecnológicas avençadas. Isso foi verificado na entrega de instrumentos de avaliação de cursos, subcontratados com a empresa OMINI3 pelas entidades IBH e FNHBRS, nos Convênios 724449/2009, 753683/2010 e 746977/2010), os quais ficaram muito aquém do previsto.

O sistema Observatório transformou-se em ferramenta de divulgação das ações do Programa Bem Receber Copa, ao invés de ser sistema de monitoramento e acompanhamento das ações do projeto. No momento em que foi realizado o relatório de auditoria (item 3.8.9, peça 50), apesar do atesto da execução de objeto de contrato firmado entre o MTur e a Fundação Getúlio Vargas, não havia sido comprovada a entrega de produtos referentes à capacitação de instrutores e à implantação do sistema informatizado de acompanhamento das ações de qualificação do Programa Bem Receber Copa (Sistema de Gestão Acadêmica - Siga). Tampouco se teve notícias da adoção de providências visando à recomposição de dívida por serviços não prestados.

Em todo caso, alinho-me à proposta da unidade técnica de que a comprovação da efetiva execução dos objetos de contratos, de convênios e termos de parceria, celebrados no âmbito do Programa Bem Receber Copa, seja reavaliada no exame da prestação de contas final desses ajustes, com a adoção das medidas pertinentes pelo órgão repassador.

Assim, rejeito as razões de justificativa apresentadas por Gláucia de Fátima Matos, Luciano Brito Rebouças, Tâmara Galvão Veiga Barros, Luciano da Costa Paixão, Freda Azevedo Dias e Francisca Regina Magalhães Cavalcante acerca das irregularidades mencionadas nas alíneas “d”, “e” e “f” deste tópico, considerando as condutas individuais descritas nos respectivos ofícios de audiência (peças 62, alínea “b”; 63, alíneas “d” e “e”; 64, alíneas “b”, “c”, “c.2”, “e”; 70, alíneas “d”, “h”, “i.2” e “m”; 72, alíneas “d” e “h”; 73, alíneas “d”, “h.2”, “k”).

### III

Analisadas as irregularidades e as condutas dos agentes públicos, passo ao exame da punibilidade.

Nenhuma das pretensões punitivas deste Tribunal foi alcançada pela prescrição. Conforme entendimento firmado pelo Tribunal no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, a extinção da punibilidade pela prescrição subordina-se ao escoamento do prazo de dez anos, contados da data de ocorrência do fato gerador, podendo a contagem, nesse período, ser interrompida com o ato que ordenar a audiência nos termos dos artigos 189, 202, inciso I, e 205 do Código Civil.

As irregularidades não-elididas pelos responsáveis sucederam-se entre 2007 e 2010. A decisão monocrática do Relator que autorizou audiência dos agentes ocorreu em maio de 2012, não tendo havido, assim, extinção da punibilidade pelo término do prazo prescricional.

Dessa forma, aplico aos servidores sanção pecuniária individual prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, cuja gradação arbitro com base no princípio da proporcionalidade, levando em consideração o grau de responsabilidade dos agentes, a gravidade dos fatos ilícitos, a recorrência das irregularidades e a presença de circunstâncias agravantes ou atenuantes.

Início pelos agentes públicos signatários das notas técnicas que examinaram os documentos de habilitação técnica e os planos de trabalho apresentados pelos proponentes ao recebimento de apoio do Ministério do Turismo, bem como realizaram acompanhamento da execução física dos aludidos termos de convênio, parceria e contratos firmados com o Ministério do Turismo.

Conforme salientei neste voto, os pareceres subscritos pelos servidores Bruno Pinto de Moraes, Márcio Misso, Gláucia de Fátima Matos, Luciano Brito Rebouças Freitas, Tâmara Galvão Veiga Barros, observadas as respectivas imputações, foram eivados de graves irregularidades porquanto foram favoráveis:



a) à admissibilidade de habilitação técnica de proponentes para celebração de convênios e termos de parceria, sem que estes interessados detivessem capacidade técnica, operacional e experiência na realização do objeto das ações previstas para o Programa Bem Receber Copa, qualificação dos trabalhadores da linha de frente do turismo;

b) à anuência aos planos de trabalho de convênios e termos de parceria, sem evidencição de lastro probatório que demonstre a razoabilidade dos preços e dos custos de bens e de serviços, das contrapartidas não-financeiras, bem assim a adequação temática da previsão de despesas às finalidades do programa;

c) ao acolhimento de propostas técnicas de contratações diretas, sem apresentação de justificativa da compatibilidade dos preços com os valores de mercado;

d) à aprovação da execução física parcial de planos de trabalho, à não-verificação da efetiva integralização das contrapartidas não-financeiras dos convenientes, tendo por base pareceres lacônicos, formais e genéricos, sem qualquer crítica às informações prestadas pelos convenientes, parceiros ou contratados.

Nenhuma dessas condutas foi respaldada por excludente de ilicitude, pois, ainda que não houvesse regulamentação da matéria no âmbito do Ministério, todas as manifestações técnicas foram exaradas diante de graves e evidentes lacunas de informação quanto ao preenchimento das condições de qualificação técnica dos proponentes e da compatibilidade dos preços dos bens e serviços das propostas de trabalho às condições de mercado.

Quanto à culpabilidade, era exigível conduta diversa dos agentes pois, considerando a postura do técnico mediano, aferida no caso concreto, não se poderia consentir com habilitação das convenientes e parceiros sem prévia e comprovada demonstração de que detinham experiência e capacidade técnica e operativa para executar as ações de qualificação profissional no âmbito do Programa Bem Receber Copa. No mínimo, haveriam os responsáveis de levantar suspeição de que as entidades associativas privadas, por sua própria natureza e finalidade estatutária, não poderiam reunir as condições para execução dos objetos dos acordos de convênio e de parceria, o que demandaria maiores diligências.

De igual forma, era evidente que pareceres técnicos lacônicos e padronizados, desprovidos de levantamento e pesquisa de preços, não poderiam justificar a compatibilidade mercadológica dos valores e custos dos bens e serviços das propostas de trabalho e projetos. Em momento algum, foi questionada a adequação temática da natureza da despesa à finalidade do programa. Ao revés, as opiniões técnicas não fizeram qualquer ressalva, assentindo as previsões de gastos sem qualquer crítica.

No mesmo diapasão, não era razoável supor que informações prestadas pelos convenientes, parceiros ou contratados, sem qualquer fiscalização *in loco* ou diligência adicional por parte do órgão concedente, fossem suficientes para afirmar a regularidade da execução física dos convênios, termos de parceria e contratos.

Por outro lado, atenua a culpabilidade dos agentes: a falta de treinamento dos servidores; a ausência de regulamentação adequada de critérios e de procedimentos necessários à verificação dos requisitos de habilitação técnica dos proponentes e da adequação dos preços e custos de bens e serviços previstos nos planos de trabalho; a falta de critérios de triagem e admissibilidade da pertinência das despesas às finalidades do programa; a ausência de adoção, pelo MTur, de política de acompanhamento da execução física de contrato, convênios e termos de parceria com base na realização seletiva de fiscalização *in loco*.

Assim, fixo as seguintes penas aos responsáveis:

| Responsável | Valor (R\$) | Incidência das irregularidades |
|-------------|-------------|--------------------------------|
|-------------|-------------|--------------------------------|



|                                |                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bruno Pinto de Moraes          | 3.500,00 (três mil e quinhentos reais)   | <u>Nota Técnica 146A/2007 relativa ao Convênio 635/2007</u><br>- Ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional das proponentes;<br>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, da aderência da natureza da despesa à finalidade do Programa                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Márcio Misso                   | 4.000,00 (quatro mil reais)              | <u>Notas Técnicas 202/2009 e 196/2009, relativas aos Convênios 724440/2009 e 728599/2009</u><br>- Ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional das proponentes;<br>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, incluindo contrapartida não-financeira, bem como da aderência da natureza da despesa à finalidade do Programa                                                                                                                                                                                                                           |
| Luciano Brito Rebouças Freitas | 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) | <u>Notas Técnicas 204/2010, 214/2010, relativas aos Convênios 746977/2010 e 747212/2010</u><br>- Ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional das proponentes;<br>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, incluindo contrapartida não-financeira, bem como da aderência da natureza da despesa à finalidade do Programa<br>- fiscalização deficiente e atesto indevido da execução física do objeto dos convênios                                                                                                                                  |
| Tâmara Galvão Veiga Barros     | R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)           | <u>Notas Técnicas 085/2009, 196/2010, 246/2010, 132/2011 e 133/2011, relativas aos Convênios 635/2007, 717476/2009, 747212/2010 e 753683/2010</u><br>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, incluindo contrapartida não-financeira, bem como da aderência da natureza da despesa à finalidade do Programa<br>- fiscalização deficiente da execução física do objeto dos convênios                                                                                                                                                                              |
| Gláucia de Fátima Matos        | R\$ 5.500,00 (cinco mil reais)           | <u>Notas Técnicas 209/2009, 087/2010, 156/2010, 256/2010, 11/2010 e 232/2010, relativas ao Convênio 724449/2009 e ao Contrato 02/2010</u><br>- Ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional das proponentes;<br>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, incluindo contrapartida não-financeira, bem como da aderência da natureza da despesa à finalidade do Programa;<br>- Não-elisão de justificativa de preço para contratação diretas –<br>- Fiscalização deficiente e atesto indevido da execução física de objeto de convênios e de contrato |

Maior censura merece a conduta dos dirigentes da área técnica do Ministério do Turismo, à época dos fatos, investidos nas funções de Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur) – Frederico Silva da Costa, de Diretor do Departamento Qualificação e Certificação de Produção Associado ao Turismo (DCPAT) – Diogo Joel Demarco, Francisca Regina Magalhães Cavalcante, e de Coordenador-Geral de Qualificação e Certificação – Valdir Cardoso Neves, Luciano da Costa Paixão, Freda Azevedo Dias.

Consoante retratado neste voto, os responsáveis tinham, por dever regimental, obrigação de realizar coordenação e supervisão técnica dos trabalhos desenvolvidos pelos agentes que lhe eram hierarquicamente subordinados.



Os dirigentes da área técnica cancelaram as notas técnicas apesar das graves deficiências verificadas na fundamentação dos pareceres favoráveis à habilitação técnica dos proponentes, à adequação de preços previstos nos planos de trabalho e à pertinência dos gastos previstas nas propostas de recebimento de apoio da União por meio de convênios, termos de parceria e contratos. Aderiram, também, ao atesto indevido da execução física desses acordos, sem qualquer base documental ou fiscalização in loco dos projetos.

A despeito da recorrência desses fatos, os gestores não adotaram qualquer medida no sentido de corrigir as falhas, propor ou rever procedimentos antes mesmo da celebração dos acordos de convênio, termos de parceria e contratos.

Dessa forma, não socorre aos responsáveis qualquer excludente de ilicitude ou de culpabilidade, pelo que lhes aplico sanções pecuniárias:

| Responsável                           | Valor (R\$)                         | Incidência das irregularidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Frederico Silva da Costa              | 20.000,00 (vinte mil reais)         | <p><u>Celebração dos Convênios 753683/2010, 746977/2010, 747212/2010, 754856/2010 e 753804/2010, com as seguintes irregularidades nos pareceres técnicos que os subsidiaram:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional das proponentes;</li> <li>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, incluindo contrapartida não-financeira, bem como da aderência da natureza da despesa à finalidade do Programa</li> <li>- fiscalização deficiente e atesto indevido da execução física do objeto dos convênios</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Francisca Regina Magalhães Cavalcante | 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) | <p><u>Aprovação de Notas Técnicas 196/2009, 199/2009, 201/2009, 202/2009, 209/2009, 204/2010, 214/2010, 291/2010, 292/2010 297/2010, que examinaram os planos de trabalho dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 728599/2009, 747977/2010, 747212/2010, 730603/2009, 753683/2010, 754856/2010 e 753804/2010, com as seguintes irregularidades:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional das proponentes;</li> <li>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, incluindo contrapartida não-financeira, bem como da aderência da natureza da despesa à finalidade do Programa</li> <li>- fiscalização deficiente e atesto indevido da execução física do objeto dos convênios;</li> <li>- não-verificação de eventual sobreposição de objetos;</li> </ul> <p><u>Não-elisão de justificativa de preço para contratação diretas</u></p> |
| Diogo Joel Demarco                    | 8.000,00 (oito mil reais)           | <p><u>Aprovação da Nota Técnica 146A, que aprovou o plano de trabalho do Convênio 600281/2007 com as seguintes irregularidades:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional das proponentes;</li> <li>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, da aderência da natureza da despesa à finalidade do Programa</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Valdir Cardoso Neves                  | 8.000,00 (dez mil reais)            | <p><u>Emissão da Nota Técnica 146A/2007, que aprovou o plano de trabalho do Convênio 600281/2007, com as seguintes irregularidades:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional das proponentes;</li> <li>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, da aderência da natureza da despesa à</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |



|                         |                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Luciano da Costa Paixão | 12.000,00 (dez mil reais) | <p>finalidade do Programa</p> <p><u>Emissão das Notas Técnicas 196/2009, 199/2009, 201/2009, 202/2009, 209/2009, 204/2010, 214/2010, que examinaram os planos de trabalho dos convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 728599/2009, 730603/2009, 747977/2010 e 747212/2010 eivados com as seguintes irregularidades:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional das proponentes;</li> <li>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, incluindo contrapartida não-financeira, bem como da aderência da natureza da despesa à finalidade do Programa</li> <li>- fiscalização deficiente e atesto indevido da execução física do objeto dos convênios;</li> <li>- falhas de planejamento na aprovação de projetos</li> </ul> <p><u>Não-elisão de justificativa de preço para contratação diretas</u></p> |
| Freda Azevedo Dias      | 10.000,00 (dez mil reais) | <p><u>Emissão das Notas Técnicas 291/2010, 292/2010 e 297/2010 que examinaram os planos de trabalho dos Convênios 753683/2010, 754856/2010 e 753804/2010 com as seguintes irregularidades:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional das proponentes;</li> <li>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, incluindo contrapartida não-financeira, bem como da aderência da natureza da despesa à finalidade do Programa;</li> <li>- fiscalização deficiente e atesto indevido da execução física do objeto dos convênios;</li> <li>- falhas de planejamento na aprovação de projetos, com sobreposição de esforços.</li> </ul>                                                                                                                                                                               |

Também não pode ser afastada a reprovabilidade das condutas dos responsáveis Mário Augusto Lopes Moysés e Rubens Portugal Bacellar, à época dos fatos, qualificados, respectivamente, como Secretário-Executivo e Diretor de Gestão Interna do Ministério do Turismo.

Ressaltei, neste voto, que ambos os gestores olvidaram deveres regimentais de supervisão e controle dos atos praticados pela Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo. Não que houvessem de adentrar nas minúcias técnicas dos projetos e planos de trabalho, ou ainda, nos detalhes das condições de habilitação técnica dos proponentes ao recebimento de apoio do Ministério do Turismo.

No caso de Mário Augusto Lopes Moysés, não se poderia considerar como excludente de ilicitude ou de culpabilidade o fato de o gestor ter autorizado a celebração dos acordos e ajustes em vista de pareceres favoráveis aprovados pelos escalões técnicos da SNPTur, pois era flagrante e sistemática a ausência de fundamentação técnica e prova documental em todas as análises de qualificação técnica dos proponentes, de adequação das preços e de previsão de gastos das propostas de convênio, termo de parceria e contratos, as quais foram lastreadas em notas lacônicas e superficiais.

Nessas condições concretas, não se exigia olhar mais acurado por parte dirigente mediano para verificar a falta de comprovação da idoneidade técnica das proponentes, a falta de demonstração da compatibilidade mercadológica dos preços e custos dos bens e serviços das propostas de trabalho, dos termos de referência e projetos, além da absoluta ausência de regulamentação quanto aos critérios de admissibilidade da previsão de despesas e sua pertinência temática às finalidades do programa.

Não se cuida, aqui, de controle formal, pois, de acordo com o Regimento Interno do MTur à época vigente, incumbia-lhe, supervisionar e avaliar a execução dos projetos, coordenar as secretarias

integrantes da estrutura da pasta e corrigir distorções verificadas pela regulamentação de lacunas que já eram evidentes. Milita ainda contra o responsável o fato de já ter sido alertado pelo TCU sobre as deficiências observadas no planejamento e controle de transferências voluntárias, como as destacadas neste voto.

Em menor grau de reprovabilidade, porém não desprezível, incorre a conduta de Rubens Portugal Bacellar em autorizar a celebração das duas contratações diretas com a Fundação Getúlio Vargas, sem que fosse exigida comprovação da compatibilidade dos preços propostos pela FGV com os de mercado, conforme exige o artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993. Na condição de Diretor de Gestão Interna, tinha por incumbência a avaliação da adequação orçamentária e financeira da despesa pública, o que lhe exigia postura diversa no sentido de controlar e rever atos emitidos pelas instâncias técnicas sem a devida fundamentação quanto à adequação dos preços aos parâmetros de mercado.

Portanto, aplico a esses responsáveis as seguintes sanções pecuniárias individuais:

| Responsável                | Valor (R\$)                 | Incidência das irregularidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mário Augusto Lopes Moysés | 20.000,00 (vinte mil reais) | <u>Celebração dos Convênios 717476/2009, 724440/2009, 724449/2009, 728599/2009 e 730603/2009, com as seguintes irregularidades nos pareceres técnicos que a subsidiaram:</u><br>- Ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional das proponentes;<br>- falta de avaliação da adequação mercadológica dos preços e custos de bens e serviços, bem como razoabilidade e aderência da natureza da despesa à finalidade do Programa<br><u>Não-elisão parcial de ausência de justificativa de preço para contratação direta – Contrato 047/2008</u> |
| Rubens Portugal Bacellar   | 7.000,00 (sete mil reais)   | <u>Não-elisão de justificativa de preço para contratação diretas – Contratos 002/2010 e 029/2010</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

Com fulcro no artigo 28, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, autorizo, desde logo, o desconto das dívidas nas remunerações dos responsáveis, observada a legislação pertinente, bem como a cobrança judicial dos valores devidos, caso não sejam atendidas as notificações com o desconto ou o recolhimento das multas ao Tesouro Nacional, nos termos da legislação em vigor.

Acolho também as propostas de recomendação e de determinação alvitadas pela unidade técnica.

Ainda com relação às determinações, ressalto que as prestações de contas dos convênios, termos de parceria e contratos, caso já tenham sido examinadas, deverão ser reanalisadas pelo órgão repassador e pelo controle interno em vista dos indícios de irregularidade na aplicação dos recursos federais apontados nestes autos.

Assim, encaminho cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam às instâncias competentes do órgão ministerial e à CGU.

Por fim, endosso proposta de envio ao Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ) e ao Ministério Público Federal (MPF) de cópia do Relatório de Auditoria (peça 50, p. 78-80, item 3.12.7), do Relatório de Auditoria Especial da CGU (peça 40, págs. 1/706), para ciência em relação aos indícios de fraude apontados no direcionamento de contratações realizadas no âmbito da execução dos Convênios 724440/2009, 600281/2007 e 717476/2009, bem assim de cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.



## ACÓRDÃO Nº 1284/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.496/2011-0.

1.1. Apensos: 045.602/2012-3; 013.811/2014-2

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Bruno Pinto de Moraes (900.477.021-68); Carlos Ivan Simonsen Leal (441.982.057-87); Diogo Joel Demarco (522.438.850-34); Francisca Regina Magalhaes Cavalcante (142.838.833-87); Freda Azevedo Dias (782.175.556-72); Frederico Silva da Costa (776.889.701-30); Glaucia de Fatima Matos (190.926.796-15); Junia Cristina Franca Santos Egidio (385.305.701-20); Luciano Brito Rebouças Freitas (419.331.503-78); Luciano da Costa Paixão (603.391.101-63); Marcio Misso (254.377.548-09); Mário Augusto Lopes Moysés (953.055.648-91); Marta Teresa Suplicy (699.158.908-00); Rubens Portugal Bacellar (186.710.639-68); Sergio Franklin Quintella (003.212.497-04); Tâmara Galvão Veiga Barros (410.861.471-20); Valdir Cardoso Neves (043.235.498-06).

4. Órgão: Ministério do Turismo (vinculador).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues (Portaria-TCU nº 187, de 29 de maio de 2019).

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen).

8. Advogados constituídos nos autos: Geraldo Ribeiro Vieira (OAB/DF 2.323), Nadja Maria Mehmeri Lordêlo (CPF: 068.225091-00), Henrique Campos Fonseca (OAB/DF 13.480), Flávio Schegerin Ribeiro (OAB/DF 21.451). Elisabete Fernandes Baffa (OAB/SP 172.259), Raimundo Bezerra da Silva Júnior (CPF: 051.735.743-72).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, cujo objeto é a verificação da regularidade dos contratos, convênios e termos de parcerias firmados no âmbito do aludido Programa Bem Receber Copa, tendo por base situações de risco mapeadas em processo de levantamento, aprovado pelo Tribunal por meio do Acórdão 2.236/2011-Plenário, com enfoque na atuação dos técnicos e gestores do Ministério do Turismo na análise, aprovação, celebração e fiscalização da execução dos referidos ajustes.

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

9.1. **considerar revel Bruno Pinto de Moraes**, nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. **acolher** as razões de justificativa apresentadas por:

9.2.1. **Rubens Portugal Bacellar**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 67, alíneas “b” e “c”);

9.2.2. **Gláucia de Fátima Matos**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 64, alíneas “c”, “c.1”, “d” e “d.3”);

9.2.3. **Luciano Brito Rebouças Freitas** em relação à irregularidade e conduta descritas no ofício de audiência (peça 63, alíneas “b”, “b.1”);

9.3. **acolher parcialmente** as razões de justificativa apresentadas por:

9.3.1. **Marta Teresa Suplicy**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 61, alíneas “a” e “b”);

9.3.2. **Mário Augusto Lopes Moysés**, em relação à irregularidade e conduta descritas no ofício de audiência (peça 69, alínea “b”);



9.3.3. **Frederico Silva da Costa**, em relação à irregularidade e conduta descritas no ofício de audiência (peça 68, alínea “b”);

9.4. **rejeitar parcialmente** as razões de justificativa apresentadas por **Mário Augusto Lopes Moysés**, em relação à irregularidade e conduta descritas no ofício de audiência (peça 69, alínea “d”);

9.5. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por:

9.5.1. **Mário Augusto Lopes Moysés**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 69, alíneas “a” e “a.1”, “a.2”, “b” e “c”);

9.5.2. **Rubens Portugal Bacellar**, em relação à irregularidade e conduta descritas no ofício de audiência (peça 67, alínea “a”)

9.5.3. **Frederico Silva da Costa**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 68, alíneas “a”, “a.1”, “a.2”, “b”, “c”);

9.5.4. **Diogo Joel Demarco**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 71, alínea “a” e “b”);

9.5.5. **Francisca Regina Magalhães Cavalcante**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 70, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i.1”, “i.2”, “i.3”, “j”, “k”, “l” e “m”);

9.5.6. **Valdir Cardoso Neves**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 59, alíneas “a”, “b” e “c”);

9.5.7. **Luciano da Costa Paixão**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 73, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h.1”, “h.2”, “h.3”, “i”, “j” e “k”);

9.5.8. **Freda Azevedo Dias**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 72, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h”);

9.5.9. **Márcio Misso**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 65, alíneas “a”, “a.1”, “a.2”, “a.3”, “b”, “b.1” e “b.2”);

9.5.10. **Gláucia de Fátima Matos**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 64, alíneas “a”, “a.1”, “a.2”, “a.3”, “a.4”, “b”, “c”, “c.2”, “d”, “d.1”, “d.2” e “e”);

9.5.11. **Luciano Brito Rebouças Freitas**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 63, alíneas “a”, “a.1”, “a.2”, “a.3”, “d”, “e”, “f”);

9.5.12. **Tâmara Galvão Veiga Barros**, em relação às irregularidades e condutas descritas no ofício de audiência (peça 62, alíneas “a” e “b”);

9.6. com fundamento no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 214, inciso III, alínea “a”, 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, **aplicar** aos responsáveis, abaixo nomeados, **sanção pecuniária individual**, fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das respectivas notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a data dos efetivos pagamentos, na forma da legislação em vigor:

| <b>Responsável</b>                    | <b>Valor (R\$)</b> |
|---------------------------------------|--------------------|
| Mário Augusto Lopes Moysés            | 20.000,00          |
| Rubens Portugal Bacellar              | 7.000,00           |
| Frederico Silva da Costa              | 20.000,00          |
| Francisca Regina Magalhães Cavalcante | 25.000,00          |
| Diogo Joel Demarco                    | 8.000,00           |
| Valdir Cardoso Neves                  | 8.000,00           |
| Luciano da Costa Paixão               | 12.000,00          |
| Freda Azevedo Dias                    | 10.000,00          |
| Bruno Pinto de Moraes                 | 3.500,00           |
| Márcio Misso                          | 4.000,00           |
| Luciano Brito Rebouças Freitas        | 4.500,00           |
| Tâmara Galvão Veiga Barros            | 5.000,00           |

|                         |          |
|-------------------------|----------|
| Gláucia de Fátima Matos | 5.500,00 |
|-------------------------|----------|

9.7. autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, com fundamento no artigo 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não sejam atendidas as notificações e não seja possível realizar desconto em folha de pagamento;

9.9. com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno, **determinar** ao Ministério do Turismo que analise ou reavalie as prestações de contas parciais/finais dos termos de convênio e de parceria, relacionados no parágrafo 574, item 5, da proposta da unidade técnica, transcrita no Relatório que acompanha este acórdão, e adote as seguintes providências quanto aos itens de fornecimento de bens e de contratação de serviços constantes dos respectivos planos de trabalho, informando a este Tribunal as medidas adotadas, no prazo 180 (cento e oitenta) dias, bem como os resultados obtidos (item 3.10.1.10, alíneas a, b, c, d, e, f, g, h, do Relatório de Auditoria, peça 50):

9.9.1. verifique se os serviços são essenciais e adequados para a capacitação do público alvo do Programa Bem Receber Copa;

9.9.2. realize pesquisas de preços para avaliar a razoabilidade dos valores dos bens e serviços com indícios de sobrepreço;

9.9.3. promova a restituição dos valores repassados para os serviços considerados não-essenciais (impertinentes ao objeto) ao Programa Bem Receber Copa, bem como daqueles considerados com sobrepreço e irregulares; e

9.9.4. no caso de a despesa ter sido realizada, solicite o ressarcimento dos valores pagos indevidamente ou a maior; e

9.9.5. em caso de insucesso das medidas de ressarcimento das despesas consideradas indevidas, promova imediata instauração de Tomada de Contas Especial;

9.10. com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno, **determinar ao Ministério do Turismo** que adote providências para as situações descritas abaixo, e informe a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias as medidas adotadas e os resultados obtidos:

9.10.1. quando da análise ou revisão das prestações de contas dos Convênios Siafi 600281/2007, 717476/2009, 724440/2009 e 754856/2010, exija das respectivas convenientes a comprovação da aplicação dos bens e serviços oferecidos como contrapartida, avaliando a razoabilidade dos custos; em caso de não comprovação, exija a restituição à conta do convênio da parcela que deveria ter sido executada da contrapartida não financeira (item 3.3.7 do Relatório de Auditoria – peça 50);

9.10.2. verifique se o sistema Observatório contempla as ferramentas previstas no Plano de Trabalho, bem como se atende ao objetivo de acompanhar operacionalmente a execução do Programa Bem receber Copa. Caso se verifique que o objeto foi desvirtuado e não atende ao objeto previsto, adote providências para o ressarcimento dos valores repassados (item 3.4.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 35-36);

9.10.3. com relação ao Contrato 02/2010, promova perante a Fundação Getúlio Vargas o ressarcimento dos valores repassados para a execução dos produtos relativos à capacitação de instrutores e adote providências para verificar se o desenvolvimento e operacionalização do sistema Siga foi de fato entregue por aquela Fundação, em virtude de que não foi demonstrado nos autos o cumprimento dessas atividades, promovendo o seu ressarcimento, se comprovada a sua inexecução. Em caso de insucesso, promova a imediata instauração de TCE (parágrafo 455-457 desta instrução e itens 3.8.1 a 3.8.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 46-47);

9.10.4. quando do exame/revisão das prestações de contas do Convênio 724449/2009, promova o ressarcimento dos valores pagos por conta dos itens do Plano de Trabalho, referentes à: (i) desenvolver sistema informatizado de monitoramento, com informações do público-alvo e das ações do Programa; e (ii) criar comunidade virtual para dinamizar as iniciativas e experiências bem sucedidas, gerando

efeitos multiplicadores; uma vez que não resta demonstrado nos autos a execução desses serviços (parágrafo 167 desta instrução e item 3.9.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 50);

9.10.5. quando do exame/revisão das prestações de contas dos Convênios 753683/2010 e 746977/2010, promova o ressarcimento dos valores repassados/executados, referentes à elaboração de instrumentos de avaliação e monitoramento do Programa Bem Receber Copa, que, na verdade, se trata de questionários elaborados para serem respondidos à distância pelos alunos, e que foram criados quando da execução do Convênio 724449/2009 (1ª etapa da EVMH), incorrendo em sobreposição de ações (parágrafo 167 desta instrução e item 3.9.7 do Relatório de Auditoria – peça 50, p. 50);

9.10.6. ao celebrar convênios e termos de parceria, seja anexado, ao respectivo processo, pesquisas de preços dos valores praticados no mercado e a metodologia de análise adotada pela área técnica para verificar a razoabilidade dos custos, em face do princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988;

9.11. com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno, **recomendar ao Ministério do Turismo** que:

9.11.1 quando da realização de programa a ser implementado por meio de diversos convênios, avaliar a possibilidade de definir, previamente, as despesas comuns a todos, para que sejam adquiridas por meio de processo licitatório único feito pelo próprio Ministério, tendo em vista os ganhos proporcionados pela compra em grande escala, em face do princípio da economicidade (parágrafos 318-320);

9.11.2. disciplinar, por meio de regulamento ou outro normativo próprio, todos os passos considerados relevantes para a análise e aprovação dos planos de trabalhos relativos a convênios, ao acompanhamento da execução contratual e à aprovação da prestação de contas, por parte dos órgãos internos envolvidos nessas atividades, levando em consideração, entre outras coisas, os seguintes tópicos:

9.11.2.1. definir o roteiro para a realização da análise da capacidade técnica e operacional das convenientes;

9.11.2.2. com relação ao orçamento proposto no plano de trabalho, definir o roteiro para a análise dos quantitativos, dos custos (economicidade) e da pertinência dos itens de despesa com o objeto a ser desenvolvido;

9.11.2.3. definir os passos para o acompanhamento da execução contratual por seu Corpo Técnico, os casos em que a visita ao local da execução será obrigatória e a abordagem a ser feita para os casos em que tal visita não seja possível;

9.11.2.4. estabelecer rotina de trabalho a ser executada quando da análise das prestações de contas;

9.11.2.5. estabelecer quais os tópicos que deverão ser abordados obrigatoriamente em parecer técnico/notas técnicas, nas fases de aprovação, acompanhamento e prestação de contas de convênios;

9.11.2.6. fixar a obrigatoriedade de que todos os elementos de convicção que forem utilizados para fundamentar os pareceres/notas técnicas sejam anexados aos autos do processo administrativo, de maneira a fundamentar e comprovar a metodologia e as conclusões exaradas pelas áreas envolvidas com a aprovação, acompanhamento e exame da prestação de contas de convênios;

9.12. **anexar cópia deste acórdão** ao TC 027.453/2010-3, TC 028.889/2010-0 e TC 028.039/2011-4, de maneira a fornecer subsídio à instrução de cada um deles;

9.13. **submeter os autos ao Ministério Público junto ao TCU** para que avalie a conveniência e oportunidade de interpor recurso de revisão, compreendendo o pedido de reabertura das contas e revisão do mérito relativas aos processos e responsáveis listados abaixo, nos termos do art. 288, § 2º, do Regimento Interno do TCU, em face dos fatos narrados nos presentes autos:

9.13.1. **TC 018.482/2008-3** - contas do Sr. Diogo Joel Demarco, relacionado no rol de responsáveis da SNPDTur – exercício de 2007 (parágrafos 187-202 desta instrução da unidade técnica);



9.13.2. **TC 013.657/2008-9** - contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, que está no rol de responsáveis da SNPTur – exercício de 2007 (parágrafos 203-245 da instrução da unidade técnica);

9.13.3. **TC 016.985/2009-1** - contas do Sr. Frederico Silva da Costa, que consta no rol da Tomada de Contas Anual da SNPDTur – exercício de 2008 (parágrafos 334-358 da instrução da unidade técnica);

9.13.4. **TC 016.324/2009-3** – contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, que consta do rol de responsáveis da SNPTur – exercício de 2008 (parágrafos 203-245 da instrução da unidade técnica);

9.13.5. **TC 027.917/2011-8** – contas do Senhor Mário Augusto Lopes Moysés, o qual consta no rol de responsáveis da SE/MTur – exercício de 2010 (parágrafos 276-333 e 553-557 da instrução da unidade técnica);

9.14 **enviar ao Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ) e ao Ministério Público Federal (MPF)** cópia do Relatório de Auditoria (peça 50, p. 78-80, item 3.12.7), do Relatório de Auditoria Especial da CGU (peça 40, págs. 1/706), para ciência em relação aos indícios de fraude apontados no direcionamento de contratações realizadas no âmbito da execução dos Convênios 724440/2009, 600281/2007 e 717476/2009, bem assim de cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam;

9.15. **encaminhar cópia deste acórdão**, bem como do relatório e voto que o fundamentam à **Controladoria-Geral da União (CGU)**.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1284-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 013.538/2005-3 [Apenso: TC 010.194/2004-9].

Natureza: Embargos de declaração (Prestação de Contas).

Entidade: Serviço Social do Comércio - Administração Nacional.

Exercício: 2005.

Embargante: Antônio José Domingues de Oliveira Santos (014.706.557-72).

Representação legal: Bruno Murat do Pillar (OAB/RJ 95.245) e Alain Alpin Mac Gregor (OAB/RJ 101.780).

**SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS. REJEIÇÃO.**

**RELATÓRIO**

Antônio José Domingues de Oliveira Santos opôs embargos de declaração em face do Acórdão 686/2019-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal julgou suas contas irregulares, em



conjunto com outros responsáveis, com a consequente imputação de débito solidário e aplicação de multa.

2. A condenação em questão está relacionada à impugnação de pagamentos realizados no exercício de 2004, em decorrência de sobrepreço de itens das planilhas orçamentárias dos Contratos 1/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003, todos relacionados a obras no Centro Administrativo do Sesc e Senac, dos quais o embargante era presidente.

3. O embargante apontou omissão no julgado que, segundo aduz, deixou de considerar o parecer complementar da Fipe por ele apresentado para integrar o estudo anterior recusado pela unidade instrutora por ausência das composições de preços. Tal estudo, que buscou no Sinapi custos dos mesmos serviços contratuais executados nas datas base, concluiu pela inexistência de sobrepreço nas avenças.

4. Afirmou que o acórdão embargado ignorou as diversas tabelas de referência constantes dos autos e que favoreceriam o embargante, muito embora a apuração do valor de mercado dos insumos utilizados na época da obra não fosse algo trivial ou exato, como reconhecido pela unidade técnica, nos itens 108 a 111 de sua manifestação, ao indicar que a composição de preços faria com que os preços variassem para cima, afastando o sobrepreço.

5. Apontou ainda omissão relacionada à falta de exame dos argumentos do MPTCU que afastavam a responsabilidade do embargante.

6. Indicou, ainda, contradição no julgado cujo voto considerou que seria *bis in idem* a aplicação de multa ao embargante para, ao final, aplicá-la, conforme item 9.5 do acórdão embargado.

É o relatório.

## VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos pelo responsável Antônio José Domingues de Oliveira Santos, então presidente do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Nacional (Senac/AN), contra o Acórdão 686/2019-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, em conjunto com outros responsáveis, com a consequente imputação de débito solidário e aplicação de multa.

2. A condenação em questão está relacionada à impugnação de pagamentos realizados no exercício de 2004, em decorrência de sobrepreço de itens das planilhas orçamentárias dos Contratos 1/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003, todos relacionados a obras no Centro Administrativo do Sesc e Senac, entidades dos quais o embargante era presidente.

3. O embargante apontou omissão no julgado que, segundo aduz, deixou de considerar o parecer complementar da Fipe por ele apresentado para integrar o estudo anterior recusado pela unidade instrutora por ausência das composições de preços. Tal estudo, que buscou no Sinapi custos dos mesmos serviços contratuais executados nas datas base, concluiu pela inexistência de sobrepreço nas avenças.

4. Afirmou que o acórdão embargado ignorou as diversas tabelas de referência constantes dos autos e que favoreceriam o embargante, muito embora a apuração do valor de mercado dos insumos utilizados na época da obra não fosse algo trivial ou exato, como reconhecido pela unidade técnica, nos itens 108 a 111 de sua manifestação, ao indicar que a composição de preços faria com que os preços variassem para cima, afastando o sobrepreço.

5. Apontou, ainda, omissão relacionada à falta de exame dos argumentos do MPTCU que afastavam a responsabilidade do embargante.

6. Indicou, por fim, contradição no julgado cujo voto considerou que seria *bis in idem* a aplicação de multa ao embargante para, ao final, aplica-la, conforme item 9.5 do acórdão embargado.

7. Por atender aos requisitos de admissibilidade, os embargos de declaração em exame podem ser recebidos. Não merecem, contudo, acolhimento.





8. Não vislumbro as omissões apontadas no julgado.
9. O parecer original da Fipe e o apresentado de forma complementar foram devidamente analisados pela unidade técnica na manifestação que integrou o relatório do julgado embargado e expressamente adotada como minhas razões de decidir.
10. A apresentação pelo responsável de documentação complementar, relacionada especificamente a outro estudo da Fipe, levou a uma nova manifestação da unidade instrutora (peça 37), no qual foram analisados detidamente os dados ali constantes.
11. Assim, não procede a alegação do embargante de que tal estudo não foi considerado no julgamento em apreço. As razões que nortearam o não acolhimento de sua integralidade encontram-se devidamente explicadas na manifestação da unidade técnica.
12. Lembro que, na forma da jurisprudência deste Tribunal, não há omissão quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e que integra as razões de decidir da deliberação. Nesse sentido, os Acórdãos 131/2015-TCU-1ª Câmara, 3.111/2014-TCU-Plenário, 8.696/2017-TCU-2ª Câmara, dentre outros.
13. O acórdão embargado não deixou, igualmente, de examinar os argumentos apresentados pelo MPTCU, conforme alegou o embargante.
14. O voto condutor do acórdão originário discordou do posicionamento proposto pelo *Parquet* de Contas, explicitando os motivos pelos quais entendeu que a proposta de irregularidade das contas com seus consectários, sugerida pela unidade técnica, era a que melhor se adequava ao caso concreto, conforme excertos a seguir transcritos:
  27. Quanto à análise da responsabilidade, na mesma linha defendida pelo Acórdão 201/2018-TCU-Plenário, não acolho o argumento do gestor de que, como dirigente máximo do Sesc e do Senac, não seria de se esperar que ele participasse de todos os atos praticados no decorrer da referida obra.
  28. Os documentos constantes dos autos dão conta de que o Sr. Antônio Santos foi o signatário dos contratos e aditivos questionados. Além disso, os elevados custos da obra, cerca de R\$ 167 milhões, em valores atualizados até fevereiro de 2006, e os problemas atinentes à própria execução da edificação, iniciada em 1996, mereceriam uma atenção especial daquele dirigente. Não há, pois, como afastar sua responsabilidade nestes autos.
15. Além disso, consoante a jurisprudência deste Tribunal, eventual divergência entre o juízo do relator, explicitado no voto, e os pareceres constantes do relatório não necessariamente implica contradição na deliberação. A instrução da unidade técnica e o parecer do MPTCU não vinculam o relator. Nesse sentido, os Acórdãos 6.294/2018-TCU-2ª Câmara e 78/2017-TCU-Plenário.
16. Também não vislumbro a existência de contradição no julgado em relação à aplicação de multa ao embargante.
17. O responsável foi chamado em audiência, por intermédio do Ofício 119/2011-TCU/SECEX-RJ-D2, para apresentar as suas razões de justificativa para os indícios de irregularidades relacionados às inúmeras modificações implementadas no projeto arquitetônico da obra, à existência de duas centenas de contratos para sua execução, além do fracionamento das licitações, aditamentos superiores ao limite legal e utilização de modalidade licitatória equivocada.
18. Em relação a essas questões, o voto embargado reconheceu que o responsável já havia sido multado pelos mesmos motivos no âmbito do Acórdão 201/2018-TCU-Plenário, que tratou do processo de contas do Senac de 2002, do qual o responsável era também presidente, motivo pelo qual deixou de fazê-lo nestes autos, a fim de impedir a configuração do *bis in idem*.
19. Ocorre que tal análise foi feita unicamente no âmbito da audiência, dada a constatação de que a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 já havia sido impingida ao gestor.
20. A multa constante do acórdão recorrido, de outra feita, está fundada no art. 57 da Lei 8.443/1992, que se refere à multa proporcional ao débito. Não há, portanto, nenhuma correlação entre as multas em questão.
21. Assim, não há como conhecer o vício de contradição apontado.



22. Dessa forma, não havendo qualquer vício a ser sanado, impõe-se a rejeição dos embargos ora em apreciação.

Diante do exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que ora trago ao exame deste colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1285/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 013.538/2005-3.
- 1.1. Apenso: 010.194/2004-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração (Prestação de Contas).
3. Embargante: Antônio José Domingues de Oliveira Santos (014.706.557-72).
4. Entidade: Serviço Social do Comércio - Administração Nacional.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Bruno Murat do Pillar (OAB/RJ 95.245) e Alain Alpin Mac Gregor (OAB/RJ 101.780).

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo responsável Antônio José Domingues de Oliveira Santos, então presidente do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Nacional (Senac/AN), contra o Acórdão 686/2019-TCU-Plenário;

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

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1285-19/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).
  - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 027.027/2016-3.

Natureza: Representação.

Unidade: Associação Piauiense de Combate ao Câncer (06.870.026/0001-77).

Interessada: equipe de auditoria da então Secex/PI – TCU.



**SUMÁRIO:** REPRESENTAÇÃO. EQUIPE DE AUDITORIA DE UNIDADE TÉCNICA. CONVÊNIO. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO E MATERIAL PARA UNIDADE DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE, NA ÁREA DE ONCOLOGIA. INEXISTÊNCIA NO TERMO DE CONVÊNIO DE CLÁUSULA REGULADORA DO USO DO EQUIPAMENTO PARA TRATAMENTO ONCOLÓGICO. OITIVAS. CONSIDERAÇÕES. INSUBSISTÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE CAUTELAR. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO PARA REGULAMENTAÇÃO DO USO DO EQUIPAMENTO. DETERMINAÇÃO PARA MONITORAMENTO EM AUTOS APARTADOS. CIÊNCIA AO INTERESSADO E AO ÓRGÃO MINISTERIAL.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação formulada pela equipe de auditoria da então Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí, transformada em Secretaria do Tribunal de Contas da União no Estado do Piauí – SEC-PI (Resolução/TCU 305/2018 e Portaria/TCU 2/2019), em vista da constatação, no curso da fiscalização de que tratou o TC 016.114/2016-7 (apreciado pelo Acórdão 799/2017 – Plenário, de minha relatoria), de possível irregularidade relativa ao Convênio 797.861/2013 (peça 1).

2. O referido ajuste foi celebrado entre o Ministério da Saúde e a Associação Piauiense de Combate ao Câncer (Hospital São Marcos) a fim de dar apoio técnico e financeiro à “aquisição de equipamento e material permanente para a unidade de atenção especializada em saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS” (peça 1), com vigência iniciada em 30/12/2013 e prorrogada até 21/01/2020 (conforme dados do Siconv – Sistema de Gestão de Convênios).

3. O valor da avença, fixado em R\$ 3.000.000,00, foi integralmente repassado pelo Fundo Nacional de Saúde ao Hospital São Marcos em 22/1/2015, para a aquisição de um acelerador linear de fótons e elétrons, de R\$ 2.800.000,00, e de um sistema de planejamento 3D para radioterapia de R\$ 200.000,00, segundo detalhamento do Plano de Trabalho integrante do Convênio (peça 2).

4. Na instrução da peça 11, a equipe de auditoria da então Secex/PI assim abordou a matéria ora representada:

“6. A principal irregularidade detectada pela equipe de auditoria da Secex/PI foi a **inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulando o uso do equipamento objeto do ajuste pela entidade privada conveniente, de forma a garantir precipuamente o atendimento do interesse público nesse uso.**

7. Com vistas ao esclarecimento da situação, a equipe entrevistou a Chefe da Divisão de Convênios do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Piauí, Sra. Solange Gramoza Vilarinho, e, em sequência, requisitou dela cópia dos autos dos procedimentos de concessão e acompanhamento do convênio, bem assim esclarecimentos quanto à inexistência da mencionada cláusula regulativa (peça 5).

7.1. Em resposta, foram fornecidos os autos nas peças 6, 7 e 8, sendo que **os esclarecimentos requisitados foram prestados diretamente pelo Sr. Antônio Carlos de Oliveira Júnior, Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde**, dos quais se infere o seu entendimento no sentido da desnecessidade da cláusula regulativa cogitada pela equipe de auditoria, uma vez que não há previsão de tal cláusula nos dispositivos legais por ele indicados nem nos modelos de termo de convênio elaborados pela AGU [Advocacia-Geral da União], bem assim que o essencial é que o conveniente seja devidamente caracterizado como entidade beneficente (peça 9):

“(…) a firmatura de Convênios com Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos, atende ao disposto no Artigo n. 51 da Lei n. 12.708 (LDO 2013), de 17/08/2012, bem como no item II do Artigo n. 4 da Lei n. 12.101, de 27/11/2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social.



Informamos ainda, que a partir do exercício 2014, este FNS/SE/MS passou a adotar como parâmetro para formalização dos Convênios com Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos os modelos oferecidos pela Advocacia Geral da União em seu sítio: [http://www.agu.gov.br/page/content/dctail/id\\_conteudo/237305](http://www.agu.gov.br/page/content/dctail/id_conteudo/237305).’

7.2. Veja-se o teor dos dispositivos legais consignados pelo Diretor Executivo do FNS:

a) art. 51 da Lei n. 12.708 (LDO 2013):

‘CAPÍTULO IV

DAS TRANSFERÊNCIAS

Seção I

Das Transferências para o Setor Privado

Subseção I

Das Subvenções Sociais

Art. 51. A transferência de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do art. 16 da Lei no 4.320, de 1964, atenderá as entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009.

§ 1º A certificação de que trata o **caput** poderá ser:

I - substituída pelo pedido de renovação da certificação devidamente protocolizado e ainda pendente de análise junto ao órgão competente, nos termos da legislação vigente; ou

II - dispensada, desde que a entidade seja selecionada em processo público de ampla divulgação promovido pelo órgão ou entidade concedente para execução de ações, programas ou serviços em parceria com a administração pública federal, nas seguintes áreas:

a) atenção à saúde aos povos indígenas;

b) atenção às pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas;

c) combate à pobreza extrema;

d) atendimento às pessoas com deficiência; e

e) prevenção, promoção e atenção às pessoas com HIV - Vírus da Imunodeficiência humana, hepatites virais, tuberculose, hanseníase, malária e dengue.

§ 2º As despesas com saúde deverão atender também aos requisitos da Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012.’

b) art. 4º, inciso II, da Lei 12.101/2009:

‘Art. 4º. Para ser considerada beneficente e fazer jus à certificação, a entidade de saúde deverá, nos termos do regulamento:

(...)

II - ofertar a prestação de seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60% (sessenta por cento);’

## EXAME TÉCNICO

### I. Inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulativa do uso do equipamento

8. Não foram satisfatórios os esclarecimentos do Diretor Executivo do FNS quanto à inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulando o uso do equipamento objeto do ajuste pela entidade privada conveniente, de forma a garantir precipuamente o atendimento do interesse público nesse uso.

9. A falta dessa regulação não se coaduna com os **princípios** cardeais do regime jurídico-administrativo, ao qual está submetido o convênio: da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado.

9.1. A propósito, o art. 24, parágrafo único, da Lei 8.080/1990 prescreve que ‘a participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as **normas de direito público**’.



9.2. Aliás, em decorrência desses princípios, é até intuitiva a conclusão de que o equipamento em pauta só poderá ser usado se for para o atendimento precípua do interesse público, o qual, no caso concreto, deve ser devidamente especificado, por meio da adequada regulação do seu uso no termo do convênio.

**9.3. Não é razoável o foco do FNS apenas na aquisição de equipamento tão caro, orçado em R\$ 3 milhões, deixando ao bel-prazer de um hospital privado, ainda que sem fins lucrativos, o uso dele.**

10. Veja-se que, ainda que não haja a distribuição de lucros, a tendência natural das entidades beneficentes é a otimização do superávit gerado pelas suas atividades.

10.1. Assim, com vistas a essa otimização do superávit com o uso do equipamento em pauta, afigura-se relevante o risco de haver uma priorização de pacientes conveniados e privados (cf. ficha cadastral do Hospital São Marcos no CNES – peça 10), em detrimento dos do SUS, especialmente diante da omissão do FNS em regular tal uso.

11. Como já dito, nas entidades beneficentes, não há distribuição de lucros, mas os superávits gerados podem ser distribuídos por meio de relações jurídicas com seus dirigentes, empregados, prestadores de serviços e fornecedores de bens, as quais não se submetem aos **limites** próprios do direito público, tais como os atinentes ao nepotismo, aos tetos remuneratórios e aos procedimentos licitatórios.

11.1. Ademais, os efetivos **controles** sobre essas entidades são muito mais precários do que os aplicados aos órgãos e entidades públicos, o que potencializa ainda mais o risco de abusos e favoritismos.

11.2. Nada contra tal otimização de superávit das entidades beneficentes, desde que seja por meio do incremento de sua eficiência operacional e racionalização de custos, e não por desvio de finalidade no uso de equipamentos custeados com recursos públicos.

12. A certificação como entidade beneficente é uma **condição apenas necessária** para o recebimento de recursos públicos por meio de convênios, mas sem prejuízo do atendimento às demais condições previstas no ordenamento jurídico, tal como a que exige o uso do equipamento adquirido em uma finalidade pública.

13. Também não procede o aparente argumento implícito do Diretor Executivo do FNS nos seus esclarecimentos, ao se referir ao art. 4º, inciso II, da Lei 12.101/2009 (item 7.2, alínea ‘b’, desta instrução), no sentido de que bastaria que os serviços com o equipamento custeado com recursos públicos fossem ofertados no percentual mínimo de 60 % para os pacientes do SUS.

13.1. Ora, a obrigação de ‘ofertar a prestação de seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60%’, prevista em tal dispositivo legal, constitui uma das condições para a certificação como entidade beneficente e, em consequência, **obter o relevante efeito de ela ficar isenta de contribuições para a seguridade social.**

13.2. Os serviços dessas entidades privadas, sobre os quais será calculado o referido percentual, devem ser os prestados com o uso de sua infraestrutura própria, não custeada com recursos públicos, até porque **esse custeio público constitui uma excepcionalidade no ordenamento jurídico brasileiro.**

14. Ressalte-se que **há precedente do TCU no sentido de que os equipamentos custeados com recursos públicos federais devem ser destinados exclusivamente ao atendimento de pacientes do SUS.** Com efeito, por meio do Acórdão 3.372/2012-TCU-Plenário, decidiu-se:

‘9.7. dar ciência à Fundação Zerbini que, na celebração e execução de convênios financiados com recursos federais, é necessária a adoção de mecanismos efetivos de controle da execução física, financeira e operacional, a fim de evitar o descumprimento da Lei nº 8.666/1993 e da IN/STN nº 01/97 e, por consequência, a aplicação da multa capitulada no art. 58 da Lei nº 8.443/1992, em especial, nas seguintes situações:

(...)





9.7.11. a utilização de materiais e insumos adquiridos com recursos federais para pacientes particulares ou custeados por convênios particulares configura desvio de finalidade, contrariando o inciso IV do art. 39, da Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 6.6.17);

14.1. O art. 39, inciso IV, da Portaria Interministerial referida nesse Acórdão destaca o estrito cumprimento da finalidade (pública, óbvio) estabelecida no termo do convênio:

‘Art. 39. O convênio ou contrato de repasse deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

(...)

IV - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento, ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho;’

15. Se, no caso concreto, na regulação do uso do equipamento que ora se pretende que o Ministério da Saúde faça, não houver a obrigação para a entidade privada de atendimento exclusivamente a pacientes do SUS, deverá haver motivação robusta, indicando a presença de circunstâncias fático-jurídicas relevantes para tal e demonstrando ainda o atendimento precípua do interesse público. Tudo isso para afastar a regra constante do item 9.7.11 do Acórdão 3.372/2012-TCU-Plenário (item 14 desta instrução).

15.1. De qualquer forma, nessa eventualidade, o percentual mínimo de atendimento a pacientes do SUS deverá (...) ser bem maior do que os 60 % referidos na Lei 12.101/2009, já que se trata de equipamento custeado com recursos públicos federais (v. itens 13 a 13.2 desta instrução).

16. A omissão da cláusula regulativa apontada pela equipe de auditoria da Secex/PI é relevante e irregular, tendo em vista a cláusula de reversão patrimonial por desvio de finalidade em favor da União estabelecida na cláusula décima primeira, **caput**, do termo do convênio, inserida por força da norma constante do art. 55, inciso VIII, da Lei 12.708/2012 (LDO/2013):

‘CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DOS BENS

Os bens patrimoniais construídos, produzidos e/ou adquiridos com os recursos transferidos serão de propriedade do CONVENIENTE, depois de concluído o objeto pactuado e atendido o objetivo a que o Convênio se propõe, observada a reversão patrimonial, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento, constituindo garantia real em favor do CONCEDENTE em montante equivalente aos recursos de capital destinado à entidade, cuja execução ocorrerá caso se verifique desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos, conforme inciso VII do art. 34 da Lei 12.708/2012 (LDO/2013) e demais normas regulamentares.’

16.1. Ora, essa cláusula de reversão em favor da União torna-se praticamente **ineficaz** sem a explícita e clara regulação quanto ao uso do equipamento pela entidade privada, de forma a tornar mais fácil e objetiva a evidenciação de eventual desvio de finalidade nesse uso.

16.2. A regulação aqui pretendida do uso do equipamento deve abranger, pelo menos, o público alvo dos serviços prestados com ele (a regra é apenas pacientes do SUS), a produtividade mínima periódica desses serviços (para evitar uma eventual ociosidade deliberada) e a sistemática de controle pertinente (relatórios periódicos a serem enviados pelo Hospital ao Ministério da Saúde, por exemplo).

## **II. Falta de comprovação da impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde**

17. O atendimento no SUS deve ser feito prioritariamente em unidades públicas de saúde, conforme art. 199, § 1º, da Constituição Federal:

‘Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.’

18. Em conformidade com a norma constante desse dispositivo constitucional, o art. 24 da Lei 8.080/1990 assim preceitua:



‘Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.’

19. Em consonância com a Constituição e a Lei, o art. 2º da Portaria GM/MS 1.034/2010 estabelece dois requisitos para que o atendimento do SUS seja complementado por meio de serviços privados:

- a) comprovação da necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde; e
- b) impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

19.1. Esses dois requisitos, necessários para que uma entidade privada possa prestar serviços ao SUS, devem ser exigidos, **com maior razão**, no caso da compra com recursos públicos de equipamento médico de alto custo para uma entidade privada, em especial o requisito da alínea ‘b’, acima.

19.2. No presente caso, não se identificou, nos autos do procedimento de concessão do convênio (peça 6, 7 e 8), a comprovação do atendimento a esses dois requisitos, em especial ao segundo, de forma a **demonstrar a impossibilidade da destinação do equipamento objeto do convênio a uma unidade pública de saúde da região**.

### III. Necessidade de adoção de medida cautelar

20. Consoante o art. 276 do Regimento Interno do TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**.

21. Analisando os elementos ora apresentados, verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados.

22. As considerações feitas nos itens 8 a 19.2 desta instrução caracterizam o instituto do **fumus boni iuris**.

23. A inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulativa do uso do equipamento de alto custo a ser adquirido com recursos públicos aumenta desnecessariamente o risco de desvio de finalidade nesse uso, o que evidencia o **periculum in mora** e poderá ensejar grave lesão ao interesse público, sendo que não se considera difícil o saneamento, pelo Ministério da Saúde, das irregularidades que estão ensejando a presente proposta de medida cautelar de suspensão da execução do convênio.

24. De outra parte, verifica-se que a adoção da medida cautelar, na forma ora requerida, não é capaz de trazer prejuízos significativos ao interesse público, tendo em vista o grande atraso já verificado na execução do convênio (itens 4 e 4.1 desta instrução), além do que a medida alvitada é justamente para preservar o interesse público, por meio, principalmente, do saneamento da omissão verificada no termo do convênio.”

5. Com fundamento no exame realizado, a equipe de auditoria representante propôs ao Tribunal (peça 11, p. 6 e 7, e peças 12 e 13):

5.1. conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso V, do RI/TCU;

5.2. determinar ao Ministério da Saúde, nos termos do art. 276 do RI/TCU, cautelarmente, a imediata suspensão da execução do Convênio 797.861/2013, celebrado entre a União e a Associação Piauiense de Combate ao Câncer (Hospital São Marcos), até que sejam consideradas saneadas e/ou elididas pelo TCU, as seguintes irregularidades:

5.2.1. inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulando o uso do equipamento objeto do ajuste pela entidade privada conveniente, de forma a garantir precipuamente o atendimento do interesse público nesse uso, e a tornar eficaz a cláusula convenial de reversão patrimonial em favor da

União, em decorrência de desvio de finalidade no uso do equipamento a ser adquirido (Cláusula Décima Primeira do Termo do Convênio, em consonância com o disposto no art. 55, inciso VIII, da Lei 12.708/2012-LDO para 2013), sendo que essa regulação deve abranger, pelo menos, os aspectos atinentes ao público alvo dos serviços prestados com o equipamento, à produtividade mínima periódica desses serviços e à sistemática de controle pertinente;

5.2.2. falta de comprovação, nos autos de concessão do convênio, do atendimento dos requisitos constantes do art. 2º da Portaria GM/MS 1.034/2010:

5.2.2.1. comprovação da necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde; e

5.2.2.2. impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde (ou seja, de destinação do equipamento a uma unidade pública de saúde da região).

5.3. determinar à Secex/PI que promova a oitiva do Ministério da Saúde e da Associação Piauiense de Combate ao Câncer (Hospital São Marcos) para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se sobre os fatos tratados no presente feito, encaminhando-se lhes cópia da instrução (art. 250, inciso V, do RI/TCU).

6. Não obstante as razões expostas na Representação, determinei a realização de oitiva prévia do Ministério da Saúde e da Associação Piauiense de Combate ao Câncer (Hospital São Marcos) para que se manifestassem, no prazo de cinco dias úteis, acerca das ocorrências consignadas na proposta de encaminhamento retromencionada (peça 14).

7. Em cumprimento do despacho do Relator, foram encaminhados expedientes das prévias oitivas ao Hospital São Marcos (peça 16, com resposta na peça 18) e à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (peça 19, com respostas, em três oportunidades distintas, nas peças 25, 26 e 27, após pedido de prorrogação de prazo na peça 21).

8. A seguir, reproduzo, com os ajustes de forma necessários, excerto da instrução da Secex/Saúde inserta à peça 41, em que constam a análise das manifestações em atenção às oitivas enviadas e a conclusão do exame de mérito da matéria representada:

“5. A **resposta do Hospital São Marcos** à sua prévia oitiva contém as seguintes alegações/informações, em resumo (peça 18):

5.1. Quanto à inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulativa do uso do equipamento:

a) em 2015, cerca de 85 % dos pacientes tratados na Radioterapia do Hospital São Marcos foram provenientes do SUS:

‘Em 2015, no ambulatório do Hospital São Marcos, foram atendidos 15.531 pacientes do SUS, com 39.561 consultas geradas para esses pacientes.

Na radioterapia, foram tratados 1.915 pacientes, sendo 1.644 pacientes do SUS. Ou seja, 85,85% dos pacientes tratados na Radioterapia são encaminhados pelo SUS.’

b) se houver revisão do termo do convênio, cujo teor é igual a diversos outros em todo o Brasil, para que o equipamento a ser adquirido ‘seja de uso exclusivo ao atendimento do SUS, **a Instituição compromete-se a atender, sem qualquer restrição**’, sendo que o hospital possui outro acelerador linear, adquirido com recursos próprios, ‘que pode ser destinado ao atendimento dos pacientes particulares’ [destacou-se]:

‘(...) esse Convênio foi realizado com outras Instituições prestadoras de saúde em todo Brasil, com as mesmas cláusulas e teor.

Apesar disso, afirmamos que, caso haja necessidade de revisão do convênio para que o uso do equipamento objeto do ajuste seja de uso exclusivo ao atendimento de pacientes do SUS, a Instituição compromete-se a atender, sem qualquer restrição.

(...)

Ademais, o Hospital São Marcos possui outro acelerador linear, Clinac 600 CD, que foi comprado com recursos próprios da Associação, que pode ser destinado ao atendimento dos pacientes particulares. Hoje, esse aparelho é utilizado tanto para o tratamento de pacientes particulares, como de pacientes encaminhados pelo SUS, sem qualquer distinção.’

c) é muito necessária a aquisição desse novo equipamento objeto do convênio, diante da insuficiência dos atualmente existentes:

‘O que precisa ficar claro é que a atual estrutura radioterápica do Hospital não dá conta de uma demanda reprimida por esse tratamento especializado, o que obriga a realização de sessões de radioterapia em horários não convencionais, no turno da noite, para não prejudicar a tempestividade necessária para realizar o tratamento adequado.’

A análise e evidenciação das atuais condições terapêuticas e econômicas do Estado, no que concerne ao suporte ao paciente com indicação de Radioterapia, mostram a necessidade de complementações na infraestrutura do arsenal tecnológico para realização deste tratamento.’

d) o hospital gastará cerca de R\$ 2,5 milhões de recursos próprios nas instalações necessárias para colocar o equipamento em operação:

‘Agora, de posse da licença, o Hospital adquirirá a máquina supracitada, qual seja, Acelerador Linear de Fótons e Elétrons - Dual 10 mv, juntamente com o sistema para planejamento de Radioterapia. Realizará também a construção da sala que irá receber o Acelerador Linear, cujo projeto já foi concluído e aprovado. Estima-se que a obra, a ser custeada com recursos da Associação, será em torno de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais).’

5.2. Quanto à falta de comprovação da impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde:

- à época da celebração do convênio, o Hospital São Marcos era (e ainda é) o único hospital, público ou privado, habilitado pelo SUS a operar o equipamento objeto do convênio:

‘A ASSOCIAÇÃO PIAUIENSE DE COMBATE AO CÂNCER é uma entidade filantrópica fundada em 1953, sem fins lucrativos, de assistência social, prestadora de serviços de saúde e único CACON - Centro de Assistência Especializada em Oncologia - do Estado do Piauí.

Somos mantenedores e prestamos nossos serviços à população, em nossa unidade de saúde ‘HOSPITAL SÃO MARCOS’, hospital Acreditado pela ONA, que é Centro de Referência em tratamento de Câncer - Hospital Geral com 321 leitos, que atende a pacientes dos Estados da Região do Meio-Norte do Brasil, especialmente os Estados do Maranhão e Pará. Contamos com uma estrutura onde trabalham 1.700 empregados e mais 320 médicos em diversas especialidades da medicina.

O Hospital São Marcos é o único hospital do Estado a realizar tratamento de Radioterapia nos pacientes usuários do Sistema Único de Saúde. Possuímos, atualmente, duas máquinas para realizar esse tratamento e, através desse Convênio, será adquirido mais um acelerador linear para ajudar a suportar a demanda crescente dos pacientes do SUS com indicação de Radioterapia. Possuímos instalações adequadas, especialistas preparados e a **expertise** do serviço que funciona desde 1957.

(...)

No Piauí, o Hospital São Marcos é o único CACON [Centro de Assistência Especializada em Oncologia] e o único a atender à demanda de pacientes provenientes de encaminhamento pelo SUS em tratamento com Radioterapia. Por essa razão, a Associação Piauiense de Combate ao Câncer foi contemplada com esse aparelho.

Não temos outra unidade de saúde na região que tenha condições de assumir essa demanda de pacientes encaminhados pelo SUS em nosso Estado. Na verdade, preparar uma unidade de saúde com capacidade para assumir esse serviço demandaria investimento elevadíssimo, pois é preciso instalações físicas adequadas, com a construção de uma sala blindada, realização de concursos públicos para a contratação de pessoal especializado e, principalmente, a **expertise** nessa área.’

6. As **respostas do Ministério da Saúde** à sua prévia oitiva, encaminhadas por meio de sua Assessoria Especial de Controle Interno, contêm as seguintes alegações/informações prestadas por diversos órgãos desse Ministério, em resumo (peças 25, 26 e 27):

6.1. Quanto à inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulativa do uso do equipamento:

a) Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, em 29/11/2016 (peça 25, p. 2-3):

‘(...) esclarecemos que as minutas dos Termos de Convênio são apreciadas e canceladas pela Consultoria Jurídica/MS, diante da necessária consonância com a minuta-padrão proposta pela AGU.

Assim, faz-se necessário o encaminhamento à CONJUR/MS, para manifestação sobre a previsão de cláusula do Termo de Convênio.’ [A CONJUR/MS foi instada a se manifestar, mas, sob a alegação de falhas internas do Ministério da Saúde – não recebimento de toda a documentação necessária - ainda não o fez – peça 27, p. 225-226].

b) Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde, em 16/2/2017 (peça 27):

‘(...) **considerando que o questionamento acerca da letra ‘a’ não foi suficientemente esclarecido por este Ministério**’, (...) ‘redirecionamos, nesta data, a referida demanda ao Fundo Nacional de Saúde - FNS/SE/MS e à Secretaria de Atenção à Saúde - SAS/MS, a fim de obter elementos informativos complementares (...)’ [não houve, até a presente data, o encaminhamento de novos elementos]

6.2. Quanto à falta de comprovação da impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde:

a) Departamento de Atenção Especializada e Temática da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde, em 2/1/2017 (peça 26, p. 2-4):

- Atualmente, no SUS, há apenas dois ‘estabelecimentos habilitados em oncologia no estado do Piauí’: o Hospital São Marcos, em Teresina, e outro, em Parnaíba, sendo este último habilitado apenas a partir de 18/2/2016;

- ‘O Estado conta ainda com quatro outros estabelecimentos de saúde privados na área oncológica, localizados todos na capital do Estado, porém, não conveniados com o SUS’; e - ‘Encontra-se neste Ministério em tramitação a habilitação do Hospital Universitário [pertencente à União], localizado no município de Teresina, como Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia’.

6.3. Quanto a outros aspectos do convênio em pauta, alheios, em princípio, às questões tratadas no presente feito:

- Coordenação-Geral de Acompanhamento de Investimentos e Análise de Contas do Fundo Nacional de Saúde, em 17/11/2016 (peça 25, p. 12):

‘Atualmente o convênio encontra-se temporariamente bloqueado aguardando posicionamento da SAS [Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde] acerca da continuidade de sua execução e os motivos de não estar contemplado no plano de expansão, conforme Memorando 002.364/2016/CGAC/FNS/SE/MS, de 31/08/2016’ [peça 25, p. 11].

7. A instrução da Secex/PI na peça 30 contém a análise das respostas às oitivas feitas junto ao Hospital São Marcos e ao Ministério da Saúde, em função da qual foi feita a seguinte proposta:

a) considerados não mais presentes os fundamentos da medida cautelar anteriormente proposta na instrução da equipe de auditoria da Secex/PI na peça 11 (art. 23 da Resolução TCU 259/2014); e b) determinada **diligência** junto ao Ministério da Saúde, nos termos do art. 187 do Regimento Interno do TCU, para que o seu titular, sob pena da imposição das sanções legais, preste, no **prazo de 60 (sessenta) dias**, esclarecimentos efetivos quanto à seguinte irregularidade, verificada no Convênio 797861/2013, celebrado entre a União e a Associação Piauiense de Combate ao Câncer (Hospital São Marcos), **e em outros convênios semelhantes, tendo em vista a informação de que os termos de convênio celebrados por esse Ministério são baseados em modelos**:

- inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulando o uso do equipamento objeto do ajuste pela entidade privada conveniente, de forma a garantir precipuamente o atendimento do interesse público nesse uso, e a tornar eficaz a cláusula convenial de reversão patrimonial em favor da União, em decorrência de desvio de finalidade no uso do equipamento a ser adquirido (Cláusula Décima Primeira do Termo do Convênio, em consonância com o disposto no art. 55, inciso VIII, da Lei 12.708/2012-LDO para 2013), sendo que essa regulação deve abranger, pelo menos, os aspectos atinentes ao público alvo dos serviços prestados com o equipamento, à produtividade mínima periódica desses serviços e à sistemática de controle pertinente.

7.1. Essa proposta foi assim fundamentada:



‘7. Tendo em vista a anterior proposta de medida cautelar na instrução na peça 11, deve ser feita agora, após realizadas as oitivas prévias, a análise conclusiva sobre os fundamentos dessa medida cautelar (art. 23 da Resolução/TCU 259/2014).

**I. Análise atual dos fundamentos da medida cautelar anteriormente proposta**

**I.1. Quanto à irregularidade atinente à inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulativa do uso do equipamento**

8. Como já visto (item 6.1 desta instrução), o próprio Ministério da Saúde considerou insuficientes os esclarecimentos por ele prestados a esta Corte de Contas acerca dessa irregularidade.

9. O Ministério da Saúde não apresentou, pois, qualquer elemento apto a sanear ou elidir a irregularidade, detalhada na instrução de equipe de auditoria da Secex/PI na peça 11, consubstanciada na inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulando o uso do equipamento objeto do ajuste pela entidade privada conveniente, de forma a garantir precipuamente o atendimento do interesse público nesse uso, e a tornar eficaz a cláusula convencional de reversão patrimonial em favor da União, em decorrência de desvio de finalidade no uso do equipamento a ser adquirido (Cláusula Décima Primeira do Termo do Convênio, em consonância com o disposto no art. 55, inciso VIII, da Lei 12.708/2012-LDO para 2013), sendo que essa regulação deve abranger, pelo menos, os aspectos atinentes ao público alvo dos serviços prestados com o equipamento, à produtividade mínima periódica desses serviços e à sistemática de controle pertinente.

10. Assim, manteve-se a incólume a **plausibilidade jurídica** da presente irregularidade.

11. No entanto, atualmente, não se vislumbra mais o **perigo da demora** da apreciação do mérito desta irregularidade.

11.1. Com efeito, o risco de prejuízos ao erário seria por ocasião apenas do desvio de finalidade no **uso** do equipamento de alto custo a ser adquirido. Ocorre que **o hospital ainda não iniciou os procedimentos para a aquisição do equipamento, o qual, tendo em vista sua complexidade, inclusive em termos de instalação, demandará ainda um considerável tempo para que esteja em condições de uso.**

11.2. A propósito, como visto no item 6.3 desta instrução, e confirmado em **e-mail** de 27/3/2017 da Chefe da Divisão de Convênios do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Piauí (peça 28), o convênio em pauta encontrava-se ‘bloqueado’ pelo Ministério da Saúde, por razões alheias às questões tratadas no presente feito. Porém, em **e-mail** de 18/4/2017, a referida Chefe informou que a situação tinha sido regularizada, além do que o termo final da vigência do convênio foi prorrogado para 22/1/2018 (peça 29).

12. Ante o exposto, por conta da presente irregularidade, **não há mais todos os fundamentos necessários para a adoção de medida cautelar.**

**I.2. Quanto à irregularidade atinente à falta de comprovação da impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde**

13. O Ministério da Saúde (item 6.2 desta instrução) e o Hospital São Marcos (item 5.2 desta instrução) não impugnaram a falta de comprovação, **nos autos de concessão do convênio**, do atendimento dos requisitos constantes do art. 2º da Portaria GM/MS 1.034/2010:

a) comprovação da necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde; e

b) impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde (impossibilidade de destinação do equipamento a uma unidade pública de saúde da região).

14. No entanto, por meio das manifestações, no mesmo sentido, do Hospital e do Ministério, em resposta às suas prévias oitivas (itens 5.2 e 6.2 desta instrução), afigura-se que houve a comprovação superveniente dos aludidos requisitos.

14.1. Destarte, no caso concreto, a mencionada falta de comprovação consubstanciou uma irregularidade formal, a ser objeto de **oportuna ciência ao Ministério da Saúde**, com vistas à adoção dos procedimentos internos necessários para evitar a repetição de ocorrências semelhantes.

15. Assim, sob o enfoque substancial, considera-se que a irregularidade em pauta foi saneada, **não sendo mais cabível a adoção de medida cautelar com fundamento nela.**

## II. Análise e proposta de mérito

16. Para a apreciação do mérito da irregularidade remanescente no presente feito, relativa à inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulativa do uso do equipamento, **há necessidade de uma efetiva manifestação do Ministério da Saúde**, tendo em vista a relevância e complexidade da matéria, além do que, como os termos dos convênios celebrados por esse órgão são baseados em modelos, tal irregularidade foi e continuará sendo praticada em inúmeros outros convênios, como, aliás, observado pelo Hospital São Marcos (item 5.1, alínea ‘b’, desta instrução).’

8. O Ministro-Relator, no entanto, em vez de diligência, determinou nova oitiva do Ministério da Saúde (peça 34), a qual foi feita por meio do expediente na peça 35, cuja resposta encontra-se na peça 39.

### EXAME TÉCNICO

9. Equipe de auditoria da então Secex/PI constatou, no Termo do Convênio 797.861/2013 (peça 1), a inexistência de cláusula regulando o uso do equipamento objeto do ajuste pela entidade privada conveniente (Hospital São Marcos), de forma a garantir precipuamente o atendimento do interesse público nesse uso, e a tornar eficaz a cláusula convenial de reversão patrimonial em favor da União, em decorrência de desvio de finalidade no uso do equipamento a ser adquirido (Cláusula Décima Primeira do Termo do Convênio, em consonância com o disposto no art. 55, inciso VIII, da Lei 12.708/2012-LDO para 2013), sendo que essa regulação deve abranger, pelo menos, os aspectos atinentes ao público alvo dos serviços prestados com o equipamento, à produtividade mínima periódica desses serviços e à sistemática de controle pertinente.

9.1. Do teor da resposta do Ministério da Saúde à sua primeira oitiva, verificou-se que **a inexistência da cláusula em pauta está ocorrendo também nos demais convênios celebrados pelo Ministério com objeto semelhante, uma vez que os termos dos convênios são baseados em modelos.**

10. A fim de sanear a irregularidade, o Ministério da Saúde, em princípio, nas respostas às suas oitivas, deveria ou ter justificado a desnecessidade da cláusula apontada ou, então, ter consignado providências no sentido do suprimento da omissão da regulação, nos termos dos convênios, do uso dos equipamentos adquiridos com recursos públicos, **indicando, no exercício de sua competência discricionária, o teor da cláusula a ser incluída nos novos convênios a serem celebrados ou aditivada nos convênios já celebrados** (não cabe a este Tribunal, em princípio, substituir a Administração e estipular o conteúdo de tal cláusula, mas apenas verificar posteriormente se o seu conteúdo é compatível com o ordenamento jurídico).

11. No entanto, o Ministério da Saúde não fez uma coisa nem outra.

12. Com efeito, na resposta (peça 39) à sua segunda e última oitiva (peça 35), o Ministério da Saúde asseverou, em resumo:

a) o Fundo Nacional de Saúde ‘não possui competência regulamentar para avaliar e emitir parecer relativo às minutas de Termo de Convênio’, as quais são ‘apreciadas e canceladas pela Consultoria Jurídica/MS, diante da necessária consonância com a minuta-padrão proposta pela AGU’; e

b) o ‘Plano de Trabalho Aprovado’ abrange ‘toda a questão de atendimento à população, de atendimento ao interesse público, aos objetivos a serem alcançados’.

12.1. Essa última oitiva foi dirigida ao Ministério da Saúde, sendo que o expediente que a implementou foi endereçado ao seu Secretário Executivo (peça 35), de forma que caberia a esse agente público, e não ao TCU, indicar o órgão interno do Ministério competente para a prestação dos esclarecimentos pertinentes.

12.2. É sabido que os pareceres jurídicos acerca de convênios, principalmente quanto aos aspectos substanciais ligados ao objeto conveniado, são feitos sobre minutas elaboradas pelos órgãos gestores da Administração, minutas essas que, no caso, já deveriam prever a **regulação concreta sobre o uso dos equipamentos a serem adquiridos com recursos públicos (aspecto finalístico/substancial do objeto do convênio).**

12.2.1. Então, a omissão ora apontada nos termos dos convênios, de natureza substancial do objeto do ajuste, deve ser saneada pelos órgãos gestores do Ministério da Saúde, detentores da competência discricionária, dentro das balizas legais, para estipular tal regulação, e não por seu órgão de assessoria jurídica, o qual caberá opinar sobre o resultado do exercício dessa competência, em termos de sua compatibilidade com os princípios do regime jurídico-administrativo, assim como o fará também, oportunamente, esta Corte de Contas.

12.3. Aliás, a omitida regulação de uso do equipamento poderia ser feita tanto no próprio termo do convênio (peça 1), como no correspondente Plano de Trabalho (peças 2 e 33, p. 10-25) que, aliás, faz parte integrante do primeiro. No caso, não houve tal regulação em ambos os instrumentos, o que aumenta sobremaneira o risco de desvio de finalidade em tal uso.

12.4. Finalmente, como parâmetro para a consecução da regulação em pauta, o Ministério da Saúde poderá utilizar as diretrizes previstas no item 9.3 do Acórdão 641/2017-TCU-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), por meio do qual foi recomendado à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde que, de acordo com suas atribuições conferidas pelo art. 7º do anexo I do Decreto 8.901/2016, discipline o repasse de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS mediante convênios que tiverem por objeto a aquisição de material permanente por entidades sem fins lucrativos, de forma a:

a) garantir que, durante a vida útil do bem, quando da sua utilização, a participação de usuários oriundos do SUS seja, no mínimo, igual à participação de recursos públicos despendidos no empreendimento em que se insere o objeto do convênio; e

b) prever, nos termos de convênio, que os bens permanentes sejam revertidos à entidade concedente, caso, dentro de seus períodos de vida útil, a conveniente altere para menos a participação prevista – considerando o subitem anterior – de pacientes oriundos do Sistema Único de Saúde na utilização dos bens.

### CONCLUSÃO

13. Conforme discorrido nos itens 9 a 12.4 desta instrução, o Ministério da Saúde não apresentou quaisquer elementos aptos a elidir a irregularidade consubstanciada na **inexistência sistemática, nos termos de convênios por ele celebrados, de cláusula regulativa do uso dos equipamentos adquiridos com recursos públicos**.

13.1. Então, este Tribunal, no mérito, deverá fixar prazo ao Ministério da Saúde para que seja elidida essa irregularidade.

14. Quanto à outra irregularidade apontada pela equipe de Auditoria da então Secex/PI (**falta de comprovação da impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde**), afigurou-se que houve a comprovação superveniente dos aludidos requisitos (cf. itens 13 a 14.1 da instrução na peça 30, transcrita no item 7.1 desta instrução).

14.1. Destarte, no caso concreto, a mencionada falta de comprovação consubstanciou uma irregularidade formal, a ser objeto de oportuna ciência ao Ministério da Saúde, com vistas à adoção dos procedimentos internos necessários para evitar a repetição de ocorrências semelhantes.”

9. Com base nos fundamentos expostos no exame empreendido, a Secex/Saúde propõe ao Tribunal (peças 41 e 42):

“15.1. conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

15.2. assinar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c art. 45 da Lei 8.443/1992, o prazo de 90 (noventa) dias para que a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde proceda ao saneamento da irregularidade, verificada no Convênio 797861/2013, celebrado entre a União e a Associação Piauiense de Combate ao Câncer (Hospital São Marcos), e em outros convênios semelhantes, consubstanciada na inexistência, no termo do convênio, de cláusula regulando o uso do equipamento objeto do ajuste pela entidade privada conveniente, de forma a garantir precipuamente o atendimento do interesse público nesse uso, e a tornar eficaz a cláusula convenial de reversão



patrimonial em favor da União, em decorrência de desvio de finalidade no uso do equipamento a ser adquirido (Cláusula Décima Primeira do Termo do Convênio, em consonância com o disposto no art. 55, inciso VIII, da Lei 12.708/2012-LDO para 2013), sendo que essa regulação deve abranger, pelo menos, os aspectos atinentes ao público alvo dos serviços prestados com o equipamento, à produtividade mínima periódica desses serviços e à sistemática de controle pertinente;

15.3. dar ciência ao Ministério da Saúde, a fim de evitar a repetição de ocorrências semelhantes, sobre a impropriedade decorrente de falta de prévia comprovação, nos autos de concessão do Convênio 797861/2013, do atendimento dos requisitos abaixo listados, o que afronta ao disposto no art. 2º da Portaria GM/MS 1.034/2010:

- a) comprovação da necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde; e
- b) impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde (impossibilidade de destinação do equipamento a uma unidade pública de saúde da região).

15.4. determinar à SecexSaúde a constituição de processo apartado para o oportuno monitoramento do cumprimento da determinação ora feita ao Ministério da Saúde (item 15.2, acima);

15.5. arquivar o presente processo, após as comunicações necessárias.”

É o Relatório.

## VOTO

i

Trago à apreciação deste Colegiado Representação formulada pela equipe de auditoria da então Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí, transformada em Secretaria do Tribunal de Contas da União no Estado do Piauí – SEC-PI (Resolução/TCU 305/2018 e Portaria/TCU 2/2019), em vista da constatação, no curso da fiscalização de que tratou o TC 016.114/2016-7 (apreciado pelo Acórdão 799/2017 – Plenário, de minha relatoria), de possível irregularidade relativa ao Convênio 797.861/2013 (peça 1).

2. O referido ajuste foi celebrado entre o Ministério da Saúde e a Associação Piauiense de Combate ao Câncer (Hospital São Marcos) a fim de dar apoio técnico e financeiro à “aquisição de equipamento e material permanente para a unidade de atenção especializada em saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS”, com vigência iniciada em 30/12/2013 e prorrogada até 21/01/2020 (peça 1).

3. Conforme detalhamento do Plano de Trabalho integrante do Convênio (peça 2), o objeto pactuado consiste na aquisição de um acelerador linear de fótons e elétrons, de R\$ 2.800.000,00, e de um sistema de planejamento 3D para radioterapia de R\$ 200.000,00. Para implementá-lo, o concedente repassou ao conveniente a quantia de R\$ 3.000.000,00, em 22/01/2015.

4. A equipe de auditoria representante apontou duas questões que, naquela ocasião, motivaram a proposta de medida cautelar ao Ministério da Saúde para suspender a execução do Convênio 797.861/2013, com a posterior realização de oitiva do aludido órgão ministerial e do Hospital São Marcos.

5. Uma refere-se à inexistência no termo de convênio de cláusula reguladora do uso do equipamento de acelerador linear de fótons e elétrons, de forma a garantir precipuamente o atendimento do interesse público na destinação desse bem e a tornar eficaz a cláusula convenial de reversão patrimonial a favor da União, no caso de eventual desvio de finalidade no emprego do referido equipamento.

6. A outra diz respeito à falta de comprovação, nos autos da concessão do convênio, do atendimento dos requisitos previstos no art. 2º da Portaria GM/MS 1.034/2010: i) necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde; e ii) impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde (ou seja, de destinação do equipamento a uma unidade pública de saúde da região).

7. Não obstante a sugestão da medida cautelar, decidi pela realização de oitiva prévia do Ministério da Saúde e do Hospital São Marcos, a fim de que se manifestassem sobre a matéria representada, havendo ambos encaminhado ao Tribunal os seus arrazoados.

8. A então Secex/PI ao analisar as respostas às oitivas (peça 30), considerou elidida somente a

questão da falta de comprovação da necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e da impossibilidade de ampliação desses serviços, tendo em vista a informação prestada pelo Ministério da Saúde de que o Hospital São Marcos é entidade habilitada, no Sistema Único de Saúde – SUS, para prestar serviços na área de oncologia, sendo o único hospital no Estado do Piauí a realizar tratamento de radioterapia nos pacientes usuários do SUS, conforme enfatizado pelo próprio Hospital São Marcos. Assim, concluiu não haver óbices para que a entidade privada conveniente venha a adquirir, com recursos públicos federais, o equipamento de que trata o Convênio 797.861/2013. Porém, sugeriu a realização de diligência ao Ministério da Saúde a fim de obter esclarecimentos sobre a falta de cláusula reguladora de uso do equipamento, havendo sido acolhida por mim na forma de nova oitiva do Ministério da Saúde (peça 34).

9. A instrução processual prosseguiu doravante na responsabilidade da Secex/Saúde, com a análise da resposta, inserta à peça 39, do Ministério da Saúde à nova oitiva que lhe foi encaminhada. Considerando a falha remanescente – a da inexistência de cláusula reguladora do uso do equipamento –, a Secex/Saúde reexaminou os requisitos para a concessão da cautelar e entendeu restar afastado o perigo da demora, porquanto o risco de prejuízos ao erário seria por ocasião apenas do desvio de finalidade no uso do equipamento a ser adquirido pelo conveniente, o que demandaria ainda muito tempo, em vista da complexidade para a instalação do equipamento, posição com a qual estou de acordo.

10. Diante da conclusão de que os elementos oferecidos pelo Ministério da Saúde e pelo Hospital São Marcos são insuficientes para justificar a mencionada falta remanescente, a Secex/Saúde propôs ao Tribunal: i) conhecer da Representação para, no mérito, considerá-la procedente; ii) assinar prazo de noventa dias para que a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde proceda ao saneamento da irregularidade apontada no termo do convênio referente à inexistência de cláusula reguladora do uso do equipamento; iii) dar ciência ao Ministério da Saúde da impropriedade relativa à falta de prévia comprovação, nos autos da concessão do Convênio 797.861/2013, dos requisitos previstos no art. 2º da Portaria GM/MS 1.034/2010; iv) determinar à Secex/Saúde a constituição de processo apartado para o oportuno monitoramento da determinação ora sugerida ao Ministério da Saúde.

ii

11. Com base no art. 237, inciso V, do RI/TCU, pode o Tribunal conhecer desta Representação, eis que preenchidos os requisitos para a sua admissibilidade.

12. Antes de examinar a questão atinente à regulamentação do uso do equipamento objeto do Convênio 797.861/2013, cabe verificar as disposições normativas que ampararam o ato de celebração do referido ajuste.

13. A Constituição Federal, em seu art. 199, §§ 1º e 2º, dispõe sobre a participação de entidades privadas no Sistema Único de Saúde, mediante a celebração de convênio, vedada a destinação de recursos públicos às instituições com fins lucrativos. Eis os termos do referido artigo:

“Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou **convênio**, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

§ 2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.”

14. Por sua vez, a Lei 8.080/1990, ao tratar das condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, também disciplina no seu art. 4º, § 2º, que a iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde em caráter complementar.

15. Já a citada Portaria GM/MS 1.034/2010, que trata da participação complementar das instituições privadas com ou sem fins lucrativos de assistência à saúde no âmbito do SUS, em consonância com as normas constitucional e legal, assim dispõe:



“Art. 2º Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o gestor estadual ou municipal poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, desde que:

I - comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e,

II - haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

(...)

Art. 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante contrato ou convênio, celebrado entre o ente público e a instituição privada, observadas as normas de direito público e o disposto nesta Portaria.

Parágrafo único. Para a complementaridade de serviços de saúde com instituições privadas com ou sem fins lucrativos serão utilizados os seguintes instrumentos:

I - convênio, firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde;

II - contrato administrativo, firmado entre ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde.”

16. Cabe registrar que a Associação Piauiense de Combate ao Câncer é entidade filantrópica, sem fins lucrativos, de assistência social e prestadora de serviços de saúde, e constitui único Centro de Assistência Especializada em Oncologia no Estado do Piauí – CACON, além de ser mantenedora e prestadora de serviços no Hospital São Marcos (que é a sua unidade de saúde). Conforme atesta o Ministério da Saúde (peça 18; peça 26, p. 3), tal é a única habilitada na área de oncologia e conveniada com o SUS, na cidade de Teresina/Piauí.

17. Assim, com fundamento nas disposições normativas retromencionadas e nas características da entidade conveniente, fica evidente a inocorrência da aventada falha relativa aos requisitos da Portaria GM/MS 1.034/2010. Nesse contexto, não vejo óbice à celebração do aludido ajuste.

18. Vencida essa questão, passo a tratar da falta de regulamentação, no termo do convênio assinado entre as partes, do uso do equipamento acelerador nuclear de fótons e elétrons.

19. O sumário, o preâmbulo e a cláusula primeira do Convênio 797.861/2013 indicam que a avença visa a fortalecer os Sistema Único de Saúde, conforme os correspondentes excertos transcritos a seguir (peça 1):

“TERMO DE CONVÊNIO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE E O (a) ASSOCIAÇÃO PIAUIENSE DE COMBATE AO CÂNCER/PI, VISANDO FORTALECER O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE.”

“A **UNIÃO**, por intermédio do MINISTÉRIO DA SAÚDE, (...) e o (a) ASSOCIAÇÃO PIAUIENSE DE COMBATE AO CÂNCER/PI (...), resolvem celebrar o presente Convênio, para fortalecer o Sistema Único de Saúde – SUS, por meio da descentralização de Programa de Trabalho, mediante a conjugação de recursos em ação conjunta e integrada, observando as Leis n. 8080/1990 e suas alterações (...).”

“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Convênio tem por objeto dar apoio técnico e financeiro para ‘ AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE PARA UNIDADE DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE’, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS, conforme especificações constantes do Plano de Trabalho aprovado que passa a integrar o presente Termo.”

20. Afora tais referências ao SUS, o termo do ajuste não traz qualquer orientação de uso do equipamento acelerador linear.

21. A representante defende que o tal equipamento deve ser empregado exclusivamente no tratamento dos pacientes do SUS, porquanto a sua utilização em pacientes de planos de saúde e/ou particulares configuraria desvio de finalidade e desatendimento ao interesse público.

22. A tese apresentada pela representante está fundamentada no interesse público voltado ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde, o que comportaria o uso do acelerador linear – objeto do

Convênio 797.861/2013, custeado inteiramente com recursos públicos federais, no tratamento de pacientes do SUS.

23. A propósito, valho-me do precedente selecionado pela unidade técnica, o TC 019.197/2007-6, no qual foram avaliadas possíveis irregularidades no emprego de recursos públicos federais no âmbito do Instituto do Coração – Incor. O Tribunal, em inspeção incidental naqueles autos, constatou a dificuldade da entidade em separar os atendimentos, mediante medicamentos e/ou produtos/equipamentos custeados com recursos federais, a pacientes particulares e a usuários do SUS, conforme segue:

“14. Quanto à Questão 3 (‘há ou não procedimentos que propiciem a cobrança indevida para fins particulares, decorrente da utilização das dependências do Incor, bem como da realização de exames de qualquer natureza ou do fornecimento de medicamentos?’), a unidade técnica não constatou procedimentos que propiciassem cobrança indevida para fins particulares. O Incor utiliza um sistema de faturamento em que são previstos procedimentos específicos para pagamento de médicos e clínicas no atendimento de pacientes particulares e de planos de saúde, e utiliza outro sistema de controle para faturamento das despesas dos pacientes a serem custeados pelo SUS.

15. No tocante à realização de exames de qualquer natureza ou fornecimento de medicamentos e materiais, não se pode assegurar que os controles internos atuais são eficazes para evitar o uso indevido, pois, a Entidade não dispõe de almoxarifado com divisão física para medicamentos e insumos hospitalares adquiridos com recursos do SUS e para itens adquiridos com outras fontes de recursos.

16. A exemplo da condição **supra**, cito os casos mencionados pela equipe de **utilização de marcapassos adquiridos com recursos do SUS por pacientes particulares, segundo apurou o DENASUS, em um dos convênios analisados. Neste caso, os marcapassos foram implantados em pacientes de convênios, ocorrendo o duplo pagamento, ou seja, SUS e particulares pelo mesmo material.** Todavia, a falha foi glosada pelo SUS.

17. Além disso, a Fundação Zerbini invoca o princípio da universalidade do atendimento, asseverando que por força de lei não pode colocar em risco os pacientes que necessitem de tratamento urgente. **Nas mesmas dependências, o atendimento aos clientes particulares ou custeados por convênios do Incor possibilita-lhes também o uso de equipamentos pagos pelo SUS.**

18. Nesse caso, **em virtude da falta de separação física e de controle dos equipamentos, materiais e insumos custeados com recursos do SUS e de particulares, não fica descartada a possibilidade de novas ocorrências da espécie, caso não sejam adotadas medidas preventivas.”** (excerto do Voto condutor do Acórdão 3.372/2012 – Plenário – rel. Min. Augusto Nardes). Grifei.

24. Nesse contexto, o Tribunal proferiu o citado Acórdão 3.372/2012, ocasião em que, dentre outras medidas, resolveu, **in verbis**:

“9.7. dar ciência à Fundação Zerbini que, na celebração e execução de convênios financiados com recursos federais, é necessária a adoção de mecanismos efetivos de controle da execução física, financeira e operacional, a fim de evitar o descumprimento da Lei nº 8.666/1993 e da IN/STN nº 01/97 e, por consequência, a aplicação da multa capitulada no art. 58 da Lei nº 8.443/1992, em especial, nas seguintes situações:

(...)

9.7.11. a utilização de materiais e insumos adquiridos com recursos federais para pacientes particulares ou custeados por convênios particulares configura desvio de finalidade, contrariando o inciso IV do art. 39 da Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 6.6.17);”

25. É de vital importância a normatização quanto ao uso de equipamentos no tratamento de saúde, adquiridos com recursos federais, bem como a adoção de medidas preventivas de controle desse uso, com o objetivo de assegurar o cumprimento do interesse público manifestado no atendimento aos usuários do SUS e de evitar o desvio de finalidade retromencionado.

26. Todavia, o caso de eventual compartilhamento do equipamento acelerador linear na medicina oncológica entre pacientes do SUS e pacientes particulares e/ou de planos de saúde deve ser examinado com redobrada cautela, porquanto a meta é fortalecer o SUS, mas sem tornar o equipamento ocioso, uma

vez que parece desarrazoado sustentar que, atendidos os pacientes do SUS, não possa a entidade utilizá-lo no tratamento dos demais pacientes. É uma questão de otimização do equipamento, sem prejudicar o atendimento aos usuários do SUS.

27. Em 2017, o Plenário apreciou a Representação tratada no TC 012.003/2015-8 (rel. Min. Benjamin Zymler), em que se discutiu possível irregularidade na execução de convênio, firmado entre o Ministério da Saúde e uma entidade privada, visando à aquisição de um acelerador linear para tratamento oncológico e à sua utilização em pacientes particulares.

28. Naqueles autos, à semelhança do que ocorre também neste Convênio 797.861/2013, o termo da avença previa tão somente que o objeto seria o fortalecimento do SUS, sem indicar a exclusividade do emprego do acelerador linear no atendimento a pacientes do SUS e/ou a possibilidade de uso em pacientes particulares ou de planos de saúde. Pela pertinência com o tema destes autos, reproduzo parte do Voto adotado no referido TC 012.003/2015-8:

“12. Sobre o público alvo do aparelho [acelerador linear], o termo de convênio apenas prevê que o objeto seria o ‘fortalecimento do Sistema Único de Saúde’. Trata-se, pois, de termo vago que não permite que se extraia do pacto a conclusão de que o aparelho se destinaria exclusivamente a pacientes do SUS ou se seria possível a utilização de forma minoritária em pacientes privados.

13. Por outro lado, a conveniente é entidade beneficente de assistência social. Assim, de acordo com o art. 4º, inciso II, da Lei 12.101/2009, ela deve ofertar a prestação de seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60%.

14. Tendo em conta essas informações, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus assim se manifestou (peças 57, p. 2-3 e 43):

**‘Verificamos que a aquisição e a instalação do Acelerador Nucelar de Prótons e Elétrons passou por todas as etapas previstas no Convênio e estava em pleno funcionamento.**

**Não houve desvio de finalidade na destinação do Acelerador Linear pela Conveniente, quanto ao atendimento de pacientes particulares (convênios e planos de saúde) paralelamente aos pacientes do SUS,** considerando a celebração do Convênio da Secretaria Municipal de Saúde com a Fundação Benedito Pereira Nunes e do ‘Termo de Parceria’ desta com a empresa Radgrupo (para prestação de serviços médicos de oncologia cirúrgica/radioterapia).

(...) A produção assistencial do HEAA atinge o percentual de **atendimento a pacientes beneficiários do SUS.**’ (grifou-se)

15. Em suma, o argumento dos responsáveis é que, ao se transferir mediante convênios para a aquisição de bens de capital, salvo disposição em contrário, deve haver a presunção de que a utilização desse bem deva ocorrer de acordo com o regime jurídico a que está submetido a conveniente.

16. Embora a matéria mereça ulteriores considerações, como a seguir exposto, entendo haver razoabilidade na linha de raciocínio dos responsáveis, o que, a meu sentir, caracteriza a ausência de má-fé e a não pertinência da aplicação de sanção. A ausência de manifestação prévia do TCU sobre esse assunto específico também indica que a atuação da Corte deve privilegiar o aspecto pedagógico sobre o sancionatório.

### III

17. Consoante apontado pela unidade técnica, o fato de entidades privadas participarem complementarmente do SUS, quer possuam ou não fins lucrativos, não as autoriza que recebam recursos públicos para o custeio de atividades não abrangidas pelo Sistema Único de Saúde. Por expressa disposição constitucional e pela mínima racionalidade do sistema público de saúde, os recursos da seguridade social não devem ser direcionados para o suporte de ações que não sejam públicas.

18. Assim em casos da espécie, em que há transferência de recursos para a aquisição de material permanente para entidades privadas que não atendem exclusivamente pelo SUS, devem ser tomados cuidados adicionais para garantir a regular aplicação dos recursos públicos. Sempre tratando aqui, rememoro, da hipótese prevista constitucionalmente, qual seja, entidades sem fins lucrativos.



19. Uma alternativa seria estipular a exigência de que o equipamento fosse utilizado exclusivamente em pacientes oriundos do SUS. Essa hipótese, entretanto, traz o inconveniente de que a utilização do bem ocorra em desacordo com o próprio regime jurídico da entidade. Além do mais, pode prejudicar o equilíbrio entre suas receitas e despesas, ao aumentar a participação de receitas do SUS em detrimento de receitas de particulares, os quais, em regra, remuneram melhor os serviços de saúde prestados.

20. Segunda alternativa seria a exigência de contrapartida da entidade particular de forma a se manter a proporcionalidade entre a origem do investimento (próprio ou público) e o tipo de utilização (pacientes privados ou oriundos do SUS). Assim, se o equipamento deve ser utilizado parcialmente em pacientes particulares (v.g. 40% dos procedimentos), dever-se-ia exigir que a entidade privada arcasse proporcionalmente com 40% do valor do bem a ser adquirido. Por certo, a implementação dessa hipótese pressupõe que a entidade privada disponha de recursos financeiros. O inconveniente dessa hipótese é que nem sempre as entidades sem fins lucrativos dispõem de capital suficiente para honrar contrapartidas de maior vulto.

21. Por certo, trata-se aqui de meras conjecturas, cabendo ao gestor público [...], dentro de seu poder discricionário, avaliar a melhor forma de lidar com a situação.

22. Entretanto, considerando a ausência de disposições específicas no termo de convênio e até mesmo em razão das próprias razões de justificativa apresentadas, verifica-se que a matéria carece de maior regulamentação. Assim, entendo pertinente estabelecer recomendação à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde para que discipline a matéria, nos termos de suas competências atribuídas pelo art. 7º do anexo I do Decreto 8.901/2016.

23. Outro fator a chamar a atenção é a ausência no termo de convênio da destinação dos bens pactuados caso a entidade privada deixe de prestar serviços no âmbito do SUS ou reduza sua atuação, dentro do período de vida útil do equipamento. Esse fato, a meu juízo, também merece ser considerado pela FNS na proposta de recomendação antes efetuada.”

29. Nesse contexto, o Tribunal assim deliberou:

“9.3. com fulcro no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, **recomendar** à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde que, de acordo com suas atribuições conferidas pelo art. 7º do anexo I do Decreto 8.901/2016, discipline o repasse de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS mediante convênios que tiverem por objeto a aquisição de material permanente por entidades sem fins lucrativos, de forma a:

9.3.1. garantir que, durante a vida útil do bem, quando da sua utilização, a participação de usuários oriundos do SUS seja, no mínimo, igual à participação de recursos públicos despendidos no empreendimento em que se insere o objeto do convênio;

9.3.2. prever, nos termos de convênio, que os bens permanentes sejam revertidos à entidade concedente, caso, dentro de seus períodos de vida útil, a conveniente altere para menos a participação prevista – considerando o subitem anterior – de pacientes oriundos do Sistema Único de Saúde na utilização dos bens;” (Acórdão 641/2017 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

30. No caso do Convênio 797.861/2013, a sua Cláusula Décima Primeira já dispõe sobre a reversão patrimonial em caso de desvio de finalidade do bem, válida no período da sua depreciação integral. Eis os termos do citado dispositivo:

“CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DOS BENS

Os bens patrimoniais construídos, produzidos e/ou adquiridos com os recursos transferidos serão de propriedade do CONVENIENTE, depois de concluído o objeto pactuado e atendido o objetivo a que o Convênio se propõe, observada a **reversão patrimonial, válida até a depreciação integral do bem** ou a amortização do investimento, constituindo garantia real em favor do CONCEDENTE em montante equivalente aos recursos de capital destinado à entidade, **cuja execução ocorrerá caso se verifique desvio de finalidade** ou aplicação irregular dos recursos, conforme inciso VII do artigo 34, da Lei 12.708/2012 (LDO/2013) e demais normas regulamentares.”

31. O precedente referenciado abordou a possibilidade de se considerar uma proporcionalização no



uso do equipamento, ou seja, admitiu a hipótese de que a participação de usuários oriundos do SUS seja, no mínimo, igual à participação de recursos públicos despendidos no empreendimento em que se insere o objeto do convênio.

32. Assim, havendo eventual contrapartida da entidade conveniente para a aquisição e instalação do equipamento, essa proporcionalidade poderia, em tese, ser levada para a distribuição do uso do equipamento no atendimento a pacientes do SUS, pacientes particulares e de planos de saúde.

33. Na peça 18, consta a informação de que o Hospital São Marcos gastará cerca de R\$ 2,5 milhões de recursos próprios na construção da sala onde o equipamento será instalado. Segundo a cláusula quinta, parágrafo sexto, do Convênio 797.861/2013, o conveniente se compromete a concluir com recursos próprios o objeto da pactuação, caso a sua execução demande recursos financeiros superiores ao valor total da avença.

34. Assim, embora o ajuste não tenha estipulado valor de contrapartida do conveniente, o gasto com as obras e serviços de engenharia necessários à instalação do acelerador linear poderia, se devidamente comprovado, vir a ser considerado como contrapartida a legitimar o compartilhamento do equipamento de forma a atender tanto os usuários do SUS quanto os pacientes particulares e/ou de planos de saúde, desde que observada a proporcionalidade a que se refere o subitem 9.3.1. do Acórdão 641/2017 – Plenário.

35. Tendo em vista que a vigência do Convênio 797.861/2013 se estende até 20/01/2020, há, portanto, a possibilidade de melhor ajustar os termos pactuados, e considerando a linha do precedente mencionado, cabe recomendar ao Ministério da Saúde que adote as providências necessárias para disciplinar o uso do equipamento acelerador linear, de forma a assegurar que, durante a vida útil do bem, quando da sua utilização, a participação de usuários oriundos do SUS seja, no mínimo, igual à participação de recursos públicos despendidos no empreendimento em que se insere o objeto do aludido convênio, devendo ainda dispor sobre a forma de controle pertinente, bem como a garantir a eficácia da cláusula de reversão patrimonial a favor da União, no caso de desvio de finalidade no uso do equipamento, constante da Cláusula Décima Primeira do referido Convênio 797.861/2013.

36. Por fim, anoto ainda ser o caso de determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de noventa dias, a contar da ciência da deliberação, encaminhe ao Tribunal informações devidamente fundamentadas sobre a implementação ou não das medidas constantes da recomendação acima citada.

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

#### ACÓRDÃO Nº 1286/2019 – TCU – Plenário

1. Processo 027.027/2016-3.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: equipe de auditoria da então Secex/PI – TCU.
4. Entidade: Associação Piauiense de Combate ao Câncer (06.870.026/0001-77).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: então Secex/PI e Secex/Saúde.
8. Representação legal: não há.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela equipe de auditoria da então Secex/PI, em vista da constatação, no curso da fiscalização de que tratou o TC 016.114/2016-7, de possível irregularidade referente ao Convênio 797.861/2013, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Associação Piauiense de Combate ao Câncer, a fim de dar apoio técnico e financeiro à “aquisição de equipamento e material permanente para a unidade de atenção especializada em saúde, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS”.





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

9.1. conhecer da Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 237, inciso V, e 235 do RI/TCU, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, recomendar ao Ministério da Saúde que adote as providências necessárias para disciplinar o uso do equipamento acelerador linear objeto do Convênio 797.861/2013, de forma a assegurar que, durante a vida útil do bem, quando da sua utilização, a participação de usuários oriundos do SUS seja, no mínimo, igual à participação de recursos públicos despendidos no empreendimento, devendo ainda dispor sobre a sistemática de controle pertinente, bem como a garantir a eficácia da cláusula de reversão patrimonial a favor da União, no caso de desvio de finalidade no uso do equipamento, constante da Cláusula Décima Primeira do referido Convênio 797.861/2013;

9.3. com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, encaminhe ao Tribunal informações devidamente fundamentadas sobre a implementação ou não das medidas constantes da recomendação do subitem 9.2 acima;

9.4. determinar à Secex/Saúde que promova, em autos apartados, o monitoramento das providências consignadas nos subitens 9.2 e 9.3 deste Acórdão;

9.5. dar ciência desta Deliberação à Associação Piauiense de Combate ao Câncer e ao Ministério da Saúde;

9.6. arquivar estes autos.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1286-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 023.796/2015-4 [Apenso: TC 021.521/2017-4, TC 021.520/2017-8].

Natureza: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Limoeiro do Norte/CE.

Embargante: João Dilmar da Silva (041.258.433-68).

Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

Representação legal: João Batista Freitas de Alencar (OAB/CE 4.972).

**SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÕES E CONTRADIÇÃO. VICÍOS EXISTENTES. CONCESSÃO DE EFEITOS INFRINGENTES. PROVIMENTO AO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. EXISTÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS RECEBIDOS E A DESPESAS EFETUADAS.**



## INSUBSISTÊNCIA DO DÉBITO, DA MULTA E DA PENA DE INABILITAÇÃO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos, nesta fase, de embargos de declaração opostos por João Dilmar da Silva, ex-prefeito de Limoeiro do Norte/CE, em face do Acórdão 979/2019-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte conheceu, porém negou provimento ao seu recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 516/2016-TCU-Plenário.

2. Por esta última decisão, o Plenário do TCU julgou irregulares as contas do ex-prefeito, condenou-lhe ao pagamento de débito e multa e inabilitou-o para o exercício de cargo ou função de confiança na Administração Pública pelo prazo de seis anos, em razão da não comprovação de nexo de causalidade entre os recursos recebidos por meio do Convênio PGE 21/2006 e as despesas realizadas.

3. A impossibilidade do estabelecimento do necessário e imprescindível nexo de causalidade entre a despesa incorrida e a verba federal repassada deveu-se a divergência dos extratos bancários apresentados na prestação de contas e os obtidos junto ao Banco do Brasil, relativamente aos valores dos cheques 850009 e 850010. A unidade técnica constatou que houve adulteração dos extratos bancários fornecidos na prestação, cujos valores informados foram de R\$ 271.360,30 e R\$ 283.303,91, enquanto o extrato original fornecido pelo Banco do Brasil indicava os valores de R\$ 82.325,75 e R\$ 1.561,75, respectivamente.

4. O relator *a quo* consignou em seu Voto, objeto do recurso de reconsideração, que tal fato, *de per si*, já seria suficiente para macular as contas do Sr. João Dilmar da Silva, pois infirmariam a veracidade da documentação encaminhada para a prestação de contas do convênio em exame.

5. Registrou também o relator que acolheu a proposta da unidade técnica em razão de as alegações de defesa do responsável não terem afastado a irregularidade a ele imputada, nem terem demonstrado a inexistência de responsabilidade no evento danoso.

6. Igualmente foram insuficientes os argumentos apresentados na via recursal, acerca da existência de normas locais que isentariam o ex-prefeito de qualquer responsabilidade pela execução financeira do convênio, e de que não teria havido adulteração dos cheques em si, apenas dos extratos bancários, motivo pelo qual seu recurso de reconsideração teve o provimento negado.

7. Nesta ocasião, o Sr. João Dilmar da Silva opôs embargos de declaração, em que suscita:

a) preliminarmente:

a.1) nulidade da decisão que negou provimento ao seu recurso de reconsideração, em razão de ter se lastreado em “fundamento-surpresa”, por meio de fatos que não foram tratados no acórdão *a quo*, o que afrontaria o disposto no art. 10 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), que estatui o seguinte: Art. 10 - O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício”. O primeiro fundamento surpresa seria a alegação, constante no §18 do Relatório, no sentido de que a responsabilidade do prefeito decorreria de *culpa in eligendo* ou de *culpa in vigilando*. O segundo fundamento surpresa estaria inserido nos §§ 11 e 12 do Voto, que teria trazido informação de que o cheque 850007, no valor de R\$ 203.000,00, não constou da relação de pagamentos e tampouco teria sido apresentado na prestação de contas, com a conclusão no parágrafo seguinte de que tal fato poderia sugerir que teria ocorrido uma majoração das despesas com a Construtora Divisa e adulteração dos valores dos cheques 850009 e 850010 com o intuito de acobertar despesa estranha ao convênio e que não teria sido declarada pelo conveniente. Na visão do embargante, o Acórdão *a quo* tratou apenas dos cheques 85009 e 850010, razão pela qual a menção a outras irregularidades que não foram objeto de contraditório configurariam fundamento surpresa;

a.2) prescrição da pretensão reparatória e punitiva, uma vez que o convênio teria expirado em 1/6/2007 e a instauração desta TCE ocorreu em 2015, mais de cinco anos. O prazo quinquenal arguido pelo embargante teria amparo em recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, nas quais vem se

posicionando favoravelmente a prescrição reparatória por meio da concessão de liminares, esboçando entendimento diametralmente oposto ao defendido pelo TCU. De forma suplementar, solicita, caso não seja reconhecida a prescrição reparatória, a utilização da prescrição quinquenal para a aplicação de sanções;

a.3) repercussão, na esfera administrativa, do arquivamento do processo criminal do embargante por força de prova robusta que afastou a responsabilidade do ex-gestor. Neste tópico, o embargante, apesar de não apontar omissão, obscuridade ou contradição na decisão embargada, argui que a matéria que traz poderia ser conhecida de ofício, uma vez que, mesmo decisões transitadas em julgado, podem ser objeto de revisão se documento novo, com eficácia sobre a prova produzida, ensejar a revisão do acórdão. No caso em tela, após a comunicação do TCU ao Ministério Público Federal acerca do julgamento pela irregularidade das contas do embargante, foi instaurado Inquérito Civil, cujo pronunciamento final do *Parquet* Federal, concluiu pela ausência de autoria quanto ao delito tipificado no art. 297 do CPB (falsificação de documento público) e inexistência da prática do crime tipificado no art. 1º, inciso I do Decreto Lei 201/1967 (apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio). Nesse esteio, o embargante pleiteia que seja reconhecida que a decisão que arquivou o Inquérito Policial em relação ao ex-Gestor, por reconhecer em relação a ele a negativa de autoria, tem repercussão na esfera administrativa, de modo a afastar sua responsabilidade pelos fatos que culminaram no julgamento como irregulares as contas do Convênio;

b) no mérito:

b.1) omissão por não ter enfrentado a constitucionalidade dos normativos locais que delegavam ao Secretário de Finanças a competência para a realização das despesas, emissão de notas de empenho e autorização para pagamentos das despesas liquidadas, dentre outras. No entendimento do embargante, “os normativos locais só podiam deixar de prevalecer se reconhecida, através de análise jurídica, a sua inconstitucionalidade. O TCU só pode afastar a aplicação da lei municipal se chegar à conclusão de sua inconstitucionalidade, e não afastar por afastar, como fez no caso de que se cuida, daí a omissão do Acórdão”. Sobre esse ponto, acrescentou ainda “que mesmo que se inconstitucionais fossem os normativos locais, a só existência de lei municipal tratando da descentralização administrativa que, no caso afasta a responsabilidade do ex-Gestor, impediria o reconhecimento do dolo, inclusive o eventual, o que, também, afastaria a imposição de ressarcimento ao erário e de inabilitação para o exercício de função ou cargo público, já que se reconheceria, no caso, apenas a culpa”.

b.2) contradição no item 9 do Voto, na parte em que se afirma que “como bem pontuado pela unidade técnica, consta a assinatura do recorrente nas notas fiscais e nos cheques emitidos à conta do convênio”, quando na verdade em momento algum a unidade técnica teria dito que o recorrente teria assinado as notas fiscais, como de fato não o fez (peça 1, p. 84 a 85);

b.3) omissão no item 7 do Voto, na parte em que se afirmou que a ausência de documentação imprescindível teria impedido o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas, apesar de o embargante ter pontuado em sua peça recursal que todos os documentos relativos à prestação de contas teriam sido aportados aos autos, e que a adulteração de um documento (extrato bancário) não teria o condão de contaminar a prestação de contas, porque antes de sua análise, o extrato verdadeiro já compunha os autos dessa prestação de contas. Alega ter havido omissão em razão de o Acórdão embargado não ter feito qualquer alusão acerca da existência de todos os documentos capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio.

b.4) omissão do acórdão embargado quando não enfrentou o questionamento do recorrente de que o acórdão anterior não havia estabelecido um nexo de causalidade entre a adulteração do extrato bancário e a contaminação da análise da prestação de contas.

b.5) contradição e omissão quando o acórdão diz que a ausência de documentação imprescindível teria impedido o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas, a despeito de o recurso de reconsideração ter pontuado que as cópias dos



cheques, as notas fiscais, os extratos bancários (que não o adulterado), os relatórios técnicos relativos à execução física do objeto do convênio bem como a planilha de gastos dos recursos do convênio;

b.6) erro de análise em transcrição contida no relatório, na parte em que se afirma que haveria fortes indícios de que a contrapartida do convênio, de responsabilidade da prefeitura, teria sido paga com recursos federais de outro convênio. O embargante alega que a conta de origem do depósito da contrapartida seria de origem da prefeitura e não de outro convênio, e, portanto, esse erro deveria ser corrigido para extirpar do acórdão essa suposta irregularidade;

b.7) omissão do acórdão ao não ter enfrentado a tese trazida pelo recorrente de que a adulteração de um documento público sendo crime, e não uma mera irregularidade, exige que a responsabilização do agente pela prática de tal ilícito seja demonstrada de forma cabal, e não por suposição;

b.8) omissão quando a decisão embargada não enfrentou questão apresentada no recurso de reconsideração capaz de infirmar a conclusão do Acórdão, no sentido de que seria necessário identificar a fim de que se destinava a adulteração, pois sem uma finalidade, embora grave o ilícito, não tinha como influenciar na análise da prestação de contas;

b.9) omissão do acórdão quando não reportou à outra questão posta no recurso de reconsideração, acerca da inexistência de dano ao erário, pois, como demonstrado, restou comprovada a execução física do objeto do convênio e o pagamento do total das despesas por meio dos cheques nominais à empresa contratada.

É o relatório.

## VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos por João Dilmar da Silva, ex-prefeito de Limoeiro do Norte/CE, nas gestões 2005 a 2012, em face do Acórdão 979/2019-TCU-Plenário, mediante o qual esta Corte negou provimento ao seu recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 561/2016-TCU-Plenário.

8. Nesta última decisão, o Plenário do TCU julgou irregulares as contas do ex-prefeito, condenou-lhe ao pagamento de débito e multa e o inabilitou para o exercício de cargo ou função de confiança na Administração Pública pelo prazo de seis anos, em razão da não comprovação de nexo de causalidade entre os recursos recebidos por meio do Convênio PGE 21/2006 e as despesas realizadas.

9. Aquele ajuste teve por objeto a melhoria da infraestrutura básica do bairro Santa Luzia, por meio da execução de drenagem e pavimentação na localidade. O convênio contou com recursos financeiros da ordem de R\$ 1.000.000,00 do concedente e de R\$ 125.600,00 a título de contrapartida, com vigência de 30/6/2006 a 1º/6/2007. O recurso federal foi liberado em 27/12/2006 por meio da Ordem Bancária 2006OB906012.

10. A impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre a despesa incorrida e a verba federal repassada deveu-se a divergência dos extratos bancários apresentados na prestação de contas e os obtidos junto ao Banco do Brasil, relativamente aos valores dos cheques 850009 e 850010. O concedente e a unidade técnica constataram que houve adulteração dos extratos bancários fornecidos em sede de prestação de contas, cujos valores informados foram de R\$ 271.360,30 e R\$ 283.303,91, enquanto o extrato original fornecido pelo Banco do Brasil indicava os valores de R\$ 82.325,75 e R\$ 1.561,75, respectivamente.

11. O relator *a quo* consignou em seu voto, objeto do recurso de reconsideração, que tal fato, *de per si*, já seria suficiente para macular as contas do Sr. João Dilmar da Silva, pois infirmariam a veracidade da documentação encaminhada para a prestação de contas do convênio em exame.

12. Registrou também o relator que acolheu a proposta da unidade técnica em razão de as alegações de defesa do responsável não terem afastado a irregularidade a ele imputada, nem terem demonstrado a inexistência de responsabilidade no evento danoso.

13. Compete lembrar também que o recurso de reconsideração só foi conhecido por força de medida cautelar deferida em Mandado de Segurança impetrado no Supremo Tribunal Federal, uma vez



que havia sido oposto intempestivamente, posição contra qual se insurgiu por duas vezes o recorrente em sede de embargos, ambos rejeitados antes da concessão da cautelar pela Suprema Corte.

14. Igualmente foram insuficientes os argumentos apresentados na via recursal, acerca da existência de normas locais que isentariam o ex-prefeito de qualquer responsabilidade pela execução financeira do convênio, e de que não teria havido adulteração dos cheques em si, apenas dos extratos bancários, motivo pelo qual seu recurso de reconsideração teve o provimento negado.

15. Nesta oportunidade, o Sr. João Dilmar da Silva opôs embargos de declaração, no qual suscita, resumidamente:

a) nulidade da decisão que negou provimento ao seu recursos de reconsideração, por ter utilizado fundamentos novos que não constaram da decisão recorrida, tampouco do recurso de reconsideração em si;

b) prescrição da pretensão reparatória e punitiva, considerando recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, por meio das quais vem se posicionando pela prescrição quinquenal da pretensão reparatória;

c) repercussão, na esfera administrativa, do arquivamento do processo criminal do embargante, em que se reconheceu, por parte do Ministério Público e da Polícia Federal, a ausência de autoria em relação à falsificação de documento público, bem como a inexistência da prática do crime de apropriação de bens ou rendas públicas;

d) omissão por ter desconSIDERADO os normativos legais que delegavam ao Secretário de Finanças a competência para realização das despesas e demais atos atinentes, sem ter emitido juízo acerca da constitucionalidade ou não desses normativos;

e) contradição, no item 9 do voto, quando se afirma que constaria a assinatura do recorrente nas notas fiscais e cheques, quando na verdade a unidade técnica somente constatou sua assinatura nos cheques;

f) omissão, no item 7 do voto, por não ter enfrentado afirmação do recorrente de que todos os documentos necessários ao estabelecimento do nexo causal constavam da prestação de contas e que a adulteração apenas de um documento (extrato bancário) não teria o condão de contaminar toda a prestação de contas;

g) omissão em razão de a decisão não ter enfrentado o questionamento do recorrente de que o acórdão *a quo* não teria estabelecido o nexo de causalidade entre a adulteração do extrato bancário e a contaminação da análise da prestação de contas;

h) erro de análise em transcrição contida no relatório, quando afirma que haveria indícios fortes de que a contrapartida do convênio teria sido paga com recursos de outro convênio, quando o embargante havia demonstrado em seu recurso de reconsideração que a conta de origem do depósito dessa contrapartida seria de origem da prefeitura e não de outro convênio;

i) omissão por não ter enfrentado a tese de que, por ser a adulteração de documento público um crime, seria exigido que a responsabilidade do agente pela prática de tal ilícito seja demonstrado de forma cabal, e não por suposição; e

j) omissão da decisão quando não enfrentou a questão posta no recurso acerca da inexistência de dano ao erário, pois estaria demonstrado que a execução física teria sido comprovada, e o pagamento total das despesas havia sido feito por meio de cheques nominais à empresa contratada.

16. Ante o exposto, passo ao exame dos presentes embargos.

17. Devem ser conhecidos os presentes embargos, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade postos nos arts. 32, inciso II e 34, § 1º, da Lei 8.443/1992.

18. Compete rememorar que o Sr. João Dilmar da Silva, ex-Prefeito de Limoeiro do Norte/CE, foi citado (peça 7) em razão das seguintes condutas:

a) alteração do plano de trabalho aprovado sem a anuência do conveniente;

b) ter apresentado extrato bancário com adulteração dos valores dos cheques 850009 e 850010;





c) suspeita de a transferência do valor de R\$ 22.727,27, a título de contrapartida, ter sido feita a partir da conta de outro convênio federal firmado com o mesmo concedente (Departamento Nacional de Obras contra a Seca – Dnocs);

d) o conveniente não ter recolhido os valores referentes a Previdência Social e não ter providenciado junto à Contratada, nem mesmo após a cobrança do Dnocs;

e) ausência dos boletins de medição referentes às notas fiscais.

19. Reproduzo a seguir os parágrafos 11 e 12 do voto condutor do Acórdão 979/2019-TCU-Plenário, cujos fundamentos, segundo o embargante, deveriam ser suprimidos da referida deliberação:

11. Além desse fato, a partir do cotejo do extrato bancário obtido diretamente junto ao banco, identificou-se o pagamento de R\$ 203.000,00 (cheque 850007) na conta corrente da Cons e Miob. Cical Ltda, não mencionada na relação de pagamentos. O referido cheque não foi apresentado na prestação de contas.

12. Tais fatos sugerem que houve a majoração das despesas com a Construtora Divisa e adulteração dos valores dos cheques relacionados a esses pagamentos no extrato bancário com o intuito de acobertar despesa estranha ao convênio e que não foi declarada pelo conveniente.

20. Nesse aspecto, ao revisitar as evidências que supostamente amparariam as referidas alegações constantes dos parágrafos acima transcritos (peças 22 e 23, respectivamente os extratos das contas correntes de dois convênios firmados entre o Dnocs e o município de Limoeiro do Norte/CE), verifico que o cheque 850007, no valor de R\$ 203.000,00 refere-se a conta de outro convênio que não integra o presente exame.

21. De igual modo assiste razão ao embargante no tocante à contradição mencionada na alínea “e” do item 9 deste voto. De fato, o embargante não subscreveu as notas fiscais, apenas os cheques.

22. Outro ponto que merece reparo refere-se ao indício de irregularidade acerca do aporte de parte da contrapartida com recursos de outro convênio, constante da alínea “c” da citação dirigida ao ex-prefeito.

23. Após compulsar detalhadamente os extratos das contas dos dois convênios e considerando as informações prestadas pelo embargante, verifica-se que houve um equívoco na análise do concedente, reproduzida nos autos pelas instâncias técnicas precedentes acerca da origem do valor de R\$ 22.727,27, depositado como contrapartida em 17/4/2006 na conta do convênio (peça 23). Ocorre que, no mesmo dia, também ocorreu um depósito de idêntico valor na conta de outro convênio (peça 22). Todavia, ambas as transferências provieram da conta 20.331-9, de titularidade da prefeitura de Limoeiro do Norte. Logo, não houve a retirada de R\$ 22.727,27 da conta de um convênio para depósito em outra, a título de contrapartida, razão pela qual devem ser suprimidos os parágrafos que mencionam referida irregularidade do voto que fundamentou a decisão embargada.

24. Após a elisão desses pontos da decisão embargada, e à luz da informação trazida apenas nestes embargos, de que o Ministério Público Federal, após investigação da Polícia Federal (peça 86, p. 44), propôs o arquivamento do inquérito civil, ante a ausência de autoria em relação ao delito de adulteração de documento público atribuída ao ex-prefeito, somada ao fato de o concedente ter atestado que o objeto foi executado, decidi reexaminar suas contas desconsiderando o extrato bancário adulterado.

25. Antes, convém anotar que o MPF ofertou denúncia acerca da fraude apenas em relação ao Secretário de Gestão e de Fazenda do município de Limoeiro do Norte/CE, conforme se extrai do documento juntado aos autos nestes embargos (peça 86, p. 46):

Diante da narrativa fática exposta anteriormente, tem-se que ANTÔNIO MANCIO LIMA, na condição de Secretário da Gestão e Fazenda do Município de Limoeiro do Norte (CE), em julho de 2007, de forma consciente e deliberada, inseriu declaração falsa em documento público com a finalidade de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante, consistente na certificação de que extrato bancário emitido pelo Banco do Brasil, adulterado, encontrava-se em conformidade com o documento original, isso, visando instruir a prestação de contas do Convênio PGE nº 021/2016 (SIAFI 537783), celebrado entre o citado município e o DNOCS para a recuperação de vias terrestres no bairro de Santa Luzia.

26. Cabe lembrar que o convênio em tela contou com aporte de R\$ 1.000.000,00 do Dnocs e previa contrapartida no valor de R\$ 125.600,00 (peça 1, p. 7). Todavia, ao examinar o extrato bancário do convênio (peça 23, p. 1), identifica-se o aporte de R\$ 1.000.000,00 em 1/2/2007 e quatro transferências no valor total de R\$ 100.000,00 nas datas de 5/2, 17/4, 22/5 e 27/8, a título de contrapartida. Logo, o convênio em tela recebeu recursos no montante de R\$ 1.100.000,00.

27. Além desse fato, cotejando todos os cheques emitidos (cópias na peça 12, p. 62 a 74) com as informações contidas no extrato bancário verdadeiro (peça 23), verifica-se que houve a aplicação integral dos recursos (R\$ 1.100.000,00), pagos por meio de cheques nominais à empresa contratada, Divisa Construções Ltda.

28. Acrescenta-se ainda que as notas fiscais 103 e 116 (peça 1, p. 84 e 85), nos valores de R\$ 271.360,30 e R\$ 283.303,91, não foram pagas por meio dos cheques 850009 e 850010, como queria fazer parecer o extrato bancário adulterado (peça 1, p. 83). A partir da tabela a seguir é possível entender quais cheques foram utilizados nos pagamentos dos mencionados documentos fiscais:

Relação de Notas Fiscais e dos respectivos cheques que as liquidaram

| Nota Fiscal                                       | Valor da Nota (R\$) | Cheques         | Valor dos Cheques (R\$) | Data de Emissão | Nominado à |
|---------------------------------------------------|---------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|------------|
| 21                                                | 150.000,00          | 850001          | 150.000,00              | 04/jan          | Divisa     |
| 32                                                | 165.000,00          | 850002          | 165.000,00              | 05/fev          | Divisa     |
| 36                                                | 24.000,00           | 850004          | 24.000,00               | 12/fev          | Divisa     |
| 45                                                | 65.100,00           | 850005          | 65.100,00               | 09/mar          | Divisa     |
| 54                                                | 22.727,27           | 850006          | 22.727,27               | 17/abr          | Divisa     |
| 56                                                | 80.408,52           | 850007          | 80.408,52               | 02/mai          | Divisa     |
| 116<br>(peça 1, p. 84)<br>emitida em<br>25/5/2007 | 283.303,91          | 850009          | 82.325,75               | 08/jun          | Divisa     |
|                                                   |                     | 850010          | 1.561,50                | 11/jun          | ISS        |
|                                                   |                     | 850011          | 2.862,75                | 11/jun          | INSS       |
|                                                   |                     | 850018          | 24.272,73               | 27/ago          | Divisa     |
|                                                   |                     | 850015          | 172.281,18              | 06/set          | Divisa     |
|                                                   |                     | <b>Subtotal</b> | <b>R\$ 283.303,91</b>   |                 |            |
| 103<br>(peça 1, p. 85)<br>emitida em 1/6/2007     | 271.360,30          | 850012          | 43.139,65               | 26/jun          | Divisa     |
|                                                   |                     | 850013          | 148.044,00              | 06/jul          | Divisa     |
|                                                   |                     | 850014          | 66.337,29               | 25/jul          | Divisa     |
|                                                   |                     | 850016          | 4.884,48                | 22/ago          | ISS        |
|                                                   |                     | 850017          | 8.954,88                | 22/ago          | INSS       |
|                                                   |                     | <b>Subtotal</b> | <b>R\$ 271.360,30</b>   |                 |            |
|                                                   |                     | <b>Total</b>    | <b>R\$ 1.100.000,00</b> |                 |            |

29. Da tabela acima, verifica-se nexo de causalidade entre os demais cheques emitidos à empresa Divisa Construção Ltda. (não relacionados na prestação de contas) e as Notas Fiscais 103 e 116. Logo, parece sem propósito ter ocorrido uma adulteração para majorar os valores dos cheques 850009 e 850010, sendo que havia no extrato bancário original outros cheques que, somados, justificavam os pagamentos das duas notas emitidas pela empresa contratada. As demais notas fiscais (peça 8, p. 59-87) foram quitadas mediante os demais cheques emitidos em nome da empresa contratada.

30. Após compulсар os autos, a única explicação lógica para as adulterações do extrato bancário e da relação de pagamentos (peça 8, p. 57 e 23, respectivamente) que se vislumbra, seria uma maquiagem na prestação de contas para fazer parecer que as despesas tivessem sido realizadas dentro da vigência do convênio, que terminou em 1/6/2007. Isto porque, a relação de pagamentos adulterada (peça 8, p. 23) indica que as notas fiscais 116 e 103, supostamente emitidas em 25/5/2007 e 1/6/2007,

teriam sido pagas com os cheques 850009 e 850010, que teriam sido emitidos, de acordo com a relação de pagamentos adulterada, em 29/5/2007 e 1/6/2007, últimos dias de vigência do convênio.

31. Todavia, conforme se extrai da tabela anterior, construída a partir de informações presentes nos extratos bancários verdadeiros fornecidos pelo Banco do Brasil, as referidas notas foram quitadas com diversos cheques emitidos fora da vigência do convênio.

32. Logo, resta evidenciado o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e a despesa realizada, visto que, em relação à execução física, há a declaração de engenheiro do Dnocs (peça 1, p. 69 e 77) em que atesta que o serviço foi executado a maior que o conveniado, de que houve o alcance social esperado pela obra e que os serviços executados estavam em perfeitas condições de uso e utilidade, não tendo sido observados fatos a serem ressaltados. Já em relação à execução financeira, o cotejo do extrato bancário verdadeiro com os cheques e notas fiscais emitidos, desconsiderando as adulterações havidas, demonstraram que os recursos foram destinados à empresa contratada responsável pelas obras. Em vista disso, resta afastada a ocorrência de dano ao erário.

33. Afastada a irregularidade principal dos autos, poder-se-ia arguir a realização de despesas fora da vigência do convênio, possível razão das adulterações identificadas na prestação de contas. Contudo, tal irregularidade não foi objeto de contraditório e de ampla defesa, o que impede sua consideração no julgamento das contas do embargante (peça 7), em atenção ao princípio do *non reformatio in pejus*.

34. Ademais, o MPF e a PF propuseram o arquivamento do inquérito civil aberto em relação ao ex-prefeito devido à ausência de sua autoria em relação ao delito de fraude. Sob essa ótica, afastada a gravidade das irregularidades, deve ser afastada também a penalidade atribuída ao ex-prefeito de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

35. Superadas essas questões, as impropriedades que ainda permanecem nos autos referem-se à alteração das metas promovida pela executora sem a necessária anuência do concedente, além da não comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias relativas a algumas notas fiscais. Entendo que a primeira pode ser relevada ante o próprio apontamento do concedente de que foram substituídas algumas ruas de menor movimento por outras com maior movimento, todas no mesmo bairro objeto do convênio.

36. A segunda impropriedade, relativa à não comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias, não configura motivo, *de per si*, para o julgamento das contas irregulares, podendo ser objeto de ressalva.

37. Conforme enunciados coligidos na jurisprudência sistematizada a partir dos Acórdãos 798/2008-TCU-1ª Câmara, 1.456/2010-TCU-Plenário e 1.080/2016-TCU-Plenário, “não cabe ao TCU proceder à fiscalização do recolhimento de receitas de natureza tributária e previdenciária, razão por que, ao notar a ausência de retenção de valor a ser recolhido a título de contribuição social, a questão deve ser remediada ao órgão federal competente”.

38. Em conclusão, os presentes embargos devem ser acolhidos, de modo a afastar premissas equivocadas e elidir o débito imputado ao embargante, em razão da demonstração do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas. Devem ser afastadas também as penalidades de multa e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de administração pública, visto que houve o reconhecimento de negativa de autoria quando ao delito de fraude na esfera penal, devendo suas contas serem julgadas regulares com ressalva.

Ante o exposto, VOTO para que seja acolhida a minuta de acórdão que ora trago à apreciação deste Colegiado.



- 1.1. Apensos: 021.521/2017-4; 021.520/2017-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Embargante: João Dilmar da Silva (041.258.433-68).
4. Entidade: Município de Limoeiro do Norte/CE.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: João Batista Freitas de Alencar (OAB/CE 4.972).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por João Dilmar da Silva, ex-prefeito de Limoeiro do Norte/CE, em face do Acórdão 979/2019-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal negou provimento ao seu recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 561/2016-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los de sorte a tornar insubsistente o Acórdão 979/2019-TCU-Plenário;

9.2. conhecer do recurso de reconsideração interposto por João Dilmar da Silva contra o Acórdão 561/2016-TCU-Plenário, para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a tornar insubsistente a referida decisão;

9.3. julgar regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, as contas de João Dilmar da Silva (041.258.433-68);

9.4. nos termos do art. 1º, inciso VIII, da Lei n. 8.443/1992, e art. 1º, inciso XVI, do Regimento Interno/TCU, encaminhar à Secretaria da Receita Federal do Brasil cópia dos autos, em atenção a ausência de comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias relativas à execução das obras de drenagem e pavimentação no bairro Santa Luzia, na cidade de Limoeiro do Norte/CE;

9.5. dar ciência desta deliberação ao embargante, ao órgão concedente dos recursos e à Procuradoria da República no Estado do Ceará.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1287-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 029.505/2010-0 [Apenso: TC 015.470/2007-0].

Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).



Responsáveis: Antônio Carlos Cruz de Oliveira (631.108.065-68).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AFASTADO O NEXO DE CAUSALIDADE. ACOLHIMENTO. EXCLUSÃO DO EMBARGANTE DO ROL DE RESPONSÁVEIS.**

**RELATÓRIO**

Trata-se de embargos de declaração opostos por Antônio Carlos Cruz de Oliveira (peça 169), gestor do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), em face do Acórdão 487/2017-TCU-Plenário, que conheceu do recurso de reconsideração apresentado por ele contra o Acórdão 1.930/2015-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento.

2. Por meio da primeira decisão, Acórdão 1.930/2015-TCU-Plenário, o Tribunal julgou irregulares as contas do responsável, condenou-o ao pagamento do débito apurado e aplicou-lhe multa com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão de superfaturamento identificado no contrato celebrado entre o Dnit e a empreiteira Mercantil Moreira Construções Ltda. para construção de trecho rodoviário da BR-135 no Estado da Bahia – Divisa PI/BA – Barreiras.

3. Especificamente quanto ao embargante, fora-lhe imputada a prática de ato lesivo ao erário por ter autorizado a celebração do 7º termo aditivo com fulcro em estudo técnico inadequado, enquanto ocupante provisório da chefia do serviço de infraestrutura do Dnit no Estado da Bahia à época dos fatos.

4. Em seu recurso, o Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira argumenta que:

(...) o acórdão embargado foi omissis porque não analisou ponto central para a solução da controvérsia posta nos autos: a competência para análise técnica da aprovação do aditivo nos termos em que propostos pela empresa executora era exclusiva da Coordenação Geral de Construção, situada na sede do DNIT em Brasília, vide artigos 31 e 32 do seu regimento interno.

5. Alega que, enquanto substituto temporário da chefia do serviço de infraestrutura do Dnit no Estado da Bahia, não possuía competência para autorizar celebração de aditivo, razão pela qual não deveria ter sido responsabilizado.

6. Acrescenta que a omissão estaria evidenciada “pois o acórdão embargado limita-se a analisar, no campo destinado a verificar eventual exclusão de responsabilidade do ora embargante, se o ato praticado foi de cunho protocolar e de mero impulso, não sendo revestido de conteúdo decisório”.

7. O embargante reclama que não foi analisada a competência da equipe técnica Superintendência Regional do Estado da Bahia e da Coordenação Geral de Construção, ambas do DNIT e que esse ponto teria “fulcral importância para a conclusão atingida”.

8. De acordo com o recorrente, o entendimento de que a Superintendência da Bahia não detinha competência para decidir acerca da celebração de aditivos em contratos originários da sede do Dnit foi objeto de exame quando da análise da responsabilidade do ex-Superintendente Saulo Filinto Pontes, tendo esse Tribunal se manifestado favoravelmente à tese do ex-gestor e excluído a sua responsabilidade.

9. Nesse sentido, uma vez que não teria ele competência para editar o ato que lhe é imputado, pede que seja revista a omissão apontada, excluindo-o do rol de responsáveis, conferindo efeito modificativo aos embargos de declaração.

É o relatório.

**VOTO**



Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos por Antônio Carlos Cruz de Oliveira (peça 169), gestor do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), em face do Acórdão 487/2017-TCU-Plenário, que conheceu o recurso de reconsideração apresentado por ele contra o Acórdão 1.930/2015-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento.

2. Originalmente, os autos cuidam de levantamento de auditoria (TC 015.470/2007-0) realizado pela Secretaria de Controle Externo da Bahia (Secex-BA). A fiscalização teve por objeto o contrato celebrado, em 24/11/1998, entre o Dnit e a empreiteira Mercantil Moreira Construções Ltda., para construção de trecho rodoviário da BR-135 no Estado da Bahia – Divisa PI/BA – Barreiras, pelo valor inicial de R\$ 12.269.678,26.

3. Na apreciação do processo, por meio do Acórdão 1.930/2015-TCU-Plenário, em razão de superfaturamento identificado no mencionado ajuste, conforme detalharei, o Tribunal decidiu por julgar irregulares as contas do embargante, condená-lo ao pagamento do débito apurado e aplicar-lhe multa com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Na sequência, em sede recursal, ele e outros responsáveis intentaram afastar as penalidades que lhes foram imputadas. Suas alegações foram analisadas nesta Casa, tendo o colegiado decidido por conhecer os recursos e, no mérito, negar-lhes provimento, consoante Acórdão 487/2017-TCU-Plenário.

5. Agora, o Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira retorna aos autos para apresentar embargos de declaração. De início, conheço-os, uma vez preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie recursal, nos termos dos arts. 32 e 34 da Lei 8443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU. Antes de adentrar no exame de mérito, retomo o histórico processual, de modo a melhor fundamentar a decisão.

6. Relembro que, à época da execução da fiscalização que deu origem aos presentes autos, haviam sido firmados sete termos aditivos ao contrato inicial. Os seis primeiros tratavam apenas da suspensão e retomada da execução dos serviços. O sétimo, por outro lado, assinado em 29/11/2006, incluiu novos serviços, alterou quantitativos e majorou o valor contratual para R\$ 15.324.095,99.

7. Ao analisar os preços contratados, já contempladas as alterações inseridas por meio do último termo aditivo, a Secex-BA apurou um superfaturamento de R\$ 2.362.645,31 (data-base setembro/1998), decorrente da diferença entre valores pagos e os referenciais.

8. Em complemento, a unidade técnica verificou que foram feitos pagamentos à contratada de valores relevantes a título de reajustamento, em decorrência do longo do período decorrido entre a assinatura do contrato (1998) e seu efetivo andamento (2006). No tocante a essa parcela, avaliando os índices de reajustamento praticados no contrato comparativamente com os valores referenciais atualizados dos serviços constantes do Sicro, apurou-se mais uma parcela de débito, no valor inicial de R\$ 3.469.401,21.

9. Concluiu-se, então, por um débito de R\$ 5.832.046,60, composto pelas seguintes parcelas:

| ITEM              | MEDIÇÕES DE SERVIÇOS | REAJUSTAMENTOS    | TOTAL             |
|-------------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| Total pago        | R\$ 14.202.616,87    | R\$ 18.755.949,80 | R\$ 32.958.566,67 |
| Total referencial | R\$ 11.839.971,55    | R\$ 15.286.548,58 | R\$ 27.126.520,13 |
| Diferenças        | R\$ 2.362.645,31     | R\$ 3.469.401,21  | R\$ 5.832.046,52  |

10. Ato contínuo, foi determinada a instauração desta TCE com definição dos responsáveis e imputação de débito no valor de R\$ 5.832.046,52.

11. Inicialmente foram citados os Srs. Saulo Filinto Pontes, ex-superintendente do Dnit na Bahia (unidade descentralizada da autarquia); Mauro Ernesto Campos Lima, então coordenador de obras diretas, subunidade da Coordenação-Geral de Construção Rodoviária (CGCONT) do Dnit; Rogério Araújo de Miranda Lôbo, à época assessor técnico da autarquia; bem como a empresa Mercantil Moreira Construções Ltda., executora dos serviços. Todos foram ouvidos “em razão do superfaturamento na execução do Contrato DNIT PG 227/1998, para a construção da BR 135 no



estado da Bahia, trecho Divisa PI/BA - Monte Alegre, notadamente em razão da inclusão de serviços no contrato com preços elevados quando da celebração do sétimo termo aditivo” (peças 3 a 6).

12. O Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira, embora arrolado, não foi ouvido nesse primeiro momento, em razão de erro processual. Promovido o ajuste, de posse da nova proposta de mérito, o relator *a quo* verificou que constavam três parcelas de prejuízos anteriores à data de assinatura do 7º termo aditivo (26/11/2006), nos valores de: R\$ 41.014,50; R\$ 177.300,41; e R\$ 567.767,99. A inconsistência motivou o retorno dos autos à Secex-BA para uma nova avaliação das parcelas de débito, uma vez que esses valores estariam associados aos gestores responsáveis pelo orçamento original, quando da contratação da obra.

13. A secretaria regional avaliou os valores anteriores à formulação do referido aditivo e concluiu que deveriam ser excluídas do débito as parcelas anteriores ao 7º aditivo contratual, por não haver nexo de causalidade entre as condutas dos agentes públicos e os resultados danosos ao erário (peça 92, p.27).

14. Na sequência, os autos seguiram com nova proposta da unidade técnica pela irregularidade das contas e imputação de débito solidário aos responsáveis, com exceção dos dois servidores da Superintendência Regional do Dnit na Bahia, o Sr. Saulo Filinto Pontes de Souza e o embargante, Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira. A Secex-BA deixou consignado que esses dois responsáveis não teriam competência legal para aprovar aditivos ao contrato que aqui se discute.

15. A representante do MPTCU anuiu às conclusões e à proposta. Sugeriu pequeno ajuste de modo que os Srs. Saulo Filinto Pontes de Souza e Antônio Carlos Cruz de Oliveira fossem de fato excluídos da relação processual, em vez de terem suas responsabilidades excluídas (peça 95).

16. Não obstante, o Tribunal deliberou pela irregularidade das contas com imputação de débito solidário e aplicação de multa individual no valor de R\$ 150 mil ao recorrente. Apenas o Sr. Saulo Filinto Pontes foi excluído do rol de responsáveis, conforme Acórdão 1.930/2015-TCU-Plenário.

17. A decisão foi mantida quando da apreciação do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira. Por meio do Acórdão 487/2017-TCU-2ª Câmara, agora embargado, decidiu-se por negar provimento ao recurso do gestor do Dnit.

18. Feita essa explanação, passo às análises de mérito.

19. O Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira atuou como substituto do chefe do Serviço de Infraestrutura da Superintendência do Dnit no Estado da Bahia e, durante o exercício de tal função, em 25/7/2006, elaborou o despacho à peça 41, p. 60, do TC 015.470/2007-0.

20. Por meio de tal documento, o gestor assim se manifestou:

Trata o p.p. do Remanejamento de Quantitativos com Reflexo Financeiro com Inclusão de Preços Novos referente ao Contrato PG-227/98, firmado com a empresa MERCANTIL MOREIRA CONSTRUÇÕES LTDA para a Construção e Pavimentação da BR-I35/BA, trecho Divisa PI/BA - Monte Alegre, Km 0,00 - Km 44,7.

O contrato encontrava-se paralisado aguardando a aprovação do Projeto Executivo, uma vez que a Licitação das obras teve como base o “Projeto Básico”. Desta forma, o projeto executivo, que foi aprovado através da Portaria nº 682 de 06/06/2006 (fls. 02), contém alterações na planilha original, gerando um reflexo financeiro de 24,89%, conforme planilha às fls. 16/23.

Anexo às fls. 03/12 a planilha orçamentária do Projeto Executivo aprovado em 06/06/2006, contendo os quantitativos de serviços e preços unitários.

Anexo às fls. \_\_ 1\_\_ , para conferência, as Planilhas de Composições de Preços Unitários de todos os serviços novos a serem executados, bem como as cotações de preço, Quadro Comparativo de Preços e Cálculo dos Índices de Reajustamento e Transporte de CAP. Os preços unitários dos novos serviços (PROJETO EXECUTIVO) foram compostos conforme determina o Memorando Circular nº 03712003/D1T de 29/09/03, que diz: “no caso de itens novos deverá ser utilizado o valor dos insumos constantes da proposta da contratada, dentro da composição orçamentária do SICRO”. Segue relação destes serviços.

21. A leitura desse despacho, sem conhecimento da forma de atuação do Dnit naquela época, conduz a conclusão de que o responsável teria, de fato, aprovado o remanejamento dos quantitativos do Contrato PG-227/98-00. Dessa forma, ele seria um dos responsáveis pela assinatura do 7º termo aditivo, no qual teve origem a maior parte do débito apurado, o que justificou sua condenação.



22. Esse foi o entendimento do TCU quando do julgamento de mérito do processo e quando da apreciação do recurso de reconsideração, por meio Acórdão 487/2017-TCU-2ª Câmara. Dessa última decisão, destaco o trecho que tratou da análise de sua responsabilização:

Quanto ao primeiro, rememoro que o Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira atuou como substituto do chefe do Serviço de Infraestrutura da Superintendência do Dnit no Estado da Bahia. Nessa função, o gestor encaminhou ao respectivo superintendente regional parecer contendo explanações acerca do remanejamento dos quantitativos do Contrato PG-227/98-00, os quais fundamentaram a assinatura do 7º termo aditivo.

Sobre tal parecer, relembro irregularidade apurada na auditoria. Embora os técnicos do Serviço de Infraestrutura da Superintendência do DNIT no estado da Bahia dispusessem de orçamento estimativo devidamente calculado, com preços relativos a 1998, eles optaram, à época, por acolher e encaminhar a proposta elaborada pela empresa executora da obra, contendo preços do Sicro de 2000 e 2005, ajustados para a data-base de setembro de 1998. Tal procedimento irregular de deflacionamento gerou preços superiores aos de 1998 e foi justamente o que deu causa a maior parte do débito apurado.

23. Todavia, cabe razão ao embargante quando afirma que esse Tribunal foi omissos ao não analisar de quem seria a competência para aprovação do aditivo de acordo com o Regimento Interno do Dnit. Conforme os artigos 31 e 32 desse normativo, apresentado em etapa processual anterior (peça 77, p. 27), a competência para análise técnica da aprovação do aditivo nos termos propostos pela empresa executora, àquela época, era da Coordenação Geral de Construção, situada na sede do DNIT em Brasília:

Art. 31. À Diretoria de Infraestrutura Terrestre compete administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, operação, manutenção e restauração da infraestrutura terrestre e a revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras, bem como exercer o poder normativo relativo à utilização da infraestrutura de transportes terrestres.

Art. 32. À Coordenação-Geral de Construção Rodoviária, subordinada à Diretoria de Infraestrutura Terrestre, compete programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com a construção de obras rodoviárias; coordenar e orientar as atividades de construção de obras rodoviárias delegadas a Estados, Municípios e outras entidades; participar do desenvolvimento de padrões e normas técnicas para o desenvolvimento e controle de obras; e estabelecer elementos para a adjudicação de obras e serviços e de controle de medições e reajustamento de obras em andamento. (grifos acrescidos)

24. Tem-se, portanto, que a unidade regional do Dnit na Bahia, na qual estava inserido o embargante, não detinha competência para aprovar o termo aditivo que deu origem ao débito em análise. Desse modo, como já havia sido alegado pelo gestor em suas alegações de defesa, seu parecer não tinha caráter decisório. A peça apenas encaminhava o aditivo às instâncias superiores para avaliação e decisão.

25. Confirma essa hipótese o despacho constante à p. 68 da peça 41 do TC 015.470/2007-0, por meio do qual o Sr. Luís Munhoz Prosel Júnior, Coordenador-Geral de Construção Rodoviária, aprova o parecer técnico de revisão de orçamento ao Contrato PG-227/98, 27/7/2006.

26. Ou seja, a aprovação foi feita pela Coordenação-Geral de Construção Rodoviária e com base no parecer técnico de revisão 93/2006 – CGCONT da própria coordenadoria (peça 41, p. 66-67, do TC 015.470/2007-0), elaborado pelo Srs. Jorge Zidde e Rogério Araújo de Miranda e não pelo embargante, Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira. O Sr. Rogério Araújo de Miranda, inclusive, é um dos condenados em débito.

27. Por esse motivo, entendo que resta afastado o nexo de causalidade que impôs ao embargante a responsabilidade pelo débito decorrente do superfaturamento do Contrato PG-227/98-00.

28. Proponho, por conseguinte, acolher os embargos de declaração, de modo a excluir o Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira da relação processual, na linha proposta pela unidade técnica e pelo MPTCU, quando da deliberação de mérito.

Diante do exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de deliberação que ora trago ao exame deste Colegiado.



Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

ACÓRDÃO Nº 1288/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.505/2010-0.
- 1.1. Apenso: 015.470/2007-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Antônio Carlos Cruz de Oliveira (631.108.065-68).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: não atuou.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Antônio Carlos Cruz de Oliveira (peça 169), gestor do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), em face do Acórdão 487/2017-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer os embargos de declaração, com fulcro nos arts. 32 e 34 da Lei 8443/1992, para, no mérito, acolhê-los, de modo a dar a seguinte redação ao subitem 9.1. do Acórdão 487/2017-TCU-Plenário:

“9.1. conhecer dos presentes recursos de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar provimento ao recurso de Mauro Ernesto Campos Lima e conceder provimento ao recurso de Antônio Carlos Cruz de Oliveira, de modo a excluí-lo da relação processual, passando o Acórdão 1.930/2015-TCU-Plenário a ter a seguinte redação:

‘9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa do Srs. Saulo Filinto Pontes de Souza e Antônio Carlos Cruz de Oliveira e excluí-los do rol de responsáveis;

9.2. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Mauro Ernesto Campos Lima e da Empresa Mercantil Moreira Construções Ltda.;

9.3. considerar revel o Sr. Rogério Araújo de Miranda Lôbo e dar prosseguimento a estes feitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. julgar irregulares as contas dos Srs. Mauro Ernesto Campos Lima e Rogério Araújo de Miranda Lôbo, bem como da Empresa Mercantil Moreira Construções Ltda. no que concerne à execução do Contrato PG 227/98-00;

9.5. condenar os Srs. Mauro Ernesto Campos Lima e Rogério Araújo de Miranda Lôbo, bem como a Empresa Mercantil Moreira Construções Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

(...)

9.6. aplicar aos Srs. Mauro Ernesto Campos Lima e Rogério Araújo de Miranda Lôbo, bem como a Empresa Mercantil Moreira Construções Ltda. a multa individual de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a



fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;’

(...)”

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1288-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 038.755/2012-2 [Aposos: TC 034.084/2011-8, TC 004.350/2014-6].

Natureza: I – Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria).

Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Rondônia (Sebrae/RO).

Recorrente: Deise Mara Rosa de Lima (058.497.328-45).

Representação legal: Aleksandra Pacheco Melo dos Anjos (OAB/RO 917) e outros, representando Serviço de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas de Rondônia; Francisco Assis de Oliveira Filho (OAB/RO 1.306), representando Deise Mara Rosa de Lima; Márcio Augusto Ramos Tinoco (OAB/PI 3.447), representando Osvino Juraszek e Pedro Teixeira Chaves.

**SUMÁRIO: AUDITORIA SEBRAE/RO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. RAZÕES DE APELO INSUFICIENTES PARA MODIFICAR JUÍZO DE MÉRITO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. NOTIFICAÇÃO.**

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), peça 401, que contou com a anuência do diretor daquela unidade técnica (peça 402), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

#### INTRODUÇÃO

21. Trata-se de pedido de reexame interposto por Deise Mara Rosa de Lima (R001-Peça 373), ex-presidente da comissão de licitação do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Rondônia (Sebrae/RO), por meio do qual se insurge contra o Acórdão 1.272/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro, prolatado na sessão de julgamento do dia 6/6/2018-Ordinária e inserto na Ata 20/2018-Plenário (Peça 125).

21.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de relatório de auditoria realizada no Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Rondônia (Sebrae/RO), determinada pelo Acórdão 445/2012 – Plenário, com o objetivo de verificar a ocorrência de possíveis irregularidades noticiadas mediante representação do presidente do Conselho Deliberativo daquela entidade.



ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 12, § 3º, 43, inciso II e parágrafo único, 46, 47, 58, inciso II, e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os 215, 216, 268, inciso II, 270 e 271 do Regimento Interno, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Hiram Rodrigues Leal e Deise Mara Rosa de Lima e os argumentos apresentados pelas empresas Autoclima Serviços e Comércio Eireli, Forma Consultoria, Projetos e Treinamentos Ltda. e Dexter Consultoria Empresarial Ltda., em resposta às oitivas que lhes foram dirigidas;

9.2. considerar revéis, para todos os efeitos, Pedro Teixeira Chaves, Osvino Juraszek e as empresas Shallon Comércio & Serviços Eireli e Moriá Comércio e Serviços Ltda.;

9.3. aplicar multas aos responsáveis a seguir discriminados, nos respectivos valores, com fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, seu recolhimento ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até o efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

| Responsável                    | Valor (R\$) |
|--------------------------------|-------------|
| Pedro Teixeira Chaves          | 59.988,01   |
| Osvino Juraszek                | 40.000,00   |
| Hiram Rodrigues Leal           | 30.000,00   |
| <u>Deise Mara Rosa de Lima</u> | 10.000,00   |

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

9.5. considerar graves as infrações cometidas por Pedro Teixeira Chaves e Osvino Juraszek;

9.6. inabilitar Pedro Teixeira Chaves e Osvino Juraszek para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos, a partir do trânsito em julgado deste acórdão;

9.7. declarar a inidoneidade das empresas Autoclima Serviços e Comércio Eireli, Shallon Comércio & Serviços Eireli, Moriá Comércio e Serviços Ltda., Forma Consultoria, Projetos e Treinamentos Ltda. e Dexter Consultoria Empresarial Eireli para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal;

9.8. determinar a constituição de processos apartados de tomadas de contas especiais, mediante a extração de cópias de peças constantes destes autos, bem assim deste acórdão e do voto que o fundamenta, para que sejam realizadas as citações relacionadas aos fatos a seguir descritos:

9.8.1. não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos à Fundação Educacional, Tecnológica e Cultural da Amazônia (Funtec) por força:

9.8.1.1 do Convênio 2/2010, observada a necessidade, nos autos a serem constituídos, de que se diligencie ao Banco do Brasil S. A. para conhecer o nome dos beneficiários de recursos transferidos da conta específica do convênio mediante a emissão de “docs”;

9.8.1.2. do Convênio 4/2009, limitando-se o valor do débito ao montante dos gastos previamente levantados pela Secex/RO e cujas discriminações não expressem, de forma clara, relação com o objeto conveniado;

9.8.2. não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos à Federação das Entidades das Micro e Pequenas Empresas de Rondônia (Feempi), por força dos Convênios 5/2008, 2/2009, 11/2009 e 3/2010;

9.8.3. não comprovação de entrega dos trabalhos contratados com o Instituto Fecomércio de Pesquisas e Educação;

9.8.4. não comprovação de entrega dos serviços pactuados com a empresa G M S Ribeiro Silveira – ME, nos Contratos 70/2011 e 18/2012;

9.8.5. não comprovação da realização dos serviços contratados com a empresa Forma – Consultoria, Projeto e Treinamento Ltda., por meio dos contratos 11/2010, 6/2011, 39/2012, 88/2012 e 142/2012;

9.8.6. não comprovação dos serviços supostamente prestados pela empresa M & M Associados Ltda., em decorrência dos diversos pagamentos que lhes foram realizados por meio dos documentos constantes das Peças 270-288;

9.8.7. realização de pagamentos calcados em notas fiscais inidôneas apresentadas pelas empresas D. J. De Agnelo – ME e V.L.S. dos Santos – ME;

9.8.8. realização de pagamentos para quitação de notas fiscais emitidas pela firma Franscisco Júlio C. de Oliveira após a expiração de seus prazos de validade;



9.8.9. realização de ato antieconômico, consistente na contratação do consultor Carlos Henrique Fernandes dos Santos e da empresa Asscontábil – Consultoria, Auditoria e Serviços Contábeis Ltda. para a execução de serviços de natureza comum e continuada nas áreas administrativa, financeira e contábil do Sebrae/RO, que deveriam ser realizados por empregados integrantes dos quadros próprios da instituição;

9.8.10. realização de ato antieconômico, caracterizado pela contratação do empresário individual Adão Pedrosa da Costa – ME, ex-servidor do Sebrae/RO, por período superior a dez anos, sob o pretexto de que a referida pessoa possuía domínio pleno sobre o software utilizado pela instituição para gerenciamento de sua folha de pagamento, em detrimento da capacitação de seus próprios empregados para fazê-lo, com o agravante de que tal contratação deu, posteriormente, ensejo ao reconhecimento judicial de vínculo empregatício, com a condenação do Sebrae/RO ao pagamento de valores a título de verbas rescisórias, diferenças salariais e danos materiais;

9.9. determinar à Secex/RO que, nos expedientes citatórios das tomadas de contas especiais acima referenciadas, faça expressa menção à necessidade de que sejam apresentadas evidências da entrega dos produtos e/ou serviços contratados/conveniados, uma vez que a apresentação exclusiva de notas fiscais não possui o condão de comprovar a efetiva execução dos objetos, mas apenas de seu faturamento;

9.10. apensar os presentes autos à tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.8.1 desta deliberação, nos termos do art. 41 da Resolução-TCU 259/2014. (ênfases acrescidas)

### **HISTÓRICO**

22. Cuidam os autos de auditoria realizada no Sebrae/RO, realizada em cumprimento à determinação contida no Acórdão 445/2012-TCU-Plenário, cuja relatoria coube ao Ministro José Múcio Monteiro, com o objetivo de verificar a ocorrência de possíveis irregularidades noticiadas mediante representação de autoria do presidente do Conselho Deliberativo daquela entidade.

22.1. Os trabalhos realizados reportaram um grande número de irregularidades, das quais se destacam, em síntese:

(i) a indevida destinação de recursos públicos para entidades presididas por membros do Conselho Deliberativo Estadual do Sebrae/RO;

(ii) a existência de convênios e de contratos desprovidos de comprovação da realização dos objetivos propostos;

(iii) a contratação de familiares dos administradores da instituição, sem a comprovação da contraprestação de serviços;

(iv) a perpetração de fraudes em procedimentos licitatórios;

(v) a utilização de documentos inidôneos na liquidação das despesas; e

(vi) o atendimento a interesses de terceiros mediante a contratação de serviços que poderiam ser executados por pessoal do próprio Sebrae/RO

22.2. A Secex/RO, após o exame dos elementos coligidos ao processo, propôs a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, aos responsáveis, dentre eles a ora recorrente, apontou como graves as infrações cometidas por Pedro Teixeira Chaves e Osvino Juraszek, recomendando que os dois gestores fossem inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos, além de declarar a inidoneidade das empresas envolvidas nas licitações para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos. Bem como, propôs a constituição de processos apartados de TCE para apuração de possível ressarcimento ao Erário.

22.3. As referidas propostas contaram com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU).

22.4. O Relator *a quo*, Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, por sua vez, incorporou, com as devidas considerações, a instrução da Secex/RO as suas razões de decidir, no que foi acompanhado pelo Pleno desta Corte de Contas.

22.5. Irresignada, a gestora interpôs o presente pedido de reexame, que se fundamenta nas alterações que, adiante, passar-se-á a relatar.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

23. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (Peça 393), ratificado pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo (Peça 395), que concluiu pelo conhecimento do pedido de reexame, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os art. 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.3 e 9.4 do Acórdão recorrido.

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **24. Delimitação**



24.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) restaram comprovadas irregularidades no pregão;
- b) houve violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da multa.

## **25. Das irregularidades no pregão.**

25.1. Alterca que “as exigências contidas no edital do Pregão Presencial 2/2012 não violaram o princípio da competitividade da licitação, previsto no art. 37, XXI da Constituição Federal, e o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sebrae (Resolução - CDN 213/2011)”, com base nos seguintes argumentos (Peça 373, p. 9-22):

a) ressalta, novamente, que o entendimento jurisprudencial do TCU que subsidiou o relatório de auditoria e a decisão foi proferido em data posterior à ocorrência das irregularidades;

b) entende que a “exigência de duas declarações ou atestados de capacidade técnica (item 8.1.4.1 do edital)” está amparada pelo Regulamento próprio do Sebrae e pelo art. 30 da Lei 8.666/1993, o qual “estabelece a possibilidade de ser comprovada a capacidade técnica-operacional do licitante (pertinente à empresa), bem com a capacidade técnica-profissional (relativa ao profissional integrante dos quadros permanentes da empresa e indicado como responsável técnico pela obra ou serviço)”;

c) objeta que, no tocante à capacidade técnica-operacional da empresa licitante, “o art. 30, II da Lei Federal é expresso ao asseverar a possibilidade de exigir-se a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos”;

d) defende que “não se pode, por amor à competição, deixar de prever requisitos que sejam pertinentes e relevantes ao atendimento do objeto perseguido, à luz do interesse público”;

e) reafirma que todas as empresas participantes do certame apresentaram declaração expressa, o que afasta a violação ao princípio da competitividade (subitem 8.1.4.2 do edital);

f) alega que, no caso concreto, a visita técnica “era imprescindível a execução do objeto contratado, não constituindo em requisito restritivo da competitividade” (subitem 8.1.4.3 do edital);

g) pondera que “a exigência de demonstração de sede no local da prestação dos serviços contratados, tem com finalidade precípua que a execução dê-se em consonância do contratado” (subitem 8.1.4.4 do edital);

h) solicita, alternativamente, que “em sendo mantida a decisão contida no Acórdão recorrido”, a multa fixada “seja tornada sem efeito”, “ante a ofensa mínima ao nosso ordenamento jurídico”.

## **Análise:**

25.2. A recorrente, atuando como presidente da comissão de licitação do Sebrae/RO, foi multada pela prática de atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza financeira, operacional e patrimonial, cujo respaldo jurídico se encontra no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, ao assinar, junto com outros dois gestores (Peça 142, p. 5), o edital de licitação do Pregão Presencial 2/2012 com exigências indevidas, contidas nos subitens 8.1.4.1, 8.1.4.2, 8.1.4.3 e 8.1.4.4, que restringiram o caráter competitivo do certame, a saber (Peça 142, p. 12):

8.1 O envelope relativo à documentação de habilitação deverá conter os seguintes documentos:

(...)

### **8.1.4 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**

8.1.4.1 - Duas Declarações ou Atestados de Capacidade Técnica, expedido em nome da proponente, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que declarem expressamente o nível de desempenho para a prestação de serviços semelhantes aos descritos no Edital, o prazo de execução dos serviços, o objeto detalhados e compatíveis em características, quantidades e prazos, sob pena de desclassificação;

8.1.4.2 - Declaração expressa do responsável pela empresa, passível de comprovação, que a mesma possui organização administrativa, operacional e de apoio, através de quantificação e instalações, áreas disponíveis, servidores, técnicos, equipamentos e veículos, objetivando demonstrar sua capacidade administrativa e operacional para os serviços, os quais estão sujeitos à vistoria por parte do SEBRAE/RO;

8.1.4.3 - Os licitantes, por intermédio dos seus respectivos responsáveis técnicos, deverão marcar dia e hora, por meio do telefone [...], para efetuarem a vistoria das instalações e tomarem conhecimento das condições e dos locais para execução dos serviços objeto deste edital, até 48 (quarenta e oito) horas antes da abertura da licitação, oportunidade em que será fornecida a Declaração de Vistoria, conforme modelo em Anexo VI.

8.1.4.4 - As empresas com sede em outra cidade ou outro Estado deverão apresentar comprovação de que possuem escritório no Município de Porto Velho/RO ou declaração expressa de abertura do mesmo no referido município, para efetuar o gerenciamento do contrato, sob pena de desclassificação.



25.3. Não há, no entanto, previsão legal para a exigência da mencionada documentação, vez que a Lei 8.666/1993 enumera, de forma restrita, os documentos que poderão ser exigidos na etapa de habilitação das candidatas à contratação.

25.4. Por outro lado, o §5º do art. 30 da Lei das Licitações veda expressamente exigências não previstas em lei, que inibam a participação na licitação.

25.5. A jurisprudência uniforme desta Corte de Contas é no sentido de que quaisquer exigências especiais de habilitação devem estar previstas na lei de licitações e justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame.

25.6. Nesse sentido são os seguintes Acórdãos: 1.336/2010-TCU-Plenário, rel. José Múcio Monteiro; 2.581/2010-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler; 3.156/2010-TCU-Plenário, rel. José Múcio Monteiro; 1.258/2010-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Sherman; 1.339/2010-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer; 5.848/2010-TCU-1ª Câmara, rel. Augusto Nardes; 6.198/2009-TCU-1ª Câmara, rel. Walton Alencar Rodrigues e 2.122/2008-TCU-1ª Câmara, rel. Augusto Nardes, todas as decisões anteriores ao Pregão 2/2012.

25.7. A alegação de que o relatório de auditoria utilizou jurisprudência posterior ao Pregão 2/2012 não encontra respaldo no conjunto de análises feitas no presente processo, uma vez que, apesar de constar do último relatório referências a decisões mais recentes (achado de auditoria 6 à Peça 168, p. 12-15) o primeiro relatório ao apontar as mesmas irregularidades alicerçou-se em Acórdãos anteriores a 2012 (constatação 8 à Peça 113, p. 7), tais como: Acórdão 1.948/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, quanto à exigência do subitem 8.1.4.1 e Acórdão 2.150/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro Valmir Campelo, quanto à exigência do subitem 8.1.4.3, o que demonstra que os entendimentos que fundamentam a condenação da recorrente são anteriores ao Pregão 2/2012 e vem sendo reiterados por esta Corte de Contas ao longo dos anos.

25.8. No que tange à exigência contida no subitem 8.1.4.1 não se verifica a obrigatoriedade de apresentação de um certificado de capacidade técnica-operacional e outro de técnica-profissional dos integrantes dos quadros permanentes, mas a imposição de um número mínimo de atestados sem distinção de teor, o que restringe a participação de um maior número de empresas ao certame em desacordo com o princípio da competitividade e da jurisprudência aplicável ao tema.

25.9. A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que é vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir, devendo, nesse caso, a pertinência e a necessidade estarem justificadas em estudos técnicos nos autos do processo, particularidades e justificativas que não foram verificadas no caso concreto.

25.10. Em relação ao subitem 8.1.4.2, o fato de as empresas participantes terem apresentado declaração de que possuíam organização administrativa, operacional e de apoio na data da apresentação das propostas e não no início da execução do contrato, não altera o fato de que esta exigência impede que a empresa organize a sua capacidade produtiva em função das necessidades efetivamente contratadas, conforme Acórdão 1.043/2005-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer.

25.11. Quanto ao subitem 8.1.4.3, a vistoria ao local de prestação dos serviços somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação. No caso concreto, além de o processo carecer da devida justificativa, o objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de cessão de mão-de-obra de limpeza e conservação em 6 cidades diferentes, além da prestação de serviços de recepção e agente de portaria em Porto Velho/RO (Peça 142, p. 4), o que cria um obstáculo ainda maior para a referida vistoria.

25.12. A prestação de serviços em mais de uma localidade reforça ainda mais o juízo de valor do quão gravosa era a imposição de custos aos licitantes ao exigir escritório ou estrutura física na cidade onde o serviço seria prestado, nos termos contidos no subitem 8.1.4.4.

25.13. Insta ressaltar que, por meio destas exigências indevidas contidas, inclusive, em vários certames, que não foram considerados para agravar a punição, por se tratarem de licitações antigas, o Sebrae/RO vinha favorecendo as empresas Emron Manutenção Predial e Apoio Administrativo Eireli – EPP, vencedora do certame, e Joplin - Serviços de Apoio Administrativo Ltda. (Peça 113, p. 6-8 e Peça 168, p. 12-15), ambas declaradas inidôneas para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal nestes autos, por meio do item 9.7 do Acórdão recorrido.

25.14. A relação entre as duas empresas foi comprovada durante a “Operação Termópilas”, deflagrada em conjunto pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, Polícia Federal e Controladoria-Geral da União



(CGU) com o objetivo de dismantelar organização criminosa que fraudava licitações e contratos no governo do Estado de Rondônia. Na ocasião, foi encontrada uma procuração dando poderes à proprietária da empresa Joplin para atuar como representante da empresa Emron (Peça 45, p. 24).

25.15. Portanto, a aplicação da multa fundamentou-se, principalmente, na frustração aos princípios e aos normativos que norteiam as licitações públicas, mais precisamente nas graves irregularidades que macularam o Pregão 2/2012. Note-se, ainda, que estas irregularidades foram encontradas em outros processos licitatórios da unidade jurisdicionada, denotando um verdadeiro *modus operandi* no Sebrae/RO.

25.16. Desse modo, a exigência destes tipos de documentos é ilegal, pois a legislação não prevê sua apresentação na fase de habilitação do processo de licitação.

25.17. No que tange ao pedido alternativo de tornar sem efeito a multa aplicada, se mantido o entendimento do Acórdão recorrido, insta esclarecer que o enunciado da Súmula TCU 142 preceitua que:

Cabe a baixa na responsabilidade e o arquivamento do processo quando, nas contas de ordenador de despesa, dirigente ou administrador de entidade ou qualquer outra pessoa sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União, for apurada infringência de disposição legal ou regulamentar aplicável ou verificada irregularidade de caráter formal, que não permita o julgamento pela irregularidade e quitação, ou, tampouco - por não ser suficiente grave ou individualizada - a conclusão pela irregularidade e cominação da multa prevista em lei, conforme enunciados n. 10, 11, 51 e 91 da súmula da sua jurisprudência. (Súmula 142, publicada no BTCU Especial 6, 04/12/2007)

25.18. Insta ressaltar que as premissas elencadas na Súmula 142 TCU não foram observadas no caso concreto, uma vez que as irregularidades praticadas não foram afastadas pela recorrente, as quais não tem caráter formal e se revestem de gravidade suficiente para ensejar a cominação da multa, divergindo muito de uma “ofensa mínima ao ordenamento jurídico”, como defende a recorrente, além de terem sido satisfatoriamente individualizadas na pessoa da recorrente.

25.19. Torna-se imperioso enfatizar que por meio da punição aplicada se almeja, primordialmente, reprimir e coibir atitudes semelhantes às encontradas naquela gestão.

#### **26. Da proporcionalidade e da razoabilidade da multa.**

26.1. Requer, em observância ao princípio da proporcionalidade, que o *quantum* da multa, seja reduzido, “em valor que não ultrapasse o montante de R\$ 3.000,00 ou outro em estrita observância ao princípio citado”, pois seu comportamento não teria lesionado o bem jurídico tutelado e poderia ser considerado como “delito de bagatela” (Peça 373, p. 21 e 23).

#### **Análise:**

26.2. Insta ponderar que a sanção de multa aplicada à recorrente, no valor de R\$ 10.000,00, deve ser estipulada entre cinco e cem por cento do valor atualizado do montante estipulado no caput do art. 58 da LOTCU, o que, por sua vez, encontrasse normatizado pela Portaria 7, de 11/1/2018 (sob o amparo do § 1º do art. 268 do RI/TCU), a qual o fixou em R\$ 59.988,01 o valor máximo para o ano de 2018.

26.3. Portanto, à luz desses dispositivos, o valor aplicado de R\$ 10.000,00 corresponde a 16,67% do valor máximo determinado pelo normativo, o que se encontra dentro dos parâmetros estabelecidos pelo RI/TCU.

26.4. Verifica-se, sobremaneira, que a dosimetria aplicada se mostra bastante razoável e proporcional a gravidade apontada, além de se inserir perfeitamente na margem discricionária legalmente conferida a esta Casa para a realização efetiva do controle externo no âmbito da administração pública federal e, por consectário lógico, dentro dos propósitos dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo legal e regimentalmente embasado.

#### **CONCLUSÃO**

27. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) por meio das exigências indevidas contidas nos subitens 8.1.4.1, 8.1.4.2, 8.1.4.3 e 8.1.4.4 do Pregão 2/2012, a recorrente e demais responsáveis do Sebrae/RO restringiram o caráter competitivo do certame, a fim de favorecer a empresa Emron Manutenção Predial e Apoio Administrativo Eireli – EPP, vencedora do certame. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame, como no caso vertente;

b) a dosimetria aplicada, correspondente a 16,67% do valor máximo determinado pelo normativo de regência, mostrando-se bastante razoável e proporcional a gravidade apontada.





27.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 1.272/2018-TCU-Plenário, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

28. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os art. 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU:

a) conhecer do pedido de reexame interposto por Deise Mara Rosa de Lima (CPF 058.497.328-45) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência do Acórdão que for prolatado ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), no dia seguinte ao de sua oficialização.

É o relatório.

#### **VOTO**

Em apreciação, pedido de reexame interposto por Deise Mara Rosa de Lima, ex-presidente da comissão de licitação do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Rondônia (Sebrae/RO), contra o Acórdão 1.272/2018-TCU-Plenário, de relatoria do **Ministro José Múcio Monteiro**.

2. A decisão combatida, ao apreciar auditoria realizada no Sebrae/RO em cumprimento à determinação contida no Acórdão 445/2012-TCU-Plenário, entre outros, aplicou a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, à ora recorrente no valor de R\$ 10.000,00, além de ter determinado a autuação de diversos processos apartados de tomada de contas especial para apuração das irregularidades que menciona.

3. A penalidade de multa foi aplicada a Sr<sup>a</sup>. Deise Mara Rosa de Lima em razão de, na condição de presidente da comissão de licitação do Sebrae/RO, ter assinado, junto com outros dois gestores, o edital de licitação relativo ao Pregão Presencial 2/2012 com exigências indevidas, contidas nos subitens 8.1.4.1, 8.1.4.2, 8.1.4.3 e 8.1.4.4 do edital e que restringiram a competitividade do certame, em afronta ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sebrae (Resolução - CDN 213/2011).

4. Referido pregão tinha por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de cessão de mão de obra de limpeza e conservação, recepção e agente de portaria.

5. A Secretaria de Recursos, após analisar as razões de apelo trazidas à peça 373, pugna pelo conhecimento da espécie para que, no mérito, seja negado provimento ao pedido de reexame.

6. Conheço do presente recurso, por atender aos requisitos de admissão dispostos no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os art. 285 e 286, parágrafo único, do RITCU, para, no mérito, aquiescer à proposta de sua negativa de provimento, adotando a argumentação trazida pela Serur e transcrita no relatório precedente, sem prejuízo de trazer a relevo as questões que reputo de maior importância para o deslinde do processo.

7. A recorrente alega, em suas razões de apelo e no essencial, que esta Corte se utilizou de jurisprudência formada posterior à realização do Pregão Presencial 2/2012 para sua condenação indevida. Argumenta que a exigência de duas declarações ou atestados de capacidade técnica (item 8.1.4.1 do edital) deu-se em atendimento ao regulamento do próprio Sebrae e ao art. 30 da Lei 8.666/1993, que estabelece a possibilidade de comprovação da capacidade técnica-operacional da licitante, bem como da capacidade técnica-profissional do responsável técnico.

8. Com relação ao tema, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que não cabe a realização de exigências, na fase de habilitação, que não estejam expressamente previstas na Lei de Licitações. Tal entendimento não foi consolidado apenas após o ano de 2012, mas já se sobressaía nesta Corte muito antes de tal data, conforme inclusive, foi mencionado pelo relatório de auditoria (peça 113, p. 7) que citou os Acórdãos 1.948/2011-TCU-Plenário e 2.150/2008-TCU-Plenário como fundamento do achado relacionado à restrição de competitividade.

9. Em análise do subitem 8.1.4.1 do edital, clara é a expressa exigência de apresentação de duas declarações ou atestados de capacidade técnica, sem qualquer distinção de teor, de sorte que a leitura da citada cláusula não abre espaço para a interpretação que a recorrente lhe quer conferir, de que, na verdade, referir-se-ia ao atestado de capacidade técnica-operacional da licitante, bem como da capacidade técnica-profissional do responsável técnico.

10. Acresce a apelante que a exigência da visita técnica prevista no subitem 8.1.4.3 era imprescindível à execução do objeto, além do que, a exigência de demonstração de existência de sede no local de prestação do serviço, conforme subitem 8.1.4.4 do edital, tem por finalidade que a execução ocorra segundo o contratado.

11. Ambas as exigências não encontram amparo na legislação nem na jurisprudência desta Corte.

12. A prévia vistoria ao local de prestação dos serviços (subitem 8.1.4.3) somente pode ser exigida em situações especiais, quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, devidamente justificado no processo de licitação e desde que o edital preveja a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, a teor do disposto no Acórdão 15.719/2018-TCU-1ª Câmara, entre outros, o que não ocorreu no caso concreto.

13. De igual modo, a exigência tratada no subitem 8.1.4.4 do edital acaba por gerar custos desnecessários aos licitantes ao impor a necessidade de existência de estrutura física em cada cidade onde o serviço será prestado.

14. Aliás, o caráter restritivo trazido por ambas as cláusulas fica ainda mais visível quando se observa que parte do serviço a ser contratado deveria ser prestado em seis cidades diferentes daquele Estado da Federação.

15. Relativamente à multa aplicada, a recorrente alega ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, razão pela qual requer a redução de seu valor para, no máximo, R\$ 3.000,00, dado que seu comportamento não teria lesionado o bem jurídico tutelado e poderia ser considerado como “delito de bagatela”.

16. Mais uma vez não assiste razão à recorrente.

17. A multa aplicada à apelante teve por fundamento o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, cuja gradação, em face do disposto no § 3º do mesmo artigo, ficou a cargo do RITCU. O regimento interno, por sua vez, fixou, em seu art. 268, inciso II, o intervalo entre 5% e 100% do valor periodicamente estabelecido por portaria desta Corte de Contas que, para o ano de 2018, foi fixado em R\$ 59.988,01 pela Portaria TCU 7, de 11/1/2018. Assim, a multa aplicada pela decisão adversada situa-se dentro dos limites estabelecidos.

18. Com relação à dosimetria da penalidade instituída, há que se considerar a natureza, a gravidade, os danos advindos da conduta da responsável, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes, nos termos do que estabelece o art. 22, § 3º, da Lei 13.655/2018.

19. De se observar que a reprimenda aplicada funda-se, essencialmente, na inobservância de preceitos que norteiam a garantia de competitividade nos certames públicos.

20. De mais a mais, as cláusulas ora apontadas foram responsáveis pela efetiva restrição à competitividade, em face da ocorrência dos seguintes fatos consignados no relatório que integrou a decisão combatida (peça 341, p. 20): i) duas licitantes apresentaram impugnação contra os subitens 8.1.4.1, 8.1.4.2, 8.1.4.3 e 8.1.4.4 do edital (peça 158, p. 8; peça 160, p. 12); ii) após abertura das propostas, a licitante que havia ofertado o segundo melhor lance foi inabilitada por não cumprir o item 8.1.4.3 (peça 161, p. 3); e iii) o objeto da licitação acabou sendo adjudicado para a terceira colocada na fase de lances.

21. Ante o exposto, entendo que o presente apelo deve ter seu provimento negado.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.



## ACÓRDÃO Nº 1289/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 038.755/2012-2.
- 1.1. Apenso: 034.084/2011-8; 004.350/2014-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria).
3. Recorrente: Deise Mara Rosa de Lima (058.497.328-45).
4. Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Rondônia (Sebrae/RO).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Mucio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal:
  - 8.1. Alekssandra Pacheco Melo dos Anjos (OAB/RO 917) e outros, representando Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Rondônia.
  - 8.2. Francisco Assis de Oliveira Filho (OAB/RO 1.306), representando Deise Mara Rosa de Lima.
  - 8.3. Márcio Augusto Ramos Tinoco (OAB/PI 3.447), representando Osvino Juraszek e Pedro Teixeira Chaves.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, nesta fase, trata de pedido de reexame interposto por Deise Mara Rosa de Lima, ex-presidente da comissão de licitação do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Rondônia (Sebrae/RO), contra o Acórdão 1.272/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro;

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

  - 9.1. conhecer do pedido de reexame, por atender aos requisitos de admissão dispostos no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os art. 285 e 286, parágrafo único, do RITCU para, no mérito, negar-lhe provimento;
  - 9.2. notificar a recorrente da presente decisão.
10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1289-19/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).
  - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 003.921/2016-6.

Natureza: Monitoramento.



Órgão/Entidade: Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Piauí; Instituto de Desenvolvimento do Piauí (Idepi).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO:** MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES PROFERIDAS PELOS ITENS 9.1 E 9.2 DO ACÓRDÃO 3.358/2015-PLENÁRIO. IDEPI. CONCORRÊNCIA N.º 1/2016 PARA A SUBSEQUENTE CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE CASTELO EM JUAZEIRO – PI. SUSPENSÃO JUDICIAL DA ALUDIDA CONCORRÊNCIA. CUMPRIMENTO DOS ITENS 9.1 E 9.2 DO REFERIDO ACÓRDÃO. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO SOBRE A CONDUTA DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA A AUTUAÇÃO DE PROCESSO APARTADO DE REPRESENTAÇÃO. APENSAMENTO. COMUNICAÇÃO.

## RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento das determinações proferidas pelos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário, ao apreciar o TC 031.725/2015-0 no âmbito do Fiscobras-2013, cuidando de auditoria realizada sobre o Instituto de Desenvolvimento do Piauí – Idepi, durante o período de 11/11 a 13/12/2013, com o objetivo de avaliar as obras na barragem de Castelo a partir da Concorrência n.º 3/2013 conduzida pelo Município de Juazeiro – PI sob o valor estimado de R\$ 329.911.856,15.

2. Após a análise final do feito, o auditor federal da então Secex-PI lançou o seu parecer à Peça 39, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 40 e 41), nos seguintes termos:

### “Introdução:

*Tratam os presentes autos de monitoramento autuado em função de autorização contida no item 9.4 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário, Rel. Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, prolatado no âmbito do TC 031.725/2013-9, para que esta unidade técnica verificasse o cumprimento das determinações contidas nos itens 9.1 e 9.2 desse acórdão.*

*2. Referidos itens visam à adoção de providências para a anulação da Concorrência 3/2013-Idepi e à correção, em eventual licitação posterior, de impropriedades identificadas nesse certame, caso o Instituto de Desenvolvimento do Piauí (Idepi) pretendesse executar o empreendimento com recursos federais, **in verbis**:*

*‘9.1. determinar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 45, caput da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, ao Instituto de Desenvolvimento do Estado do Piauí, que:*

*9.1.1. no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência da notificação, adote as providências necessárias com vistas à anulação da Concorrência nº 3/2013-Idepi, tendo em vista violação ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao art. 3º e ao art. 30, incisos I e II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e aos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto nº 7.983/2013;*

*9.1.2. informe o TCU sobre as medidas adotadas no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do término do prazo estabelecido no item 9.1.1;*

*9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Instituto de Desenvolvimento do Estado do Piauí (Idepi) que, caso pretenda promover nova licitação para a contratação da execução da barragem Castelo com recursos federais :*

*9.2.1. elimine as cláusulas restritivas identificadas no Edital 3/2013-Idepi, quais sejam:*

*9.2.1.1. exigência, para fins de habilitação, de visita técnica realizada por engenheiro responsável técnico, detentor de vínculo empregatício com a empresa licitante, em desacordo ao disposto nos arts. 3º, §1º, inciso I, e art. 30, inciso II e § 5º, da Lei nº 8.666, de 1993;*

*9.2.1.2. exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, o que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional definidas no art. 30, inciso II e § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993;*

9.2.1.3. exigência de comprovação de qualificação técnica operacional com, no máximo, um atestado por item exigido, em desconformidade com o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, inciso II, e §§ 3º e 5º, da Lei nº 8.666, de 1993;

9.2.1.4. exigência de apresentação, por parte dos licitantes, de garantia de proposta em data anterior à data de abertura das propostas, em desconformidade com o disposto no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666, de 1993; e

9.2.1.5. exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional por meio de serviços vinculados a um tipo específico de obra (obra de barragem), em afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

9.2.2. elimine o excedente de preço orçamentário unitário identificado nos serviços relacionados na tabela abaixo, limitando seus respectivos preços aos de referência indicados na referida tabela, na data-base: dezembro de 2012, ou, na hipótese de modificação da data de referência do orçamento, adotar as premissas e os parâmetros das composições de preços unitários mencionadas nas peças 34 e 85 destes autos, com vistas a obedecer aos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto 7.983, de 8 de abril de 2013:

| Serviço Contratado                                                                                                                                                                                  | Preço Referencial<br>- com BDI e data base<br>de dezembro/2012 (R\$) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Escavação, carga e transporte com caminhão fora de estrada mat. 3ª categoria com DMT 2000 a 3000m (medido no corte), em rocha                                                                       | 40,44                                                                |
| Forma plana de madeira, utilização 5 vezes, inclusive fabricação, montagem e escoramento com chapa de madeira compensada plastificada 18mm, com barra perdida de ancoragem para fixação no concreto | 123,88                                                               |
| Injeção de calda de cimento sob pressão, inclusive fornecimento de cimento e preparo da calda, nos furos de consolidação                                                                            | 1,67                                                                 |
| Aterro compactado, compreendendo escavação, carga, descarga e transporte, com DMT 5000 a 7000m, umedecimento, espalhamento, homogeneização e compactação                                            | 22,06                                                                |
| Escavação, carga e transporte c/ caminhão bota fora de estrada, material 2ª categoria com DMT 2000 a 3000m (medido no corte), em tálus (ou em rocha)                                                | 12,16                                                                |
| Escavação, carga e transporte com basculante mat. 2ª categoria com DMT 2000 a 3000m (medido no corte) - no canal de fuga                                                                            | 14,64                                                                |
| Administração Local (em virtude de novo cálculo de encargos sociais da mão de obra)                                                                                                                 | 38.542.465,25                                                        |
| Forma curva em madeira, utilização 2 vezes, inclusive fabricação, montagem e escoramento com chapa de madeira compensada plastificada 6mm                                                           | 115,75                                                               |

9.2.3. encaminhe cópia do novo edital ao TCU, acompanhado da documentação comprobatória do cumprimento das medidas relacionadas nos itens anteriores, bem assim do cumprimento das exigências referentes à legislação ambiental, no prazo de (15) quinze dias, contado da publicação do novo instrumento convocatório, se houver o novo certame;'

Histórico:





3. Para fins de facilitar entendimento dos fatos anteriores, pondera-se adequado a apresentação de histórico da instrução anterior, acostada à peça 31.

‘3. A deliberação ora monitorada foi prolatada nos autos do TC 031.725/2013-9, que trata de Auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2013 pela Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias, sucedida pela atual Secretaria de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroferrovia), tendo como objeto as obras da barragem de Castelo no município de Juazeiro do Piauí/PI, de responsabilidade do Idepi.

4. Além dos achados resultantes da auditoria, também foi objeto da deliberação o mérito de ocorrências havidas na Concorrência 3/2013-Idepi, cujo objeto era a contratação de empresa para execução da barragem de Castelo, tratadas inicialmente nos processos de Representação TC 019.508/2013-1 e TC 021.479/2013-5, que, por força de apensamento, encontram-se vinculados ao processo originador deste monitoramento (TC 031.725/2013-9).

5. Por meio do Ofício 1.143/2015-TCU/SeinfraHidroferrovia, de 15/12/2015, recebido em 21/12/2015, foi realizada a notificação ao Idepi sobre as determinações do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário (peças 4 e 5).

6. Por meio do Ofício DG 119/2016 (peça 7), de 16/2/2016, o Idepi comunicou a anulação do certame a fim de atender ao disposto no item 9.1 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário, encaminhando cópias dos Avisos de Anulação da Concorrência 3/2013-Idepi publicados nos diários oficiais da União e do estado do Piauí, em 28/1/2016 e 21/1/2016, respectivamente.

7. No âmbito deste processo de Monitoramento, por meio do Ofício 100/2016-TCU/SECEX-PI, de 26/2/2016, o Idepi foi chamado a comprovar o atendimento das determinações do item 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário (peça 6). O AR está acostado na peça 8.

8. Em resposta, por meio do Ofício DG 487/2016, de 18/5/2016, o Idepi enviou minuta do edital que viria a suceder a Concorrência 3/2013-Idepi, o qual também fora submetida à Procuradoria Geral do Estado do Piauí (PGE/PI), a fim de comprovar o atendimento às determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário (peça 9).

9. Em 18/5/2016, após passar pelo crivo da PGE/PI e posteriormente à deflagração do certame licitatório com a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União (peça 24), o Idepi enviou ao Tribunal, via CD-R, cópia da versão definitiva do Edital de Concorrência 1/2016-CEL (peça 22), acompanhado do Projeto Executivo, contendo planilha orçamentária com data base em janeiro/2016 (peça 10) e composições de preços unitários (CPUs) (peças 11-14), bem como cópia da Licença Ambiental Prévia (peça 23). O valor estimado das obras era de R\$ 370.340.265,81 (peça 22)

10. A data inicial para entrega da documentação de habilitação e de proposta de preço era 17/8/2016, e remarcada para 12/9/2016. Contudo, o Instituto resolveu suspender sine die a licitação (peça 25).

11. Ato contínuo, a documentação acima foi enviada novamente ao Tribunal face a modificação do edital, por meio do Ofício DG 1.026/2016, de 4/11/2016 (peças 26 a 30). Nesse edital, a data de entrega da documentação de habilitação e de proposta de preço era 29/11/2016, com preço base de R\$ 370.296.411,40 (peça 27, p. 2 e 171).

12. Paralelamente, uma das licitantes representou ao Tribunal, com pedido de cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no edital da Concorrência Pública 1/2016, resultando no TC 034.670/2016-5, autuado em 6/12/2016. As irregularidades apontadas na representação foram as seguintes:

- a) utilização de múltiplas datas-bases no orçamento base;
- b) salários com valores inferiores ao mínimo nacional no orçamento base;
- c) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica para o projeto da obra e para o orçamento base;
- d) erro na soma de valores no orçamento base, que chegam ao montante de R\$ 396.693,00; e
- e) exigência de atestado técnico para item que representa menos de 1% do total do orçamento base.



13. No mérito, constatou-se a improcedência das possíveis irregularidades tratadas na representação, resultando no indeferimento do pedido de suspensão cautelar da licitação em questão e no arquivamento do processo após comunicação à empresa representante, ao Idepi e ao Ministério da Integração Nacional, conforme instrução da Unidade Técnica (peça 30 do TC 034.670/2016-5), e prolatado o Acórdão 7.402/2017-TCU-2ª-Câmara (peça 33 do TC 034.670/2016-5).’

4. Ato contínuo, foi realizada a análise do atendimento às determinações expedidas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-Plenário (peça 31). A conclusão das análises foi no sentido de que as determinações teriam sido cumpridas. No entanto, face o lapso temporal entre data de entrega da documentação de habilitação e de proposta de preço da Concorrência 1/2016-CEL (29/11/2016) e conclusão da instrução processual (16/7/2018), realizou-se diligência junto ao Instituto de Desenvolvimento do Piauí (Idepi), para que informasse o atual estágio da licitação e da contratação, a fim de se ratificar ou não o atendimento às determinações contidas no Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário.

5. A diligência foi concretizada por meio do Ofício 1168/2018-TCU/SECEX-PI, de 17/8/2018 (peça 35), conforme aviso de recebimento à peça 37. A resposta está à peça 36.

Exame técnico:

6. A solicitação ao Idepi foi no sentido de que:

a) informe o atual estágio da Concorrência 1/2016-CEL/Idepi, esclarecendo se esta foi finalizada, nos termos da documentação encaminhada a este TCU por meio do Ofício OF. Nº 1026/2016, de 4/11/2016, e se gerou a formalização de contrato, enviando a documentação subsequente, relativa ao certame licitatório; como atas de habilitação e julgamento; proposta da licitante vencedora; termo de adjudicação e homologação; contrato e ordem de serviço, entre outros;

b) caso a Concorrência 1/2016-CEL/Idepi não tenha prosperado, informe sobre eventual outro certame que tenha sido ou esteja sendo realizado em substituição àquele, encaminhando a documentação pertinente, com vistas a demonstrar o cumprimento às determinações contidas no Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário.

7. Em resposta, o Instituto informou que na data aprazada, 29/11/2016, a CEL teria procedido o recebimento dos envelopes Nº 01 - Documentação e Nº 02 - Propostas de Preços e abertura dos envelopes Nº 01 - Documentação, tendo comparecido ao certame as licitantes Consórcio Ferreira Guedes/Toniolo, Busnello, Construtora Central do Brasil S/A, Consórcio Construtora Marquise S/A/EIT S/A, Consórcio Construtora Triunfo/CMT Engenharia Ltda, Consórcio Torc/Conserva, Consórcio Marvão (Construtora Sucesso S/A/ PB Engenharia e Consórcio Construtora Jurema Ltda./Construtora Hidros Ltda. (peça 36, p. 1).

8. Relata que a empresa Construtora Queiroz Galvão S/A e empresa OAS teria adentrado ao recinto onde estava sendo realizada a licitação, aproximadamente 20 minutos após o início do certame, pretendendo participar desse. Todavia, a Comissão Especial de Licitação teria consultado as demais licitantes presentes sobre a possibilidade de permitir a participação das citadas empresas, tendo as licitantes não concordado, o que teria motivado a recusa quanto ao recebimento dos envelopes daquelas empresas, conforme constaria na Ata de abertura da licitação, em anexo (peça 36, p. 1-2). Todavia, não há nos autos o anexo mencionado.

9. Relata ainda que foram consideradas habilitadas as licitantes: Consórcio Ferreira Guedes/Toniolo, Busnello, Consórcio Marvão (Construtora Sucesso S.A/PB Engenharia), Consórcio Construtora Jurema Ltda./Construtora Hidros Ltda., Consórcio Construtora Triunfo/CMT Engenharia Ltda. e Consórcio Torc/Conserva. Afirma que foram inabilitadas as licitantes Consórcio Marquise/EIT e Construtora Central do Brasil S/A (peça 36, p. 2).

10. Comunica que atualmente a licitação em tela encontrar-se-ia sob efeito suspensivo por ato do Egrégio Tribunal de Justiça do Piauí, no Agravo de Instrumento Nº 2016.0001.013933-2, rel. Desembargador Haroldo de Oliveira Rehen, promovido pela Construtora OAS Ltda., arguindo que teria sido preterida de participar da Concorrência (peça 36, p. 2).

11. Afirma que as informações concernentes ao certame referenciado claramente demonstrariam que as regras do edital e seus anexos não perpetram qualquer ilegalidade, de modo a impedir ou frustrar a participação de qualquer licitante ao certame, conforme atestaria o número de empresas consideradas habilitadas na fase preliminar (peça 36, p. 2).

I-Análise:

12. Ressalta-se que pesquisa feita no sítio eletrônico do Diário da Justiça do Estado do Piauí, de 9/7/2017, corrobora o argumento do Jurisdicionado quanto ao efeito suspensivo da licitação em curso (peça 38).

13. Pondera-se que o número de licitantes no certame, no caso em tela, mitigaria os efeitos de possíveis cláusulas impeditivas ou que frustrassem o caráter competitivo da licitação. Entende-se que esse número de participantes corrobora a análise da instrução anterior (peça 31) de que as determinações contidas no item 9.1 do Acórdão 3.358/2015-Plenário foram atendidas.

14. Ressalta-se o entendimento de que a atual decisão do TJPI quanto à suspensão do procedimento licitatório ou decisão futura de possível anulação do procedimento de entrega das propostas ou de habilitação das licitantes não têm o condão, em tese, de macular o atendimento às determinações já atendidas. Por isso, entende-se possível o julgamento de mérito desse processo de monitoramento.

15. Para fins de rememorar as análises da instrução anterior, transcreve-se trecho dela.

‘14. A partir dos elementos encaminhados pelo Idepi, passa-se à análise do atendimento às determinações expedidas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-Plenário. Adicionalmente, far-se-á breve relatos dos impactos da representação nesse processo.

**I. Anulação da Concorrência 3/2013-Idepi**

9.1.1. no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência da notificação, adote as providências necessárias com vistas à anulação da Concorrência nº 3/2013-Idepi, tendo em vista violação ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao art. 3º e ao art. 30, incisos I e II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e aos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto nº 7.983/2013;

9.1.2. informe o TCU sobre as medidas adotadas no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do término do prazo estabelecido no item 9.1.1;

15. As determinações foram atendidas pelo Idepi por meio de procedimento administrativo de anulação do certame licitatório conforme publicação do aviso de anulação da Concorrência 3/2013 nos diários oficiais da União e do estado do Piauí e do posterior envio dessas informações ao Tribunal (peça 7, p. 1-3).

**II. Eliminação de cláusulas restritivas identificadas no edital da Concorrência 3/2013-Idepi em novo certame**

**II.1. Visita técnica e vínculo do responsável técnico com a licitante (peça 22, p. 9; 13-15 e peça 27, p. 11, 16-19)**

9.2.1.1. exigência, para fins de habilitação, de visita técnica realizada por engenheiro responsável técnico, detentor de vínculo empregatício com a empresa licitante, em desacordo ao disposto nos arts. 3º, §1º, inciso I, e art. 30, inciso II e § 5º, da Lei nº 8.666, de 1993;

9.2.1.2. exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, o que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional definidas no art. 30, inciso II e § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993;

16. Ressalta-se que a exigência considerada restritiva e excessiva em relação ao subitem 9.2.1.1 não foi a visita técnica em si, mas a caracterização do vínculo empregatício do responsável técnico, o qual exigia o preenchimento de requisitos formais. Frisa-se que a cláusula do edital anterior exigia que a comprovação de vínculo empregatício permanente fosse feita, exclusivamente, por meio de Carteira Profissional de Trabalho (TC 031.725/2013-9, peça 34, p. 32).

17. Os editais da Concorrência 1/2016-CEL ou 1/2016-CEL-modificado, quanto à visita ao local dos serviços, em seu item 10.1, menciona que “as empresas interessadas, por intermédio de engenheiro civil credenciado da empresa, na forma das condições descritas na alínea b.3 do item 13.4

do Edital [peça 22, p. 14 ou peça 27, p. 16], deverão procurar o engenheiro indicado pelo Idepi para efetuar a visita técnica coletiva dos serviços” (peça 22, p. 9 ou peça 27, p. 11). Essas condições indicam duas possibilidades de vínculo do profissional responsável pela visita com a licitante: vínculo empregatício formal (registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social) e vínculo contratual por contato de prestação de serviço.

18. Ainda sobre a visita técnica, o novo edital, em seu item 10.4 (peça 22, p. 9 ou peça 27, p. 11), prevê a possibilidade de a licitante não realizar a visita coletiva agendada, substituindo, nesse caso, o atestado de visita por declaração assinada por responsável técnico da empresa.

19. Portanto, no novo certame a visita técnica, além de deixar ser obrigatória, passou a poder ser realizada por engenheiro civil contratado mediante contrato de prestação de serviços.

20. Quanto à vinculação dos responsáveis técnicos detentores dos atestados de qualificação técnico-profissional e as licitantes (subitem 9.2.1.2 da deliberação ora monitorada), os novos editais, conforme alínea b.4.3 do item 13.4 (peça 22, p.15 ou peça 27, p. 17), preveem que, além do vínculo empregatício formal, como constava no edital anterior, será admitido contrato de prestação de serviços entre os profissionais e a empresa. Ressalta-se que o edital retificado mantivera as exigências do edital original (peça 27, p. 11 e 16-17).

21. Assim, nos termos dos editais sob análise, as cláusulas restritivas identificadas no edital da Concorrência 3/2013-Idepi, descritas nos subitens 9.2.1.1 e 9.2.1.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário, foram eliminadas.

## **II.2. Limitação do número de atestados para comprovação de qualificação técnica operacional (peça 22, p. 13-16 e peça 27, p. 16-19)**

9.2.1.3. exigência de comprovação de qualificação técnica operacional com, no máximo, um atestado por item exigido, em desconformidade com o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, inciso II, e §§ 3º e 5º, da Lei nº 8.666, de 1993;

22. No que concerne à comprovação de qualificação técnico-operacional das licitantes, tanto o edital da Concorrência 1/2016-CEL (peça 22, p. 16) quanto o edital da Concorrência 1/2016-CEL – modificado (peça 27, p. 18) informam na alínea ‘c.1’ do item ‘13.4 - Qualificação Técnica’, o que segue:

c.1 – Para atendimento das exigências de qualificação técnico-operacional aqui relacionadas, com vistas a avaliar a capacidade produtiva e o conhecimento técnico da licitante, comprovados mediante a apresentação de atestado e/ou certidão de capacidade técnica, com técnicas construtivas similares ou superiores ao previsto no objeto desta licitação, permitido o somatório de atestados, para efeito de comprovação dos quantitativos.

23. Vê-se, portanto, que no novo certame é permitido o somatório de atestados, sem limitação de quantidade, para a comprovação da qualificação técnico-operacional dos licitantes.

24. Desse modo, a exigência exorbitante contida no subitem 9.2.1.3 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário foi suprimida.

## **II.3. Momento da apresentação de garantia de proposta (peça 22, p. 19-20 ou peça 27, p. 19-23)**

9.2.1.4. exigência de apresentação, por parte dos licitantes, de garantia de proposta em data anterior à data de abertura das propostas, em desconformidade com o disposto no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666, de 1993;

25. A garantia de participação na licitação, correspondente a 1% do valor do orçamento da obra, nos termos da alínea ‘e’ e respectivas sub-alíneas do item 13.5 do novo edital (peça 22, p. 16-20 ou peça 27, p. 19-23), deverá ser recolhida à Tesouraria do Idepi até a data marcada para entrega das propostas.

14. Sendo assim, na nova licitação foi eliminada a cláusula restritiva descrita subitem 9.2.1.4 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário, identificada no edital da Concorrência 3/2013-Idepi.

## **II.4. Comprovação de capacidade operacional para tipologia de obra específica (peça 22, p. 13-16 ou peça 27, p. 16-19)**



9.2.1.5. exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional por meio de serviços vinculados a um tipo específico de obra (obra de barragem), em afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

26. Os novos editais, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, dispõem que os licitantes devem demonstrar a execução de obras de complexidade semelhante com objeto licitado, com parcelas de maior relevância e valor significativo conforme quadro disposto na alínea “c” do item 13.4.

27. Não há a vinculação restritiva a um tipo específico de obra (obra de barragem), conforme dispunha o edital anterior.

28. Nesse sentido, a cláusula restritiva descrita no subitem 9.2.1.5 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário não consta do novo certame.

**III. Eliminação de excedente de preços unitários de serviços identificados no projeto básico da Concorrência 3/2013-Idepi (peças 9 a 22)**

9.2.2. elimine o excedente de preço orçamentário unitário identificado nos serviços relacionados na tabela abaixo, limitando seus respectivos preços aos de referência indicados na referida tabela, na data-base: dezembro de 2012, ou, na hipótese de modificação da data de referência do orçamento, adotar as premissas e os parâmetros das composições de preços unitários mencionadas nas peças 34 e 85 destes autos, com vistas a obedecer aos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto 7.983, de 8 de abril de 2013:

| Serviço Contratado                                                                                                                                                                                  | Preço Referencial - com BDI e data base de dezembro/2012 (R\$) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Escavação, carga e transporte com caminhão fora de estrada mat. 3ª categoria com DMT 2000 a 3000m (medido no corte), em rocha                                                                       | 40,44                                                          |
| Forma plana de madeira, utilização 5 vezes, inclusive fabricação, montagem e escoramento com chapa de madeira compensada plastificada 18mm, com barra perdida de ancoragem para fixação no concreto | 123,88                                                         |
| Injeção de calda de cimento sob pressão, inclusive fornecimento de cimento e preparo da calda, nos furos de consolidação                                                                            | 1,67                                                           |
| Aterro compactado, compreendendo escavação, carga, descarga e transporte, com DMT 5000 a 7000m, umedecimento, espalhamento, homogeneização e compactação                                            | 22,06                                                          |
| Escavação, carga e transporte c/ caminhão bota fora de estrada, material 2ª categoria com DMT 2000 a 3000m (medido no corte), em talus (ou em rocha)                                                | 12,16                                                          |
| Escavação, carga e transporte com basculante mat. 2ª categoria com DMT 2000 a 3000m (medido no corte) - no canal de fuga                                                                            | 14,64                                                          |
| Administração Local (em virtude de novo cálculo de encargos sociais da mão de obra)                                                                                                                 | 38.542.465,25                                                  |



| <i>Serviço Contratado</i>                                                                                                                        | <i>Preço Referencial - com BDI e data base de dezembro/2012 (R\$)</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| <i>Forma curva em madeira, utilização 2 vezes, inclusive fabricação, montagem e escoramento com chapa de madeira compensada plastificada 6mm</i> | 115,75                                                                |

29. Para a realização do novo certame, o Idepromoveu a atualização do orçamento base da obra, alterando a data-base de dezembro de 2012 para janeiro de 2016.

30. Logo, considerando a modificação da data de referência do orçamento, a análise do atendimento a esse item da deliberação consiste em verificar, se na elaboração do novo orçamento, foram adotadas as premissas e os parâmetros das composições de preços unitários definidas nos autos do TC 031.725/2013-9, conforme determinado.

31. O resultado dessa análise está resumido na curva ABC de serviços do novo orçamento básico da barragem de Castelo (peça 15), que pode ser dividida em três grupos de serviços, considerando o critério quanto à origem da formulação das composições de preços unitários (CPU) para obtenção dos preços referenciais: i) composições confeccionadas pela unidade técnica do Tribunal (SecobHidroferrovia): 8 CPU (18,66% do orçamento); ii) composições confeccionadas pelo jurisdicionado, analisadas e aceitas pelo TCU: 11 CPU (56,57% do orçamento); e iii) composições confeccionadas pelo jurisdicionado, aceitas e não analisadas pela Corte de Contas: 11 CPU (24,29% do orçamento). Frisa-se que a curva ABC desse orçamento com data base de janeiro/2016 possui os mesmos serviços da de outrora, com data base de dezembro/2012 (peças 15 e 21).

32. Destaca-se que a metodologia de análise adotada foi a comparação entre as composições de preços unitários apresentadas no projeto básico que fundamenta a Concorrência 1/2016-CEL com aquelas confeccionadas anteriormente, no âmbito do TC 031.725/2013-9, pela unidade técnica (grupo i) ou pelo jurisdicionado (grupos ii e iii), procedendo-se à análise, grupo a grupo e composição a composição, em nível de coeficientes de insumos de cada composição de preços unitários. Dito de outra forma, verificou-se se as composições apresentadas no âmbito desse processo atenderam às premissas e aos parâmetros elencados nas composições de referência definidas no processo originador.

33. Inicialmente, verificou-se a compatibilidade entre as composições de preço unitário desta licitação com àquelas referências adotadas no TC 031.725/2013-9, concluindo pela compatibilidade entre as CPUs. A partir de cada composição de preço unitário referencial do processo anterior, verificou-se se os insumos e coeficientes adotados no orçamento do novo projeto básico estavam compatíveis com os de referência adotados no TC 031.725/2013-9. Após essa verificação, averiguou-se se os custos dos insumos atendiam aos custos referenciais (Sicro ou Sinapi). Em seguida, verificou-se se os valores de BDI atendiam aos limites impostos pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário para a tipologia da obra. Finalmente, consolidou-se essa verificação na planilha denominada Curva ABC, acostada à peça 15.

34. Cabe ressaltar que o jurisdicionado alinhou seu orçamento às orientações do Tribunal para todos os grupos e composições de preços unitários, mantendo os insumos e respectivos coeficientes das composições de referência, além de atender aos limites de custos referenciais e de BDI.

35. Em relação ao item Administração Local a redução no preço referencial determinada na deliberação em monitoramento deveu-se à constatação de que, no orçamento base da Concorrência 3/2013, incidiam encargos sociais de horista a pessoal mensalista, levando ao sobrepreço então identificado (v. item II.18 do relatório de fiscalização, peça 34 do TC 031.725/2013-9, copiado à peça 21, p. 20-21). Verificou-se que no orçamento que fundamenta a Concorrência 1/2016-CEL, foi feita a correção dessa discrepância. Com efeito, no novo edital a



estimativa de preço de Administração Local considera custos de mão de obra medianos do Sinapi com encargos sociais de mensalista. Assim, no novo certame foi respeitada essa premissa.

36. Ressalta-se que todos os serviços do presente edital ficaram com preços iguais ou inferiores aos de referência definidos pelo Tribunal e suas composições atenderam às premissas e aos parâmetros definidos nos autos do TC 031.725/2013-9.

37. Dessa forma, entende-se que o jurisdicionado atendeu a determinação contida no subitem 9.2.2 Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário.

**IV. Encaminhamento de cópia de novo edital e cumprimento das exigências ambientais (peças 9 a 15 e 22-24)**

38. Em 14/7/2016, o Idepi deflagrou certame licitatório Concorrência 1/2016-CEL ao publicar o aviso de licitação no Diário Oficial da União (peça 24) e enviou cópia do novo edital ao TCU acompanhado do Projeto Executivo tendo como anexos, planilha orçamentária e composições de preços unitários, por exemplo, a fim de comprovar o cumprimento das medidas relacionadas aos itens anteriores (item 9.1 e 9.2) (peças 10 a 15 e 22), bem como cópia da Licença Ambiental Prévia a fim de comprovar o cumprimento das exigências referentes à legislação ambiental (peça 23). Ademais, o Idepi enviou novamente a documentação acima ao Tribunal face a modificação do edital, por meio do Ofício DG 1.026/2016, de 4/11/2016 (peças 26 a 30). Nesse edital, a data de entrega da documentação de habilitação e de proposta de preço era 29/11/2016, com preço base de R\$ 370.296.411,40 (peça 27, p. 2 e 171).

39. Logo, as determinações contidas no subitem 9.2.3 foram atendidas pelo Idepi.

**V. Dos efeitos da representação (TC 034.670/2016-5) nesse processo de monitoramento**

40. Constatou-se a improcedência das possíveis irregularidades tratadas na representação, resultando no indeferimento do pedido de suspensão cautelar da licitação em questão e no arquivamento do processo após comunicação à empresa representante, ao Idepi e ao Ministério da Integração Nacional, conforme instrução da Unidade Técnica (peça 30 do TC 034.670/2016-5), e prolatado o Acórdão 7.402/2017-TCU-2ª Câmara peça 33 do TC 034.670/2016-5). Logo, a representação não impactou nas análises desse processo de monitoramento.'

16. Como se vê acima, todas as determinações contidas no Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário foram atendidas pelo Idepi. Além disso, o processo de representação (TC 034.670/2016-5) não prejudicou esse atendimento.

17. Assim, percebe-se que o objeto desse processo de monitoramento, correção do edital de licitação da barragem de Castelo, atingiu seu fim, considerando-se atendidas as determinações contidas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário pelo Instituto de Desenvolvimento do Piauí-Idepi e o consequente arquivamento.

**Conclusão:**

18. Ante todo o exposto, e considerando o atendimento de todas as determinações contidas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário, o processo deve ser arquivado com fulcro no inciso V, art. 169 do RI/TCU, por ter cumprido o objetivo para o qual foi constituído.

**Proposta de encaminhamento:**

19. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar atendidas as determinações contidas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário pelo Instituto de Desenvolvimento do Piauí-Idepi;

b) arquivar, com fulcro no inciso V, art. 169 do RI/TCU e apensar o presente processo ao TC 031.725/2013-9, em obediência aos arts. 36 e 37 da Resolução - TCU n. 259/2014; e

c) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Instituto de Desenvolvimento do Piauí (Idepi) e à Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNSH/MDR)."



## VOTO

Trata-se de monitoramento das determinações proferidas pelos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário, ao apreciar o TC 031.725/2015-0 no âmbito do Fiscobras-2013, cuidando de auditoria realizada sobre o Instituto de Desenvolvimento do Piauí – Idepi, durante o período de 11/11 a 13/12/2013, com o objetivo de avaliar as obras na barragem de Castelo a partir da Concorrência nº 3/2013 conduzida pelo Município de Juazeiro – PI sob o valor estimado de R\$ 329.911.856,15.

2. Ao apreciar o aludido TC 031.725/2015-0 sob a minha relatoria, o Plenário do TCU teria prolatado o referido Acórdão 3.358/2015 nos seguintes termos:

*“(…) VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no Instituto de Desenvolvimento do Piauí – Idepi, no período de 11/11 a 13/12/2013, no âmbito do Fiscobras 2013, com o objetivo de fiscalizar as obras da barragem de Castelo, objeto da Concorrência nº 3/2013, no município de Juazeiro/PI, cujo valor é estimado em R\$ 329.911.856,15.*

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

*9.1. determinar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 45, caput da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, ao Instituto de Desenvolvimento do Estado do Piauí, que:*

*9.1.1. no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência da notificação, adote as providências necessárias com vistas à anulação da Concorrência nº 3/2013-Idepi, tendo em vista violação ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao art. 3º e ao art. 30, incisos I e II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e aos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto nº 7.983/2013;*

*9.1.2. informe o TCU sobre as medidas adotadas no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do término do prazo estabelecido no item 9.1.1;*

*9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Instituto de Desenvolvimento do Estado do Piauí (Idepi) que, caso pretenda promover nova licitação para a contratação da execução da barragem Castelo com recursos federais:*

*9.2.1. elimine as cláusulas restritivas identificadas no Edital 3/2013-Idepi, quais sejam:*

*9.2.1.1. exigência, para fins de habilitação, de visita técnica realizada por engenheiro responsável técnico, detentor de vínculo empregatício com a empresa licitante, em desacordo ao disposto nos arts. 3º, §1º, inciso I, e art. 30, inciso II e § 5º, da Lei nº 8.666, de 1993;*

*9.2.1.2. exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, o que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional definidas no art. 30, inciso II e § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993;*

*9.2.1.3. exigência de comprovação de qualificação técnica operacional com, no máximo, um atestado por item exigido, em desconformidade com o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, inciso II, e §§ 3º e 5º, da Lei nº 8.666, de 1993;*

*9.2.1.4. exigência de apresentação, por parte dos licitantes, de garantia de proposta em data anterior à data de abertura das propostas, em desconformidade com o disposto no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666, de 1993; e*

*9.2.1.5. exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional por meio de serviços vinculados a um tipo específico de obra (obra de barragem), em afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;*

*9.2.2. elimine o excedente de preço orçamentário unitário identificado nos serviços relacionados na tabela abaixo, limitando seus respectivos preços aos de referência indicados na referida tabela, na data-base: dezembro de 2012, ou, na hipótese de modificação da data de referência do orçamento, adotar as premissas e os parâmetros das composições de preços unitários mencionadas nas peças 34 e 85 destes autos, com vistas a obedecer aos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto 7.983, de 8 de abril de 2013;*

| <i>Serviço Contratado</i>                                                                                                                                                                                  | <i>Preço Referencial - com BDI e data base de dezembro/2012 (R\$)</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| <i>Escavação, carga e transporte com caminhão fora de estrada mat. 3ª categoria com DMT 2000 a 3000m (medido no corte), em rocha</i>                                                                       | <i>40,44</i>                                                          |
| <i>Forma plana de madeira, utilização 5 vezes, inclusive fabricação, montagem e escoramento com chapa de madeira compensada plastificada 18mm, com barra perdida de ancoragem para fixação no concreto</i> | <i>123,88</i>                                                         |
| <i>Injeção de calda de cimento sob pressão, inclusive fornecimento de cimento e preparo da calda, nos furos de consolidação</i>                                                                            | <i>1,67</i>                                                           |
| <i>Aterro compactado, compreendendo escavação, carga, descarga e transporte, com DMT 5000 a 7000m, umedecimento, espalhamento, homogeneização e compactação</i>                                            | <i>22,06</i>                                                          |
| <i>Escavação, carga e transporte c/ caminhão bota fora de estrada, material 2ª categoria com DMT 2000 a 3000m (medido no corte), em tálus (ou em rocha)</i>                                                | <i>12,16</i>                                                          |
| <i>Escavação, carga e transporte com basculante mat. 2ª categoria com DMT 2000 a 3000m (medido no corte) - no canal de fuga</i>                                                                            | <i>14,64</i>                                                          |
| <i>Administração Local (em virtude de novo cálculo de encargos sociais da mão de obra)</i>                                                                                                                 | <i>38.542.465,25</i>                                                  |
| <i>Forma curva em madeira, utilização 2 vezes, inclusive fabricação, montagem e escoramento com chapa de madeira compensada plastificada 6mm</i>                                                           | <i>115,75</i>                                                         |

9.2.3. encaminhe cópia do novo edital ao TCU, acompanhado da documentação comprobatória do cumprimento das medidas relacionadas nos itens anteriores, bem assim do cumprimento das exigências referentes à legislação ambiental, no prazo de (15) quinze dias, contado da publicação do novo instrumento convocatório, se houver o novo certame;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhada do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Instituto de Desenvolvimento do Estado do Piauí, à Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí (Secex/PI), ao Ministério da Integração Nacional, à Construtora Gomes Lourenço S/A (representante no TC 019.508/2013-1), à Associação Piauiense de Combate à Corrupção e à Degradação do Meio Ambiente (representante no TC 021.479/2013-5) e ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (em atendimento à solicitação de que trata o TC 014.904/2015-2); e

9.4. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de determinar à Secex/PI que monitore o cumprimento das medidas indicadas nos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão.”

3. Contudo, após a análise do feito, aí incluídas as respostas às diligências efetuadas, a então Secex-PI suscitou o atendimento das aludidas determinações e, por essa linha, sugeriu o arquivamento do presente processo.

4. Incorporo o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo, no entanto, de pugnar pelo adicional envio de determinação para, em processo apartado, ela avaliar a regularidade, ou não, da suscitada suspensão da Concorrência n.º 1/2016.

5. Bem se vê que o Idepí teria demonstrado o cumprimento das determinações proferidas pelo aludido Acórdão 3.358/2015, destacando que o referido instituto teria promovido a anulação da Concorrência 3/2013 em cumprimento ao item 9.1.1 do mencionado acórdão, além de implementar as demais medidas corretivas sobre a elaboração do novo edital para a Concorrência n.º 1/2016 em atendimento aos demais itens do Acórdão 3.385/2015, sob as seguintes condições:

(a) eliminação das cláusulas restritivas, a exemplo da: (i) exigência, para a habilitação, de visita técnica realizada por engenheiro responsável-técnico e detentor de vínculo empregatício com a empresa licitante (item 9.2.1.1 do acórdão); (ii) exigência de comprovação do vínculo empregatício do responsável-técnico, com nível superior, junto à empresa licitante (item 9.2.1.2 do acórdão); (iii) exigência de comprovação da qualificação técnico-operacional com, no máximo, um atestado por item exigido (item 9.2.1.3 do acórdão); (iv) exigência de apresentação da garantia da proposta pelos licitantes em data anterior à abertura das propostas (item 9.2.1.4 do acórdão); e (v) exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional por meio de serviços vinculados ao tipo específico de obra de barragem (item 9.2.1.5 do acórdão);

(b) eliminação dos excedentes de preços unitários em serviços identificados no projeto básico da Concorrência n.º 3/2013, tendo a unidade técnica salientado, no item 34 do seu parecer, que o Idepí teria alinhado o seu orçamento-base ao parâmetros fixados pelo Acórdão 3.385/2015 para todos os grupos e as composições de preços unitários, com a manutenção dos insumos e os seus respectivos coeficientes das composições de referência, além de terem sido atendidos os limites de custos referenciais e de BDI (item 9.2.2 do acórdão);

(c) envio ao TCU da cópia do novo edital para a Concorrência n.º 1/2016-CEL, ante a publicação, no Diário Oficial da União de 14/7/2016 (Peça 24), da modificação do aludido edital em 4/11/2016 (Peças 26 a 30), com a data de entrega da documentação de habilitação e da proposta fixada sob o preço-base de R\$ 370.296.411,40, em 29/11/2016, além do envio do projeto executivo, da planilha orçamentária, das composições de preços unitários e da licença ambiental prévia (item 9.2.3 do acórdão – Peças 10 a 15 e 22 e 23).

6. A despeito, entretanto, de ter considerado atendidas as aludidas determinações, a unidade técnica esclareceu que, diante do lapso temporal transcorrido entre a entrega das propostas na nova licitação, em 29/11/2016, e a emissão do parecer conclusivo no presente feito, em 16/7/2018, ela teria realizado a superveniente diligência junto ao Idepí, por meio do Ofício 1.168/2018-TCU/Secex-PI, de 17/8/2018 (Peça 35), com o intuito de buscar informações sobre o atual estágio da licitação e da contratação, tendo o aludido instituto apresentado a sua resposta no expediente acostado à Peça 36.

7. Na sua resposta, o Idepí teria esclarecido, em suma, que a aludida Concorrência n.º 1/2016 se encontraria sob o efeito suspensivo deferido pelo Tribunal de Justiça do Piauí, ao apreciar o Agravo de Instrumento n.º 2016.0001.013933-2 movido pela Construtora OAS Ltda., ante a negativa da sua participação na etapa de julgamento das propostas, após a consulta realizada pela Comissão Especial de Licitação (CEL) em face de a OAS e a Queiroz Galvão terem adentrado ao recinto da disputa com vários minutos de atraso, salientando que, diante da resposta negativa dada na referida consulta pelas demais licitantes, a CEL teria recusado a promover o recebimento das tempestivas propostas dessas demais licitantes e, a partir daí, teria sido criado o suscitado imbróglia judicial com a suspensão da continuidade do processo licitatório e do subsequente empreendimento.

8. Essa conduta da CEL tenderia, contudo, a se mostrar desarrazoada em face, especialmente, das seguintes circunstâncias: (i) comparecimento de 8 (oito) interessados à sessão de habilitação e julgamento, com 6 (seis) deles habilitados no certame, restando possivelmente assegurado o caráter competitivo da concorrência; (ii) falta de razoabilidade na recusa da CEL em proceder à abertura dos tempestivos envelopes das demais licitantes pontuais, indicando, assim, que a resposta dada à consulta sobre a impossibilidade de participação da Queiroz Galvão e da OAS no certame poderia ter eventualmente contrariado o oblíquo interesse econômico de terceiros; e (iii) ausência de apresentação das justificativas dos membros da CEL sobre esse inusitado procedimento de recusa, não tendo a unidade técnica promovido, ainda, a devida análise sobre a aludida recusa.





9. Ao se manifestar, aliás, sobre esse procedimento de recusa pela CEL, a unidade técnica assinalou as seguintes ponderações:

“(…) 6. A solicitação ao Idep foi no sentido de que:

a) informe o atual estágio da Concorrência 1/2016-CEL/Idep, esclarecendo se esta foi finalizada, nos termos da documentação encaminhada a este TCU por meio do Ofício OF. Nº 1026/2016, de 4/11/2016, e se gerou a formalização de contrato, enviando a documentação subsequente, relativa ao certame licitatório; como atas de habilitação e julgamento; proposta da licitante vencedora; termo de adjudicação e homologação; contrato e ordem de serviço, entre outros;

b) caso a Concorrência 1/2016-CEL/Idep não tenha prosperado, informe sobre eventual outro certame que tenha sido ou esteja sendo realizado em substituição àquele, encaminhando a documentação pertinente, com vistas a demonstrar o cumprimento às determinações contidas no Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário.

7. Em resposta, o Instituto informou que na data aprazada, 29/11/2016, a CEL teria procedido o recebimento dos envelopes Nº 01 - Documentação e Nº 02 - Propostas de Preços e abertura dos envelopes Nº 01 - Documentação, tendo comparecido ao certame as licitantes Consórcio Ferreira Guedes/Toniolo, Busnello, Construtora Central do Brasil S/A, Consórcio Construtora Marquise S/A/EIT S/A, Consórcio Construtora Triunfo/CMT Engenharia Ltda, Consórcio Torc/Conserva, Consórcio Marvão (Construtora Sucesso S/A/ PB Engenharia e Consórcio Construtora Jurema Ltda./Construtora Hidros Ltda. (peça 36, p. 1).

8. Relata que a empresa Construtora Queiroz Galvão S/A e empresa OAS teria adentrado ao recinto onde estava sendo realizada a licitação, aproximadamente 20 minutos após o início do certame, pretendendo participar desse. Todavia, a Comissão Especial de Licitação teria consultado as demais licitantes presentes sobre a possibilidade de permitir a participação das citadas empresas, tendo as licitantes não concordado, o que teria motivado a recusa quanto ao recebimento dos envelopes daquelas empresas, conforme constaria na Ata de abertura da licitação, em anexo (peça 36, p. 1-2). Todavia, não há nos autos o anexo mencionado.

9. Relata ainda que foram consideradas habilitadas as licitantes: Consórcio Ferreira Guedes/Toniolo, Busnello, Consórcio Marvão (Construtora Sucesso S.A/PB Engenharia), Consórcio Construtora Jurema Ltda./Construtora Hidros Ltda., Consórcio Construtora Triunfo/CMT Engenharia Ltda. e Consórcio Torc/Conserva. Afirma que foram inabilitadas as licitantes Consórcio Marquise/EIT e Construtora Central do Brasil S/A (peça 36, p. 2).

10. Comunica que atualmente a licitação em tela encontrar-se-ia sob efeito suspensivo por ato do Egrégio Tribunal de Justiça do Piauí, no Agravo de Instrumento Nº 2016.0001.013933-2, rel. Desembargador Haroldo de Oliveira Rehen, promovido pela Construtora OAS Ltda., arguindo que teria sido preterida de participar da Concorrência (peça 36, p. 2).

11. Afirma que as informações concernentes ao certame referenciado claramente demonstrariam que as regras do edital e seus anexos não perpetraram qualquer ilegalidade, de modo a impedir ou frustrar a participação de qualquer licitante ao certame, conforme atestaria o número de empresas consideradas habilitadas na fase preliminar (peça 36, p. 2).

#### I-Análise:

12. Ressalta-se que pesquisa feita no sítio eletrônico do Diário da Justiça do Estado do Piauí, de 9/7/2017, corrobora o argumento do Jurisdicionado quanto ao efeito suspensivo da licitação em curso (peça 38).

13. Pondera-se que o número de licitantes no certame, no caso em tela, mitigaria os efeitos de possíveis cláusulas impeditivas ou que frustrassem o caráter competitivo da licitação. Entende-se que esse número de participantes corrobora a análise da instrução anterior (peça 31) de que as determinações contidas no item 9.1 do Acórdão 3.358/2015-Plenário foram atendidas.

14. Ressalta-se o entendimento de que a atual decisão do TJPI quanto à suspensão do procedimento licitatório ou decisão futura de possível anulação do procedimento de entrega das propostas ou de habilitação das licitantes não têm o condão, em tese, de macular o atendimento às



*determinações já atendidas. Por isso, entende-se possível o julgamento de mérito desse processo de monitoramento.”*

10. De todo modo, para além do cumprimento determinações proferidas pelo referido Acórdão 3.358/2015-Plenário, a unidade técnica teria observado, ainda, que, sob a relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, a representação autuada no bojo do TC 034.670/2016-5 teria sido considerada improcedente pelo TCU, com o subsequente arquivamento do aludido processo, por meio do Acórdão 7.402/2017-2ª Câmara (Relação n.º 20/2017).

11. Ocorre, então, que, no âmbito do aludido TC 034.670/2016-5, a referida recusa da CEL não teria sido efetivamente avaliada, ante a controvérsia inerente ao Agravo de Instrumento n.º 2016.0001.013933-2, e, assim, o TCU deve determinar que a unidade técnica promova a eventual análise sobre a regularidade, ou não, do aludido procedimento de recusa pela CEL, diante do vultoso montante estimado em R\$ 370.296.411,40 para a aludida contratação em valores de 29/11/2016, até porque, em respeito ao princípio da independência das instâncias, as ações de controle externo empreendidas pelo TCU não teriam de aguardar o eventual deslinde da correspondente demanda judicial.

12. Por esse prisma, a unidade técnica deve analisar a regularidade, ou não, do aludido procedimento da CEL, ao recusar o recebimento ou a abertura das propostas das licitantes que teriam pontualmente comparecido à referida sessão na Concorrência n.º 1/2016, a partir da resposta negativa dada por essas licitantes na suscitada consulta em desfavor da integração da Queiroz Galvão e da OAS no certame, em face do atraso à correspondente sessão.

13. Entendo, portanto, que o TCU deve considerar atendidas as determinações prolatadas pelos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário, promovendo o apensamento do presente processo ao TC 031.725/2013-9, sem prejuízo de a unidade técnica autuar o devido processo apartado de representação para analisar a regularidade, ou não, do aludido procedimento de recusa pela CEL.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1290/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.921/2016-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Piauí; Instituto de Desenvolvimento do Piauí (Idepi).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria do TCU no Estado do Piauí (Sec-PI).
8. Representação legal: não há.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das determinações proferidas pelos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário, ao apreciar o TC 031.725/2015-0 no âmbito do Fiscobras-2013, cuidando de auditoria realizada sobre o Instituto de Desenvolvimento do Piauí – Idepi, durante o período de 11/11 a 13/12/2013, com o objetivo de avaliar as obras na barragem de Castelo a partir da Concorrência nº 3/2013 conduzida pelo Município de Juazeiro – PI sob o valor estimado de R\$ 329.911.856,15;



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

9.1. considerar atendidas as determinações proferidas pelos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.358/2015-TCU-Plenário;

9.2. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.2.1. promova a autuação de processo apartado de representação e, aí, analise a regularidade, ou não, do procedimento de recusa pela Comissão Especial de Licitação (CEL) do Idepi ao recebimento ou à abertura das propostas das licitantes que teriam pontualmente comparecido à correspondente sessão na Concorrência n.º 1/2016, a partir da resposta negativa dada por essas licitantes na suscitada consulta em desfavor da integração da Construtora Queiroz Galvão e da Construtora OAS no certame, ante o respectivo atraso a essa sessão, em face, especialmente, das seguintes circunstâncias: (i) comparecimento de 8 (oito) interessados à sessão de habilitação e julgamento, com 6 (seis) deles habilitados no certame, restando possivelmente assegurado o caráter competitivo da concorrência; (ii) falta de razoabilidade na recusa da CEL em proceder à abertura dos tempestivos envelopes das demais licitantes pontuais, indicando, assim, que a resposta dada à consulta sobre a impossibilidade de participação da Queiroz Galvão e da OAS no certame poderia ter eventualmente contrariado o oblíquo interesse econômico de terceiros; e (iii) ausência de apresentação das justificativas dos membros da CEL sobre esse inusitado procedimento de recusa, não tendo a unidade técnica promovido, ainda, a devida análise sobre a aludida recusa;

9.2.2. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Instituto de Desenvolvimento do Piauí (Idepi) e à Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do então Desenvolvimento Regional, para ciência; e

9.2.3. promova o apensamento do presente processo ao TC 031.725/2013-9, nos termos do art. 169, V, do RITCU e dos arts. 36 e 37 da Resolução TCU n.º 259, de 2014.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1290-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

## GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 006.450/2017-2.

Natureza: Embargos de Declaração (em Monitoramento).

Entidade: Fundação Biblioteca Nacional – FBN.

Embargante: Myriam Lewin (CPF 367.050.807-44).

Representação legal: Rafael de Moura Rangel Ney (89979/OAB-RJ), entre outros, representando Myriam Lewin.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM FACE DO ACÓRDÃO 745/2019-TCU-PLENÁRIO. MONITORAMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO NO REFERIDO ACÓRDÃO. MERA TENTATIVA DE INDEVIDA



## REDISCUSSÃO DO MÉRITO PELA ESTREITA VIA DOS EMBARGOS. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

### RELATÓRIO

Trata-se, no presente momento, de embargos de declaração opostos pela Sra. Myriam Lewin em face do Acórdão 745/2019 proferido pelo Plenário do TCU, ao apreciar o processo de monitoramento das determinações prolatadas pelo Acórdão 2.546/2015-Plenário com a subsequente redação dada pelo Acórdão 479/2016-Plenário e a posterior retificação feita pelo Acórdão 354/2017-Plenário, no âmbito do TC 027.870/2014-6, ao apreciar a representação sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 17/2014 promovido pela Fundação Biblioteca Nacional (FBN) com vistas à contratação de serviços terceirizados e continuados de apoio operacional e de atividades auxiliares e complementares para atender às unidades administrativas da referida entidade.

2. Em suma, o aludido Acórdão 745/2019 foi proferido pelo Plenário do TCU nos seguintes termos:

*“(...) 9.1. aplicar em desfavor de Myriam Lewin a multa prevista no art. 58, II e III, da Lei nº 8.443, de 1992, sob o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;*

*9.2. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento da dívida fixada por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;*

*9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida fixada por este Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações;*

*9.4. decretar cautelarmente a indisponibilidade dos bens da Sra. Myriam Lewin e da Angel's Serviços Técnicos Ltda. pelo prazo de 1 (um) ano sob o valor histórico de R\$ 2.910.739,95, atualizado monetariamente, ante os indícios de superfaturamento decorrente dos indevidos pagamentos efetivados no período de 3/11/2014 a 6/6/2016 com o excedente de 14,89% em face da diferença entre o valor contratado e a proposta de menor valor global tendente a ser obtida na indigitada licitação, nos termos do art. 44, § 2º, da Lei nº 8.443, de 1992, e dos arts. 273 e 274 do RITCU, devendo essa medida alcançar os bens considerados bastantes para garantir o integral ressarcimento do débito em apuração nos autos, aí ressalvados, contudo, os bens financeiros necessários à continuidade das operações da pessoa física ou jurídica;*

*9.5. considerar, como termo inicial para a contagem do prazo fixado pelo 9.4 deste Acórdão, a data de averbação da aludida cautelar nos respectivos órgãos de registro dos bens;*

*9.6. determinar que a unidade técnica competente adote as seguintes medidas:*

*9.6.1. atente para a implementação de todas as providências necessárias à efetivação das medidas inerentes à indisponibilidade de bens determinadas por este Acórdão;*

*9.6.2. promova, nos termos do art. 44, § 2º, da Lei 8.443, de 1992, e do art. 276, § 3º, do RITCU, a oitiva das responsáveis relacionadas no item 9.4 deste Acórdão, para, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem as suas manifestações sobre a referida cautelar de indisponibilidade dos bens;*

*9.6.3. informe às responsáveis relacionadas no item 9.4 deste Acórdão que, no âmbito da respectiva resposta à oitiva referida no item 9.6.2 deste Acórdão, fica desde já franqueada a possibilidade de serem indicados os bens considerados essenciais à manutenção das atividades operacionais da pessoa física ou jurídica, com as devidas justificativas, estando, assim, não suscetíveis ao alcance da aludida cautelar patrimonial constritiva, em sintonia com as mais recentes decisões do STF (v.g.: MS 34446 MC-DF);*



9.6.4. autue o correspondente processo apartado específico de ‘indisponibilidade de bens’, nos termos do art. 44 da Resolução TCU nº 259, de 2014, com vistas a tratar das medidas processuais cabíveis para a identificação e a indisponibilidade dos respectivos bens;

9.7. considerar, preliminarmente, graves as infrações cometidas por Myriam Lewin, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.8. inabilitar a Sra. Myriam Lewin, pelo período de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança no âmbito da administração federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 270 do RITCU;

9.9. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Controladoria-Geral da União, para ciência e adoção das providências determinadas pelo item 9.8 deste Acórdão;

9.10. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.10.1. promova a imediata conversão do presente processo de monitoramento em tomada de contas especial (TCE), nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 252 do RITCU, autorizando, desde já, a citação solidária dos responsáveis pelo dano apurado nos autos, sem prejuízo de, desde já, arrolar como responsáveis a então diretora Executiva (Myriam Lewin) e a empresa contratada (Angel’s Serviços Técnicos Ltda.), além dos sucessores do então pregoeiro (Daniel José de Aboim), em face das irregularidades detectadas nos autos;

9.10.2. promova, no âmbito do referido processo de TCE, as diligências necessárias à identificação do inventariante do espólio de Daniel José de Aboim ou dos herdeiros e legatários, a partir da respectiva partilha, sem prejuízo de, após o prazo de 30 (trinta) dias, a unidade técnica dirigir a citação em desfavor, apenas, dos herdeiros já identificados nos autos para que apresentem as suas alegações de defesa ou recolham o valor do dano ao erário, sob a proporção do patrimônio individualmente transferido, já que a solidariedade passiva se configura como benefício instituído legalmente em favor do ente estatal credor, e não das eventuais pessoas privadas devedoras, fixando, assim, o referido prazo de 30 dias para que a unidade técnica promova as referidas diligências; e

9.10.3. envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Fundação Biblioteca Nacional e aos responsáveis, para ciência e eventuais providências, e ao Ministro de Estado da Cidadania, para a ciência prevista no art. 252 do RITCU”.

3. Por seu turno, ao apreciar a representação sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 17/2014 conduzido pela FBN, o referido Acórdão 2.546/2015 teria sido proferido pelo Plenário do TCU nos seguintes termos:

“(…) VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e do Trabalhador – Abradecont sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 17/2014, promovido pela Fundação Biblioteca Nacional (FBN) para a contratação de serviços terceirizados de natureza continuada, de apoio operacional e de atividades auxiliares e complementares, com vistas a atender às unidades administrativas da entidade.

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

9.1. conhecer da presente representação, com fundamento nos arts. 237, VII, do Regimento Interno do TCU e no art. 113, § 1º, da Lei 8.666, de 1993, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 251, caput, do Regimento Interno do TCU (RITCU), que adote, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, as providências necessárias ao exato cumprimento da lei com vistas a resultar na anulação do Pregão Eletrônico nº 17/2014 e do contrato dele decorrente, ao final do prazo assinalado no item 9.3 deste Acórdão, tendo em vista os procedimentos irregulares constatados na condução do certame, com ofensa aos princípios da supremacia do interesse público, da competitividade, da economicidade, da razoabilidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a administração;



9.3. admitir, em caráter excepcional e em face da natureza contínua do seu objeto, que a referida anulação do Contrato nº 30/2014, firmado com a Angel's Serviços Técnicos Ltda. em decorrência do indigitado Pregão Eletrônico nº 17/2014, possa ocorrer após o tempo estritamente necessário à realização de novo certame licitatório, fixando, desde já, o prazo máximo de 90 (noventa) dias, para que a FBN encaminhe a este Tribunal as informações detalhadas sobre o resultado das providências adotadas, já com a efetiva anulação do ajuste, desde que, para tanto a FBN promova a repactuação dos preços considerados majorados junto à empresa ora contratada;

9.4. determinar a conversão destes autos de representação em processo de tomada de contas especial, promovendo, desde já, no âmbito da aludida TCE, a identificação dos responsáveis com a correspondente citação, ante as suas respectivas condutas, atentando, inclusive, para a necessidade de citação da Sra. Myriam Lewin, em face da não anulação do referido certame em contrariedade com a informação encaminhada oficial e anteriormente a este Tribunal, dando ensejo à confusão processual no TCU e, ainda, à indevida contratação da Angel's com preço acima do valor de mercado, no âmbito do indigitado Pregão Eletrônico 7/2014;

9.5. encaminhar cópia da peça de representação e deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao Ministério da Cultura e à Fundação Biblioteca Nacional, para conhecimento e adoção das providências devidas ante os indícios de inobservância ao art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990, pela Sra. Myriam Lewin, como ocupante de cargo na Fundação Biblioteca Nacional concomitantemente com o exercício da função de sócio-administrador em empresa privada;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o fundamenta à representante;

e

9.7. determinar que a unidade técnica dê prosseguimento ao feito, com a urgência que o caso requer”.

4. Já, ao modificar a redação do Acórdão 2.546/2015-Plenário, o mencionado Acórdão 479/2016 teria sido proferido pelo Plenário do TCU nos seguintes termos:

“(…) VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela empresa Angel's Serviços Técnicos Ltda. e pela Fundação Biblioteca Nacional (FBN) em face do Acórdão 2.546/2015-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal apreciou representação formulada pela Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e do Trabalhador – Abradecont sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 17/2014 promovido pela FBN para a contratação de serviços terceirizados de natureza continuada, de apoio operacional e de atividades auxiliares e complementares, com vistas a atender as unidades administrativas da entidade.

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, dar provimento apenas formal aos embargos opostos pela empresa Angel's Serviços Técnicos Ltda., em consonância com os esclarecimentos apontados na fundamentação desta deliberação, e dar provimento material aos embargos opostos pela Fundação Biblioteca Nacional (FBN), de sorte a alterar os itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.546/2015-TCU-Plenário, que devem passar a contar com a seguinte redação:

‘9.2. admitir, em caráter excepcional e em face da natureza contínua do seu objeto, que a referida anulação do Contrato nº 30/2014, firmado com a Angel's Serviços Técnicos Ltda. em decorrência do indigitado Pregão Eletrônico nº 17/2014, possa ocorrer após o tempo estritamente necessário à realização de novo certame licitatório, fixando, desde já, o prazo máximo de 90 (noventa) dias, para que a FBN encaminhe a este Tribunal as informações detalhadas sobre o resultado das providências adotadas, já com a efetiva anulação do ajuste;

9.3. determinar à Secex/RJ que apure a regularidade dos preços contratados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 17/2014, instaurando, se for o caso, a respectiva tomada de contas especial, ficando, desde já, autorizada a citação dos responsáveis identificados, além de, nestes autos, promover a audiência da Sra. Myriam Lewin, em face da não anulação do referido certame em contrariedade com a informação encaminhada oficial e anteriormente a este Tribunal, dando ensejo à



*confusão processual no TCU e, ainda, à indevida contratação da Angel's Serviços Técnicos Ltda. no âmbito do indigitado certame*;

9.2. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos interessados, mantendo-se os demais termos do Acórdão 2546/2015 - Plenário”.

5. Enfim, ao retificar os Acórdãos 479/2016 e 2.546/2015, do Plenário, o aludido Acórdão 354/2017 teria sido proferido pelo Plenário do TCU nos seguintes termos:

“(…) Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea ‘d’, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246/2011, e na Súmula nº 145 do TCU, em retificar, por inexactidão material, o Acórdão 479/2016-TCU-Plenário, prolatado na Sessão Ordinária de 2/3/2016 (Ata nº 6/2016), relativamente ao seu item 9.1, para que onde se lê: ‘9.1. ...de sorte a alterar os itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.546/2015-TCU-Plenário...’; leia-se: ‘9.1. ...de sorte a alterar os itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.546/2015-TCU-Plenário...’, mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão ora retificado, restituindo-se os autos à Secex/RJ, para que dê prosseguimento ao feito, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-027.870/2014-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e do Trabalhador (Abradecont).

1.2. Órgão/Entidade: Fundação Biblioteca Nacional (FBN).

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

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

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

1.6. Representação legal: Guilherme Augusto Fregapani de Almeida (34406/OAB-DF) e outros, representando Angel's Serviços Técnicos Ltda.; Evilásio Alves de Souza, representando Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e Trabalhador (Abradecont).

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há”.

6. Inconformada, a Sra. Myriam Lewin acostou os seus embargos de declaração à Peça 73 nos seguintes termos:

“(…) III. OMISSÃO: EMBARGANTE NÃO TEVE VISTA DO PARECER DE LAVRA DA SECEX-RJ, QUE FUNDAMENTOU O ACÓRDÃO EMBARGADO - CERCEAMENTO DE DEFESA-NULIDADE CERTIFICADA NO PROCESSO

O v. acórdão embargado padeceu de grave de omissão, consubstanciada na ausência de intimação da Embargante para se manifestar sobre o parecer acostado às fls. 7.339 e seguintes (peça 58 dos autos eletrônicos), em flagrante violação às garantias do contraditório e da ampla defesa.

Como se observa da leitura do v. acórdão embargado, o e. Tribunal de Contas da União acolheu integralmente a proposta contida no parecer de lavra da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro - SECEX-RJ, acostado às fls. 7.339 e seguintes (peça 58 dos autos eletrônicos). Confira-se: (...).

Frise-se, porque relevante: a Embargante teve o seu direito de defesa cerceado na medida em que foi condenada com base em Parecer Técnico, sem que o TCU lhe tivesse franqueado previamente acesso ao conteúdo do documento. Como poderia então a Embargante exercer o seu direito de defesa, em toda a sua plenitude, se não foi intimada para se manifestar sobre o referido parecer?

Ora, as garantias constitucionais que limitam e balizam os poderes públicos quando investidos da função de punir — pouco importa se se cuida do Estado-Juiz ou do Estado-Administração — aplicam-se integralmente ao processo punitivo do TCU. Como todo ato sancionatório, a cominação de multas (**rectius**, sanções) deve ser conduzida em obediência aos princípios constitucionais e em conformidade ao devido processo legal (CF, art. 59, LIV), não podendo prescindir da observância do contraditório e da ampla defesa, conforme jurisprudência pacífica do E. Supremo Tribunal Federal e do C. Superior Tribunal de Justiça.



Aliás, a própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992) garante aos acusados o direito à ampla defesa e ao contraditório, como se vê da redação do art. 31 e art. 53, § 4º do aludido estatuto legal: (...).

E, no caso dos autos, a nulidade é ainda mais grave porque, no referido parecer da lavra da SECEX-RJ, o auditor efetuou cálculos complexos que serviram para fundamentar não só o valor da indisponibilidade de bens decretada cautelarmente, mas também para fixação do período em que a ora Embargante ficará inabilitada para o exercício de cargo público, para além do próprio valor da multa aplicada, no significativo montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Nesse sentido, a jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça prestigia esse entendimento:

*'MANDADO DE SEGURANÇA. NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO PELA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO. ILEGALIDADE RECONHECIDA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DAMORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. APLICABILIDADE DAS SÚMULAS 346 E 473 DO STF.*

Na aplicação das Súmulas 346 e 473 do STF, tanto a Suprema Corte, quando este STJ, têm adotado com cautela, a orientação jurisprudencial inserida nos seus enunciados, firmando entendimento no sentido de que o Poder de a Administração Pública anular ou revogar os seus próprios atos não é tão absoluto, como às vezes se supõe, eis que, em determinadas hipóteses, hão de ser inevitavelmente observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Isso para que não se venha a fomentar a prática de ato arbitrário ou a permitir o desfazimento de situações regularmente constituídas, sem a observância do devido processo legal ou de processo administrativo, quando cabível. Provimento do recurso ordinário' (1ª Turma, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, RSTJ 137/111 - grifou-se).

Assim, é impositivo que seja sanada a omissão sobre a ausência de intimação da ora Embargante para se manifestar sobre teor do parecer de lavra da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro - SECEX-RJ, acostado às fls. 7.339 e seguintes (peça 58 dos autos eletrônicos), anulando-se, como corolário lógico, o v. acórdão embargado e determinando-se que a Embargante possa se manifestar sobre o aludido parecer.

#### IV. OUTRA OMISSÃO: CRITÉRIO UTILIZADO NA DOSIMETRIA DA MULTA APLICADA

São igualmente necessários esclarecimentos sobre o item 9.1 do Acórdão, por meio do qual se decidiu pela aplicação *'em desfavor de Myriam Lewin a multa prevista no art.58, II e III, da Lei nº 8.443, de 1992, sob o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida dívida ao Tesouro Nacional (...).'*

Note-se que, ao longo do Relatório e do Voto do limo. Ministro Relator, o fundamento para a fixação da multa no montante de R\$ 50.000,00 não fica em qualquer momento claro à Embargante. Tampouco há esclarecimentos sobre o valor definido no parecer da unidade técnica, incorporado às razões de decidir, conforme item 12 do Voto do limo. Relator. Ao longo de tais documentos, as menções feitas à multa se restringem à afirmação de que essa penalidade seria cabível com base no artigo 58 da Lei nº 8.443/92 e com base no artigo 58 do Regimento Interno deste e. TCU (ressalta-se, referência equivocada, visto que os dispositivos tratando da dosimetria de multas está prevista nos artigos 267 e seguintes do Regimento Interno).

Sobre tal penalidade e sua fixação, destacam-se abaixo os dispositivos relevantes:

#### Lei 8.443/1992

*'Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:*

*(...) II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;*

*III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário';*

#### RI/TCU



*'Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do caput do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no §1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:*

*(...) II - ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante a que se refere o **caput**;*

*III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante referido no **caput**;*

Portaria nº 44/2019

*'Art. 1º É fixado em R\$ 62.237,56 (sessenta e dois mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos), para o exercício de 2019, o valor máximo da multa a que se refere o art. 58, **caput**, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992'.*

Da análise dos dispositivos, vê-se que os incisos imputados à suposta conduta da Embargante conforme a Lei 8.443/92 corresponderiam aos incisos II e III do art. 268 do RI/TCU, que fixam multa entre cinco e cem por cento (5% e 100%) do teto estipulado pela Portaria nº 44/2019. Há, sem sombra de dúvidas, uma gradação bastante abrangente para a determinação do valor da multa, que deve ser fundamentadamente fixada, tanto pela necessidade de esclarecimento dos motivos que levaram à sua fixação, quanto pela possibilidade de questionamento do valor pelo administrado, em decorrência de seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

Ora, se a multa é meramente arbitrada em R\$ 50.000,00, o equivalente a, aproximadamente, 80% (oitenta por cento) do teto previsto pela Portaria nº 44/2019, como poderá a Embargante questionar tal fixação, se não foram esclarecidos os motivos que levaram o E. Tribunal a definir este montante? O E. TCU, como instituição integrante da Administração Pública, deve observar o Princípio da Motivação, devendo sempre apresentar os pressupostos de fato e de direito que o levaram à prática de determinado ato ou decisão, consoante, inclusive, previsto no art.50 da Lei 9.784/99, **verbis**: (...).

Claramente, a imposição e quantificação da multa devem observar a regra prevista no artigo 50, visto se tratar de imposição de ônus - e de valor relevante, frise-se - à Embargante. Por meio dessa garantia legal, o administrado terá condições de avaliar se a sanção imposta está adequada ou não do ponto de vista da proporcionalidade e da razoabilidade. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella de Pietro:

*'entendemos que a motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade, que tanto diz respeito ao interessado como à própria Administração Pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado'.*

Como a Embargante pode exercer seu direito de recorrer, de impugnar a decisão, se não lhe foram apresentados os motivos que levaram à quantificação da multa em 80% do teto, considerando a possibilidade de fixação dentro de uma escala variando entre 5% e 100% desse valor? A ausência desses motivos na decisão proferida impede o exercício do contraditório e da ampla defesa da Embargante em sede recursal. Dessa forma já se posicionou, aliás, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

**'APELAÇÃO CÍVEL EXECUÇÃO FISCAL PROMOVIDA PELO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS. EMBARGOS À EXECUÇÃO PROPOSTO PELO EXECUTADO. SENTENÇA ACOLHENDO OS EMBARGOS EDECLARANDO NULO OTÍTULO. DECRETO LEI 2181/97, QUE EM SEUS ARTIGOS 12 E 13 ESTABELECEM UM ROL DE PRÁTICAS QUE ENSEJAM INFRAÇÕES CAPAZES DE GERAR A INCIDÊNCIA DE MULTA, ENTRETANTO, NENHUM DESSES INCISOS FAZ MENÇÃO À DESOBEDIÊNCIA DE DETERMINAÇÕES EMANADAS DE ÓRGÃO DO SNDC. DESCUMPRIMENTO DA REGRA INSCULPIDA NO ARTIGO 35,1, 'A', DO DECRETO FEDERAL Nº 2.181/97, POIS NÃO CONSTAM DO AUTO DE INFRAÇÃO ADATA EAHORA DE SUA LAVRATURA. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO NO QUE SE REFERE AO QUANTUM FIXADO -**





*VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO, LEGALIDADE E RAZOABILIDADE'* (TJRJ, Apelação Cível n. 0025262-35.2010.8.19.0021. Des. Rei. Eduardo de Azevedo Paiva. 02.04.2013).

Ainda segundo o voto do Desembargador Relator:

*'Pela análise do procedimento administrativo constante dos autos por cópia, constata-se a inexistência de fundamentação por parte do ente público para que se tenha fixado como multa o valor correspondente a 5.000 UFIRs (fls. 38), principalmente pelo fato de que a sanção mínima prevista na legislação consumerista é de 200 UFIRs. Vale dizer, o órgão de defesa do consumidor deve se valer de algum parâmetro objetivo para a imposição de multa em valor superior ao mínimo. Esclareço que a mera indicação das normas legais que embasam a imposição de multa não exime a administração pública de indicar como teria chegado ao valor concreto. Ou seja, há fundamento legal para a imposição de multa, mas não há para a fixação em determinado valor ou patamar. Desta forma, a não observância de tal postura gerou, por corolário, nítida violação aos princípios da legalidade, motivação e razoabilidade.*

A jurisprudência desta Corte de Justiça alicerça o presente posicionamento:

0014565-52.2010.8.19.0021 - APELAÇÃO - DES. CELSO PERES - Julgamento: 27/07/2012 - DÉCIMA CÂMARA CÍVEL - Execução fiscal. Embargos à execução. Multa aplicada pelo PROCON do Município de Duque de Caxias. Órgão local de defesa do consumidor que possui competência para aplicar sanções pecuniárias. Ausência de motivação. Violação dos princípios da legalidade, motivação e razoabilidade. Anulação do procedimento administrativo. Sentença que merece pequeno reparo para se afastar a condenação do ente municipal ao pagamento das custas e taxa judiciária. Aplicação dos artigos 10 e 17 da Lei nº 3.350/99. Apelo parcialmente provido.

0025019-88.2005.8.19.0014 (2008.009.00449) - REEXAME NECESSÁRIO - DES. MALDONADO DE CARVALHO - Julgamento: 29/07/2008 - PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL - DUPLO GRAU OBRIGATÓRIO DE JURISDIÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PELO PROCON/CAMPOS. APURAÇÃO DE INFRAÇÃO CONSUMERISTA. APLICAÇÃO DE MULTA. MOTIVAÇÃO INSUFICIENTE NA FIXAÇÃO DO VALOR. SENTENÇA CORRETA. CONFIRMAÇÃO DO JULGADO EM REEXAME OBRIGATÓRIO.

0025013-81.2005.8.19.0014 (2008.001.09149) - APELAÇÃO - DES. RICARDO COUTO - Julgamento: 24/06/2008 - TERCEIRA CÂMARA CÍVEL - APELAÇÃO - CONCESSIONÁRIA DE ENERGIA ELÉTRICA - DESRESPEITO AO CONSUMIDOR - IMPOSIÇÃO DE MULTA PECUNIÁRIA PELO PROCON DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. POSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO NO QUE SE REFERE AO QUANTUM FIXADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO, LEGALIDADE E RAZOABILIDADE. I - É pacífico o entendimento jurisprudencial no sentido de que os órgãos de defesa do consumidor, inclusive os de âmbito local, integram o Sistema Nacional de Proteção ao Consumidor, o que lhes confere competência para impor sanções administrativas, desde que observado o princípio do devido processo legal (art. 105, CDC c/c art. 5º, LV, CR/88). II - É nula a decisão que se restringe a aludir, genericamente, aos parâmetros previstos na lei como norteadores da fixação do valor da multa, sem indicar concretamente que razões levaram à obtenção da pena-base arbitrada. III - Recurso conhecido e desprovido'.

Por tais motivos, requer-se seja suprida a omissão ora apontada e, assim, sejam devidamente esclarecidas as razões que levaram este e. TCU à fixação do montante de R\$ 50.000,00 a título de multa, para que a ora Embargante possa, em momento oportuno, exercer seu direito ao contraditório, com a possibilidade de questionamento dos motivos apresentados por este Tribunal que levaram à quantificação da multa no patamar de 80% do teto legal.

V. AINDA A OMISSÃO: A EMBARGANTE TOMOU AS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS PARA A REALIZAÇÃO DE UM NOVO CERTAME

O v. acórdão embargado entendeu que, em que pese a Embargante tenha sido exonerada, a pedido dela própria, em 27.11.2015, ela teria sido comunicada do acórdão 2.546 prolatado pelo Plenário do TC, o qual determinou que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, a FBN





adotasse as providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico nº 17/2014 e do contrato dele decorrente, e, ainda assim, teria se mantido inerte. Vejamos os respectivos termos: (...).

O v. acórdão, no entanto, foi omissivo sobre o fato de que o despacho que deferiu o pedido da Embargante de exoneração do cargo de Diretora Executiva da FBN ocorreu em 27.11.2015, com produção de efeitos a partir de 16.11.2015, conforme se verifica das fls. 7.335 dos autos eletrônico (Peça nº 55). Confira-se o diário oficial: (imagem).

O v. acórdão omitiu-se, também, sobre o fato de que em 18.11.2015 foi realizada a primeira sessão pública do Pregão Eletrônico nº 17/2015, o qual passou por uma série de interrupções por conta de documentação pendente, apresentação de recursos e representações por participantes do certame, conforme descrito pela FBN em seu ofício FBN/PRESI nº 008/2016, eventos dos quais a Embargante não tem qualquer conhecimento.

É importante notar, nesse contexto, que, considerando-se que em 18.11.2015 foi realizada a primeira sessão pública do Pregão Eletrônico nº 17/2015, apenas dois dias após a exoneração da Embargante, é óbvio que a Embargante tomou todas as providências necessárias para a realização de um novo certame. Afinal de contas, o substituto da Embargante na FBN não tomaria todas as providências para a realização de um novo certame em apenas dois dias. Assim, a afirmação contida no v. acórdão, no sentido de que a Embargante teria 'preferido, contudo, manter-se inerte' não corresponde à realidade, sendo de todo imprestável para afastar a boa-fé da Embargante, conforme asseverou, errada e injustamente, o **decisum**.

É impositivo, pois, que, sanando-se as omissões apontadas, seja reconhecida a boa-fé da Embargante, promovendo-se o afastamento das condenações impostas, mediante a concessão de efeitos infringentes aos presentes embargos.

#### VI. MAIS UMA OMISSÃO: CRITÉRIO UTILIZADO NO CÁLCULO DO VALOR OBJETO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS

Além do que se expôs acima, o v. acórdão embargado, acolhendo o parecer expedido pela unidade técnica, entendeu que o superfaturamento no Pregão Eletrônico nº 17/2014 teria sido de 14,89% sobre cada pagamento efetuado à sociedade apontada como vencedora, a tal Angel's, no período de outubro de 2014 até maio de 2016, que corresponde à diferença entre os valores pagos para a referida sociedade e a menor proposta oferecida. E esse percentual foi utilizado como parâmetro para o cálculo do valor objeto da determinação cautelar de indisponibilidade de bens da ora Embargante e da Angel's. Confira-se:

*'Por outro ângulo, em relação à determinação dirigida à então Secex-RJ para apurar a regularidade dos preços contratados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 17/2014 (item 9.3 do acórdão monitorado), entendo que, apesar de não ter sido realizada a análise da pertinência e da regularidade da orçamentação prévia realizada pela contratante, as evidências contidas nos autos reforçam a conclusão alcançada pela unidade técnica no sentido de estimar o valor do dano ao erário pela diferença entre os valores propostos pela contratada e os tendentes a serem contratados, se as propostas irregularmente desclassificadas tivesse sido computadas no certame, chegando-se, assim, ao superfaturamento pelo patamar de 14,89% sobre cada pagamento efetuado à Angel's no período de outubro de 2014 a maio de 2016, salientando que o resultado da licitação subsequente confirmou que o preço de referência para os aludidos itens de serviço seria equivalente ao da proposta de menor preço global no certame anterior (apresentada pela Abradecont), até porque a vencedora do novo certame teria apresentado os preços em níveis semelhantes, inobstante já ter se passado mais de doze meses entre essas duas cotações'.*

O v. acórdão, no entanto, omitiu-se sobre o fato de que o próprio parecer expedido pela SECEX-RJ (Peça Eletrônica nº 58) admite que os outros concorrentes no certame foram desclassificados por não atenderem a requisitos contidos no Edital, conforme se verifica da tabela contida nas fls. 7349 dos autos eletrônicos, na qual são indicados os motivos da desclassificação de cada uma das concorrentes.

Ainda que os motivos da desclassificação consistissem em vícios sanáveis, não há como ‘assumir’ ou ‘presumir’, de maneira absolutamente especulativa e divorciada da realidade, conforme lamentavelmente feito no v. acórdão embargado, que os concorrentes sanariam todos os vícios ali indicados. Afinal, trata-se de fato futuro e incerto, de uma mera conjectura. E essa presunção é, **data máxima venia**, tão indevida quanto inadmissível.

Tampouco há que se cogitar que o valor do contrato do novo certame deveria servir como parâmetro para a aferição do suposto prejuízo ao erário. O vencedor do novo certame sequer participou da disputa vencida pela tal Angel's, razão pela qual não se pode cogitar que o valor oferecido pelo novo contrato deveria servir como parâmetro.

Assim, é impositivo que seja reconhecida a omissão apontada, esclarecendo-se que o critério utilizado no cálculo é absolutamente especulativo e infundado, afastando-se as condenações impostas pelo v. acórdão recorrido, mediante a concessão de efeitos modificativos ao presente recurso.

**VII. AINDA OUTRA OMISSÃO: A EMBARGANTE SÓ ESTEVE NO CARGO ATÉ 16.11.2015 - EVENTUAL INDISPONIBILIDADE DE BENS DEVE SER PROPORCIONAL AO PERÍODO EM QUE ESTEVE NO CARGO**

Caso se entenda que a determinação cautelar de indisponibilidade de bens deve ser mantida, o que se admite apenas para fins de argumentação, é impositivo que seja reconhecido que a Embargante só poderia ser responsabilizada pelo período em que estava no cargo de Diretora Executiva da FBN.

De fato, o v. acórdão foi omisso sobre o fato de a Embargante ter sido exonerada, a pedido seu, do cargo de Diretora Executiva da FBN em 27.11.2015, com efeitos retroativos a partir de 16.11.2015, conforme salientado acima (cf. fls. 7.335 dos autos eletrônicos - Peça nº 55).

Nesse sentido, a determinação de indisponibilidade de bens não pode recair sobre os bens da ora Embargante em valor correspondente ao prazo integral do contrato, que continuou em vigor após a sua saída da instituição.

Assim, é impositivo que seja sanada a omissão acima apontada para determinar que a medida cautelar de indisponibilidade de bens recaia sobre os bens da Embargante em valor que guarde correspondência com o período em que esteve no cargo de Secretária Executiva e não relativamente ao período integral em que o contrato esteve em vigência.

#### **VIII. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, confia a Embargante em que o c. Plenário desse e. Tribunal de Contas dará provimento a estes embargos de declaração para, sanando a omissão apontada, anular o v. acórdão embargado e intimar a ora Embargante a se manifestar sobre o teor do parecer de lavra da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro -SECEX-RJ, acostado às fls. 7.339 e seguintes (peça 58 dos autos eletrônicos).

Caso assim não se entenda, **in arguendo**, confia a Embargante em que será dado provimento a estes embargos de declaração para, sanando as omissões apontadas, afastar todas as condenações injustamente impostas no v. acórdão embargado.

Ainda que se entenda que a determinação cautelar de indisponibilidade de bens deve ser mantida, o que se admite apenas por apreço ao princípio da eventualidade, confia a Embargante em que será dado provimento a estes embargos de declaração para, sanando a omissão apontada, determinar que a medida cautelar de indisponibilidade de bens recaia sobre os bens da Embargante em valor que corresponda ao período em que esteve no cargo de Secretária Executiva e não ao período integral em que o contrato esteve em vigência.

Não poderia a ora Embargante encerrar o presente recurso sem registrar, novamente, que se sente ultrajada com a injusta condenação que lhe foi imposta. Em seus 45 (quarenta e cinco) anos de dedicação ao Serviço Público, jamais praticou qualquer ato censurável, muito menos no tocante a contratações de bens e serviços, jamais tendo tido qualquer contato com a empresa mencionada no r. acórdão. Espera-se, genuinamente, que esse E. Tribunal acolha os presentes embargos para,



*sanando as omissões apontadas, afaste as presunções indevidas sobre as quais se erigiu o v. acórdão”.*

É o Relatório.  
VOTO

Trata-se, no presente momento, de embargos de declaração opostos pela Sra. Myriam Lewin em face do Acórdão 745/2019 proferido pelo Plenário do TCU, ao apreciar o processo de monitoramento das determinações prolatadas pelo Acórdão 2.546/2015-Plenário com a subsequente redação dada pelo Acórdão 479/2016-Plenário e a posterior retificação feita pelo Acórdão 354/2017-Plenário, no âmbito do TC 027.870/2014-6, ao apreciar a representação sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 17/2014 promovido pela Fundação Biblioteca Nacional (FBN) com vistas à contratação de serviços terceirizados e continuados de apoio operacional e de atividades auxiliares e complementares para atender às unidades administrativas da referida entidade.

2. Entendo, preliminarmente, que os presentes embargos devem ser conhecidos pelo TCU, por atenderem aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

3. No mérito, todavia, os embargos devem ser rejeitados, ante a ausência de omissão, obscuridade ou contradição no referido Acórdão 745/2019-Plenário.

4. A ora embargante suscitou, em síntese, que o Acórdão 745/2019-Plenário padeceria de supostas omissões, tendo alinhado, para tanto, os seguintes argumentos: (a) ausência de intimação para se manifestar sobre o parecer da unidade técnica; (b) falta de clareza no critério utilizado para a dosimetria da multa aplicada; (c) exoneração do cargo a partir de 16/11/2015 e abertura do Pregão Eletrônico nº 17/2015 em 18/11/2015, de tal modo que a então dirigente teria tomado as providências para a realização do novo certame e, assim, deveria ser reconhecida a sua boa-fé para o afastamento das condenações; (d) critério para o cálculo do dano ao erário em modelo especulativo e infundado; e (e) eventual indisponibilidade de bens em desproporcionalidade ao período ocupado no cargo pela ora embargante.

5. Embora os advogados da Sra. Myriam Lewin tenham sido habilitados nos autos desde 20/9/2018 e, a partir daí, tenham obtido o acesso ao processo por intermédio da vista eletrônica (Peças 48 e 49), os referidos causídicos teriam estranhamente passado a, agora, alegar o suposto desconhecimento sobre o parecer da unidade técnica, a despeito de esse parecer ter sido lançado nos autos aproximadamente 30 (trinta) dias antes da prolação do referido Acórdão 745/2019-Plenário, não se mostrando adequada, assim, a sua alegação de cerceamento à defesa em face da suscitada falta de intimação para se manifestar sobre o referido parecer da unidade técnica, já que, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.443, de 1992, esse parecer teria sido emitido após a abertura do prazo legal para colher a manifestação da aludida gestora-responsável, em efetivo respeito, aí, aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

6. Bem se sabe que, na etapa de instrução dos processos no TCU, os instrumentos de audiência ou citação abriam a oportunidade para o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pela responsável, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.443, de 1992 (**v.g.**: Acórdão 6.359/2013, da 1ª Câmara, Acórdão 892/2008, da 2ª Câmara, e Acórdão 3.297/2015, do Plenário), e, no presente caso concreto, essa oportunidade foi devidamente assegurada pela então audiência da responsável sobre as correspondentes irregularidades, tendo a notificação dessa audiência sido efetivada em 6/9/2018 (Peças 46 e 47), com a subsequente análise das suas razões de justificativa apresentadas à Peça 55, além da regular publicidade sobre a colocação do aludido processo na pauta da Sessão do Plenário de 3/4/2019, com a antecedência mínima de 48 horas.

7. Não se vislumbra, pois, o suposto cerceamento à defesa da responsável, até porque a eventual juntada de elementos adicionais ou de memoriais, além da produção de sustentação oral, se configuraria como faculdade processual a ser buscada e exercida pela iniciativa da própria parte,



diretamente, ou dos seus representantes legais, cabendo aos aludidos causídicos o dever de acompanhar a evolução do respectivo processo, sem a necessidade de específica intimação pelo TCU.

8. Não se vislumbra, igualmente, o suposto vício na dosimetria da pena, já que a aplicação da aludida sanção pecuniária teria sido promovida em plena consonância com a expressa fundamentação para o aludido Acórdão 745/2019-Plenário, tendo respeitado os limites percentuais fixados para a referida dosimetria pelo art. 58 da Lei n.º 8.443, de 1992, e pelo art. 268 do RITCU, em sintonia, pois, com a legislação aplicável e com a jurisprudência do TCU (v.g.: Acórdão 3.846/2009, da 1ª Câmara, Acórdão 9.402/2015, da 2ª Câmara, e Acórdão 123/2014, do Plenário).

9. Nem mesmo as supostas providências adotadas pela então diretora da FBN teriam o condão de resultar no afastamento da referida multa, pois não se mostraria procedente a alegação da ora embargante no sentido de o referido acórdão ter sido omissivo sobre a data do afastamento da função (em 27/11/2015 com efeitos a partir de 16/11/2015) e sobre a data de abertura do Pregão Eletrônico nº 17/2015 (em 18/11/2015), ante a suposta demonstração, aí, de ela ter tomado as providências para a realização do novo certame determinado pelo TCU, com a pretensa boa-fé da responsável.

10. Ocorre, todavia, que a referida penalidade pecuniária teria sido aplicada em desfavor de Myriam Lewin por ter dado a indevida continuidade ao Contrato nº 30/2014, a despeito dos evidentes vícios no subjacente Pregão Eletrônico nº 17/2014, e por ter autorizado os pagamentos com o correspondente superfaturamento durante a vigência do contrato original e do subsequente termo aditivo, além de não ter adotado as providências para a efetiva anulação do ajuste, a despeito de ter ciência das aludidas irregularidades e de ela ter comunicado ao TCU que iria promover a referida anulação, mas, depois, ter suspenso essa anulação, descumprindo, com isso, a determinação do Tribunal, e, por essa linha, a fundamentação do referido Acórdão 745/2019-Plenário foi conduzida nos seguintes termos:

*“(...) 13. De acordo com os fundamentos do acórdão monitorado, em 27/11/2014 (aproximadamente um ano antes da prolação do Acórdão 2.456/2015-Plenário), a Sra. Myriam Lewin já teria informado o TCU sobre a decisão da entidade no sentido da anulação do aludido contrato com a Angel’s, mas, em 27/8/2015 (aproximadamente nove meses após a informação sobre a anunciada anulação), a própria Sra. Myriam Lewin, como então presidente em exercício da FBN, encaminhou o ofício sobre a decisão de manter o referido contrato, alegando que, em seu arrazoado junto à autoridade administrativa no processo de anulação, a contratada teria pedido que aguardasse o posicionamento final do TCU, sem prejuízo de ressaltar aí que o referido ofício, não obstante ter a data de 30/7/2015, somente foi encaminhado ao TCU em 27/8/2015, quando faltaria apenas um mês para a prorrogação do contrato (Peças 17 e 24 do TC 027.870/2014-6).*

*14. Ocorre que, a despeito de estar ciente das irregularidades no referido pregão, ante a falhas apontadas na aludida representação e referendadas no parecer da Procuradoria Federal junto à entidade, além de ter informado ao TCU que a entidade iria anular o indigitado contrato recentemente iniciado, a então dirigente responsável resolveu prosseguir com a contratação derivada da aludida licitação eivada de vícios, além do suscitado superfaturamento, aceitando, para tanto, o simplório argumento da contratada no sentido de aguardar a decisão de mérito do TCU, e, assim, ela assumiu o risco de manter a contratação irregular sem o posicionamento favorável dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da entidade.*

*15. Não fosse o bastante, a responsável celebrou o aditivo com a Angel’s em 29/9/2015, a despeito de esse aditivo incluir a cláusula de extinção antecipada em face da finalização da nova licitação, e, com isso, manteve a aludida contratação irregular, dando azo aos pagamentos subsequentes com o indigitado superfaturamento, de modo que esses dispêndios a maior só foram interrompidos em 6/5/2016, com a contratação da nova prestadora de serviço, destacando, ainda, que a ordem para a realização do novo certame teria ocorrido somente em novembro de 2015 (doze meses após a decisão inicial de anulação do certame e do subjacente contrato), com o novo certame sido homologado somente em 7/3/2016, contrastando, assim, com a célere duração do pregão anterior concluído em pouco mais de um mês” (grifou-se).*





11. Bem se vê, então, que, apesar de ter iniciado as providências para a realização do novo certame antes da sua exoneração, a Sra. Myriam Lewin teria sobremaneira retardado o andamento dessa medida a ponto de não apenas permitir a fruição do contrato original com a Angel's, mas também promover o seu superveniente aditamento, e, assim, acabou por permitir que o evidente superfaturamento constatado desde a conclusão da licitação, em 2014, se materializasse nos sucessivos pagamentos efetuados, salientando que a então diretora reconheceu que, em 14/10/2015, teria sido comunicada sobre a determinação do TCU para anular o referido contrato no prazo de 15 dias, com a subjacente fixação do prazo máximo de 90 dias para a eficácia dessa anulação, mas, em vez de cumprir essa deliberação do TCU (já que a sua exoneração só veio a ocorrer em 16/11/2015), ela não adotou as aludidas providências, tendo os indigitados pagamentos superfaturados sido interrompidos somente em 6/5/2016, ante a subsequente contratação da nova prestadora de serviços.

12. Por esse prisma, restou afastada a suposta boa-fé da então diretora executiva, já que lhe seria exigida a conduta diversa, com a manutenção da decisão inicial para anular o certame ante a urgência da medida para estancar a continuidade do anunciado dano ao erário, tendo a fundamentação do referido Acórdão 745/2019 destacado que: *“(...) ela dispunha de outros instrumentos para manter as atividades da entidade em pleno funcionamento, como a repactuação do contrato com o expurgo do superfaturamento ou até mesmo a contratação emergencial, não se mostrando sequer razoável a mera alegação de que a declaração de nulidade teria sido prematura naquele momento ou que essa medida poderia ensejar as supostas demandas indenizatórias, para além daquelas inerentes à própria anulação do ato administrativo ilegal”*.

13. A ora embargante teria apenas tentado promover, assim, a mera rediscussão de mérito do feito, em vez de efetivamente demonstrar a ocorrência de omissão, contradição ou obscuridade no referido acórdão, a despeito de os embargos não se constituírem como a via adequada para essa rediscussão de mérito (v.g.: Acórdãos 2.062/2015, 2.635/2015 e 294/2016, do Plenário, Acórdão 7.781/2015, da 1ª Câmara, e Acórdãos 10.919/2016, 12.422/2016, 2.677/2017 e 117/2018, da 2ª Câmara).

14. Também não se mostrariam procedentes os questionamentos alinhavados pela ora embargante sobre o valor do dano com o consequente reflexo na indisponibilidade de bens, pois se trataria, igualmente, de mera tentativa para a rediscussão de mérito do feito, tendo o referido Acórdão 745/2019 claramente consignado, contudo, que o aludido dano ao erário resultaria da continuidade do Pregão Eletrônico nº 17/2014 e da subsequente contratação da Angel's por valor superior ao praticado pelo mercado, ensejando, com isso, os pagamentos com o malsinado superfaturamento de 14,89% ao longo do Contrato nº 30/2014, com o seu Termo Aditivo nº 2, de 2015, até o efetivo cancelamento do ajuste em 6/5/2016, sem prejuízo de salientar, ainda, que o novo certame teria sido finalizado com o preço bem inferior ao valor então contratado junto à Angel's, além de ter se aproximado da menor proposta ofertada na licitação anterior (Peça 42), a despeito de a nova empresa prestadora do serviço sequer ter participado do anterior certame.

15. O referido superfaturamento teria sido calculado, aliás, sob a forma mais conservadora e, assim, mais benéfica aos responsáveis, a partir da diferença entre os valores contratados em 2014 e em 2016, ressaltando aí que, no 2º pregão, as licitantes teriam ofertado as suas propostas em patamar 15% inferior ao contratado com a Angel's em face do 1º pregão, a partir da evidente irregularidade na indigitada desclassificação das propostas mais vantajosas, não só porque os administradores da FBN poderiam ter buscado o saneamento das suscitadas falhas pela mera realização de diligências, mas também porque esses gestores teriam promovido a inadequada exclusão de várias licitantes no 1º certame pela mera ausência do atestado de vistoria.

16. Não se mostraria adequado, ainda, o frágil argumento no sentido de a indisponibilidade de bens não poder ter sido fixada sobre o valor correspondente aos pagamentos efetuados ao longo do prazo integral do contrato, até porque o referido Acórdão 745/2019 teria evidenciado que a ora embargante concorreu diretamente para a subsistência do aludido dano ao erário ante o





superfaturamento apurado ao longo de todo o contrato com a Angel's, devendo-se salientar que, independentemente de a então diretora ter saído do cargo a partir de 16/11/2015 ou a partir de 27/11/2015, a ausência da tempestiva anulação do irregular contrato, com o seu aditamento, teria resultado na perpetração dos subsequentes pagamentos superfaturados para além da sua saída (durante toda a malsinada contratação).

17. Não merecem prosperar, enfim, todos os demais argumentos suscitados pela ora embargante, ante a inadequada tentativa de mera rediscussão de mérito do feito, em plena sintonia com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no bojo dos Edcl Resp 351490 (DJ 23/09/2002), já que a estreita via dos embargos declaratórios seria destinada apenas a afastar os vícios inerentes à contradição, obscuridade ou omissão sobre a deliberação embargada, caracterizando-se a aludida falha como *“aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão da causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida”*, e, por esse ângulo, no âmbito do Edcl Resp 351490 (DJ 23/9/2002), o STJ assinalou que:

*“(...) EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. INEXISTÊNCIA DE OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO. AUSÊNCIA DE VÍCIO APTO A ENSEJAR QUALQUER DAS HIPÓTESES DE CABIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRETENSÃO DE REDISCUTIR MATÉRIA JÁ DECIDIDA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DECLARATÓRIOS DESPROVIDOS.*

1. Os embargos de declaração são cabíveis quando houver, na sentença ou no acórdão, obscuridade, contradição ou omissão. Inexistentes quaisquer desses vícios, não se pode falar em cabimento do recurso de embargos de declaração.

2. A pretensão de rediscutir a matéria de fundo constante da impetração é inviável na via estreita dos embargos declaratórios, máxime quando inexistente nulidade processual a ser sanada.

3. **In casu**, verifica-se que a pretensão do embargante é o rejugamento da impetração, inviável na via estreita dos embargos declaratórios.

4. Embargos declaratórios desprovidos.

(Emb. Decl. no Recurso Ordinário em Habeas Corpus 121.103 Distrito Federal. Rel.: Min. LUIZ FUX. Julg. 31/5/2016)”.

18. Não por acaso, em sua obra (Direito Processual Civil Brasileiro, editora Saraiva: 11ª edição, 2º volume – p. 259/260), Vicente Greco Filho teria ressaltado os seguintes aspectos:

*“(...) obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.*

*contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.*

*omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada”.*

19. Em homenagem, contudo, ao devido processo legal e à ampla defesa, a ora embargante poderá vir a porventura manejar os recursos legalmente cabíveis para essa efetiva rediscussão de mérito do feito, sem a presente restrição imposta pela estreita via dos embargos de declaração, devendo o TCU promover, contudo, a retificação do Acórdão 745/2019 prolatado pelo Plenário do TCU na Sessão de 3/4/2019 (Ata nº 10/2019), por inexactidão material, e, assim, onde se lê: “Acórdão



2.456/2015”, leia-se: “Acórdão 2.546/2015”, mantendo inalterados todos os demais termos desse acórdão.

20. Entendo, portanto, que o TCU deve conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los, sem prejuízo de promover a aludida retificação do Acórdão 745/2019-TCU-Plenário, por inexatidão material, a partir da presente manifestação oral produzida pelo MPTCU, nos termos do art. 280, § 1º, do RITCU.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1291/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.450/2017-2.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração (em Monitoramento).
3. Embargante: Myriam Lewin (CPF 367.050.807-44).
4. Entidade: Fundação Biblioteca Nacional – FBN.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).
8. Representação legal: Rafael de Moura Rangel Ney (89979/OAB-RJ), entre outros, representando Myriam Lewin.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, no presente momento, tratam de embargos de declaração opostos pela Sra. Myriam Lewin em face do Acórdão 745/2019 proferido pelo Plenário do TCU, ao apreciar o processo de monitoramento das determinações prolatadas pelo Acórdão 2.546/2015-Plenário com a subsequente redação dada pelo Acórdão 479/2016-Plenário e a posterior retificação feita pelo Acórdão 354/2017-Plenário, no âmbito do TC 027.870/2014-6, ao apreciar a representação sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 17/2014 promovido pela Fundação Biblioteca Nacional (FBN) com vistas à contratação de serviços terceirizados e continuados de apoio operacional e de atividades auxiliares e complementares para atender às unidades administrativas da referida entidade;

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

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los, nos termos do art. 34 da Lei nº 8.443, de 1992;
- 9.2. promover a retificação do Acórdão 745/2019 prolatado pelo Plenário do TCU na Sessão de 3/4/2019 (Ata nº 10/2019), por inexatidão material, a partir da presente manifestação oral produzida pelo MPTCU, nos termos do art. 280, § 1º, do RITCU, e, assim, onde se lê: “Acórdão 2.456/2015”, leia-se: “Acórdão 2.546/2015”, mantendo inalterados todos os demais termos desse acórdão; e
- 9.3. determinar que a unidade técnica envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à ora embargante, para ciência.
10. Ata nº 19/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1291-19/19-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 006.636/2018-7.

Natureza: Representação.

Entidade: Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi-DN).

Representante: Nexo CS Informática S.A. (CNPJ 01.023.164/0001-05).

Representação legal:

\_ Cassio Augusto Muniz Borges (OAB-RJ 91.152), entre outros, representando o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria;

\_ Alexandre Ferreira (OAB-SP 110.168), entre outros, representando a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda.;

\_ Ernani Teixeira Ribeiro Junior (OAB-SP 218.426), entre outros, representando a Nexo CS Informática S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA. CONCESSÃO DE CAUTELAR SUSPENSIVA SOBRE OS ATOS INERENTES AO CERTAME. ACÓRDÃO 730/2018-PLENÁRIO PARA CONHECER DO FEITO E REFERENDAR A REFERIDA CAUTELAR. AGRAVO. SUPERVENIÊNCIA DO ACÓRDÃO 1.118/2018-PLENÁRIO PARA DAR PROVIMENTO AO AGRAVO E REVOGAR A ALUDIDA CAUTELAR. PARECER COM A PROPOSTA DE MÉRITO. NOVOS ELEMENTOS APRESENTADOS PELO SESI-DN. REANÁLISE DO FEITO. REITERAÇÃO DA PROPOSTA ANTERIOR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. PROSSEGUIMENTO DO FEITO. DETERMINAÇÕES. AUDIÊNCIAS. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Nexo CS Informática S.A. sobre indícios de irregularidade no Pregão Presencial nº 13/2017 promovido pelo Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi-DN) com vistas à contratação de empresa para o fornecimento de solução tecnológica em Gestão de Qualidade de Vida e Vida Saudável para o Departamento Nacional e os Departamentos Regionais do Serviço Social da Indústria (Sesi) em prol dos aludidos departamentos e dos credenciados, além dos correspondentes clientes, por meio de ambiente integralmente acessado via navegador **web** pelo conceito de **software** como serviço (SaaS – **Software as a Service**), aí incluídos os serviços de hospedagem, manutenção, suporte técnico e customização, além da capacitação de usuários-chave e multiplicadores, sob o valor estimado de R\$ 8.301.000,00 para a vigência inicial do ajuste por doze meses.



2. Após a análise final do feito, o auditor federal da Sefti lançou o seu parecer conclusivo à Peça 69, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 70 e 71), nos seguintes termos:

“(…) 2. O objeto do certame é a contratação de empresa para o fornecimento de solução tecnológica de Gestão de Qualidade de Vida e Vida Saudável para o Departamento Nacional e Departamentos Regionais do Serviço Social da Indústria (Sesi), para seu uso, de seus credenciados e de seus clientes, em um ambiente acessado 100% via navegador **web** e no conceito de software como serviço (SaaS – **Software as a Service**), incluindo os serviços de hospedagem, manutenção, suporte técnico, customização, capacitação de usuários-chave e multiplicadores, conforme especificações contidas no edital e nos seus anexos (peça 2, p. 1, item 1.1). A vigência inicial do contrato decorrente é de doze meses, prorrogável até o limite de sessenta meses, a partir da sua assinatura (peça 2, p. 36, item 18).

3. De acordo com a representante, teriam ocorrido as seguintes irregularidades no pregão em tela: restrição à competitividade da licitação e afronta aos princípios da motivação dos atos administrativos, da isonomia e da impessoalidade, com dano à lisura do procedimento licitatório e à economicidade da contratação.

#### HISTÓRICO

4. Segundo os critérios constantes do item 21 do termo de referência, foram avaliadas as propostas de preços das licitantes consideradas habilitadas (peça 2, p. 37-38). O valor estimado para a contratação, referente ao termo inicial de doze meses, foi de R\$ 8.301.000,00 (peça 2, p. 101). O critério de seleção da proposta vencedora do Pregão 13/2017 foi o de menor Valor Total da Proposta de Preço (VTPP), considerado o preço global ponderado de três itens (peça 2, p. 10, 38-40):

- a) Preço Total dos Serviços de Implantação (PSI);
- b) Preço Total Estimado para 5.000 Pontos de Função/mês (PPF);
- c) Preço Total Estimado Anual do Serviço de Manutenção (PSM).

5. De acordo com o instrumento convocatório, a licitante melhor classificada na proposta de preços, ou seja, menor VTPP, seria submetida a prova de conceito (PoC), mediante testes práticos, para demonstrar o cumprimento dos requisitos constantes do edital (peça 2, p. 40). No caso de a licitante com menor VTPP ser reprovada na PoC, seria convidada a licitante seguinte para realizá-la (peça 2, p. 40, item 23.7), sagrando-se vencedora do certame a empresa de proposta com menor VTPP e aprovada na PoC (peça 2, p. 40, item 22.6.1).

6. Em 29/6/2017, foi realizada a sessão pública do pregão, com o credenciamento de somente três empresas: a Nexo, ora representante, a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. (AGE) e a Milaneli Sistemas de Gestão Integrada de Saúde Ltda. (peça 2, p. 42). A comissão de licitação considerou os documentos de habilitação apresentados pelas interessadas em ordem e em conformidade com as exigências do edital, declarando todas as licitantes habilitadas (peça 2, p. 43).

7. No entanto, após a análise dos recursos e contrarrazões da fase de habilitação, as empresas Nexo e Milaneli foram inabilitadas, permanecendo no certame somente a empresa AGE (peça 2, p. 109).

8. A empresa Nexo ingressou no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) pedindo que fosse declarada habilitada e que pudesse participar da segunda fase do processo licitatório ou, subsidiariamente, que fosse antecipada a tutela para suspensão do certame (processo 0717713-79.2017.8.07.0001).

9. Por meio de despacho de 2/8/2017, em sede de agravo de instrumento (processo 0709776-21.2017.8.07.0000), o juízo considerou que a requerente havia atendido às exigências de habilitação e deferiu o pedido de antecipação de tutela recursal para suspender o processo de licitação até o julgamento final do recurso (peça 2, p. 111-114).

10. Em 30/10/2017, foi homologado acordo em juízo entre a empresa Nexo e o Sesi para finalização da demanda impetrada pela primeira, com consequente extinção do processo e a manutenção da empresa no certame (peça 3).

11. Em 10/11/2017, foi realizada sessão pública do Pregão 13/2017 destinada à abertura dos



envelopes contendo a proposta comercial de preços das licitantes remanescentes, as empresas Nexo e AGE. A empresa Nexo apresentou proposta com o menor preço global, totalizando R\$ 5.200.000,00 correspondente ao menor VTPP, de R\$ 1.680.000,00. A proposta da empresa AGE alcançou preço global de R\$ 5.868.787,20 e VTPP de R\$ 1.844.636,16. Nenhuma das empresas realizou oferta na fase de lances. Assim, a diferença das propostas de preços das licitantes, considerado o preço global da contratação, foi de 12% (peça 2, p. 116-117).

12. Após a realização da prova de conceito pela empresa Nexo, a Comissão Permanente de Licitação (CPL) desclassificou a representante, por não ter demonstrado os percentuais mínimos requeridos no item 6.2.6.1 do edital, relativamente aos requisitos funcionais e requisitos técnicos obrigatórios (peça 2, p. 271).

13. Convocada para realizar a PoC, a empresa AGE foi classificada, pois o Sesi considerou que ela havia atendido às previsões do item 6.2.6.1 do edital, tendo sido declarada vencedora do certame (peça 2, p. 272).

14. A empresa Nexo recorreu administrativamente da sua desclassificação e da classificação da empresa AGE na PoC, alegando falta de objetividade, critérios de avaliação diferenciados e falta de cumprimento dos critérios previstos no edital para a referida avaliação pela empresa AGE (peça 2, p. 217-246).

15. Em 20/2/2018, o recurso da empresa Nexo foi considerado improcedente, a licitação foi homologada e o objeto adjudicado à empresa AGE pelo valor de R\$ 5.868.787,20 (peça 2, p. 273), aproximadamente 12% maior que o valor total proposto pela Nexo (R\$ 5.2000.000,00 (peça 26, p. 11)).

16. Em 5/3/2018, a empresa Nexo protocolou, neste Tribunal, representação, com pedido de medida cautelar para suspensão do certame, **inaudita altera pars**, alegando: habilitação indevida da licitante AGE, inabilitação indevida da representante, falta de objetividade na PoC e aprovação indevida da licitante AGE na PoC (peça 1).

17. Após a análise inicial da representação impetrada pela empresa Nexo, esta Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) apontou a inconsistência de alguns dos questionamentos trazidos pela representante, dando razão em parte, no que concerne à insuficiente motivação constante da decisão do Sesi na qual foi indeferido o recurso administrativo da empresa. Nessa análise também se observou a inexistência de disputa na licitação e o excesso de requisitos obrigatórios.

18. Diante desse cenário, as propostas da Sefti ao relator foram (peça 4, p. 11-12):

18.1 conhecimento da representação, uma vez que os requisitos de admissibilidade estavam presentes;

18.2 concessão da medida cautelar para que o Sesi suspendesse todos os atos do Pregão Presencial 13/2017, bem como, na hipótese de já ter ocorrido a assinatura do contrato, se abstivesse de realizar quaisquer atos decorrentes até que o Tribunal se manifestasse sobre o mérito desta representação, dada a presença da fumaça do bom direito e do perigo da demora e à ausência do perigo da demora reverso capaz de trazer prejuízos significativos ao Sesi ou ao interesse público;

18.3 realização de oitivas do Sesi e da empresa AGE para que se pronunciassem acerca: i) da motivação insuficiente da decisão do Sesi que indeferiu o recurso administrativo interposto pela empresa Nexo; e ii) do excesso de requisitos obrigatórios (870) estabelecidos no edital; e

18.4 realização de diligência ao Sesi para obtenção de cópia do processo administrativo que originou o Pregão 13/2017.

19. A proposta da Sefti foi acolhida por meio do despacho do Relator de 28/3/2018 (peça 10), tendo sido referendada por meio do Acórdão 730/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, prolatado em sessão realizada em 4/4/2018 (peça 12).

20. O Sesi e a empresa AGE foram notificados por meio dos ofícios 138-139/2018-TCU/Sefti, de 6/4/2018, e tomaram ciência nos dias 9 e 13/4/2018, respectivamente (peças 18 e 25).

21. Em 17/4/2018, o Sesi interpôs agravo, com pedido de efeito suspensivo, contra a decisão





monocrática do Ministro-Relator, alegando perigo da demora ao reverso e fumaça do bom direito em seu favor e solicitou, liminarmente, a suspensão imediata da medida cautelar deferida sem a oitiva da entidade, uma vez que tal medida acabou por sustar contrato já firmado, fato que era desconhecido pela Sefti quando de sua proposta ao Relator (peça 19, p. 17-18).

22. Por meio de despacho acostado aos autos em 26/4/2018, o Relator conheceu o agravo interposto, sem atribuir-lhe efeito suspensivo, determinando análise de mérito do recurso pela Sefti (peça 27).

23. Na análise do agravo interposto, esta unidade técnica propôs a revogação da medida cautelar existente, sem prejuízo da posterior análise de mérito da representação, por considerar presente o perigo da demora reverso, em face das novas informações trazidas aos autos pelo Sesi, dando conta de que o contrato já fora assinado e da existência de prazo legal para adequação dos sistemas da entidade, até janeiro/2019, para atendimento do eSocial (peça 42, p. 5).

24. Por meio do Acórdão 1.118/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, o Tribunal acolheu as propostas de encaminhamento da Sefti em relação ao agravo e determinou o prosseguimento da análise de mérito da representação (peça 47).

25. Em instrução datada de 4/10/2018, consideradas as informações até então constantes dos autos, a Sefti concluiu que o planejamento da contratação foi deficiente, elevando o risco de resultados antieconômicos para o Sesi e para a sociedade, e que ficou caracterizada avaliação não isonômica das licitantes e ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, no âmbito das provas (PoC) realizadas. Por se verificar que a solução apresentada pela representante não atende, de forma insanável, a requisitos técnicos obrigatórios e que a empresa AGE poderia atender a todos os requisitos ao longo da execução contratual, considerando-se ainda os efeitos colaterais indesejados, para a sociedade, de se determinar a suspensão ou cancelamento do contrato em andamento, esta unidade técnica propôs ao relator a expedição, pelo Tribunal, de (peça 57, p. 29-30):

25.1 determinação ao Sesi para estabelecer controles com vistas a assegurar a implementação, pela contratada, de todos os requisitos que foram exigidos no edital e não demonstrados na PoC e para garantir que tais serviços não sejam cobrados na forma de customizações com ônus;

25.2 recomendação ao Sesi para implementar ações com vistas a mitigar os riscos de descontinuidade do fornecimento da solução contratada e de efeitos financeiros adversos decorrentes da dependência tecnológica desenvolvida com o fornecedor atual; e

25.3 ciência ao Sesi das irregularidades e falhas identificadas, para evitar sua repetição.

26. O Sesi encaminhou, em 12/12/2018, solicitação ao relator para que não fosse acolhida a proposta da Sefti, tendo em conta novos esclarecimentos anexados pela entidade (peça 60).

27. Em despacho de 14/12/2018, o relator, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, determinou (peça 61) a análise das novas informações acostadas pelo Sesi e que a Sefti se manifeste conclusivamente sobre o grau de necessidade e adequação das medidas corretivas propostas por esta unidade técnica à peça 57.

28. Esta instrução tem por objetivo dar atendimento ao despacho de que trata o parágrafo anterior.

#### EXAME TÉCNICO

29. Preliminarmente, registra-se que, em princípio, não cabe ao TCU atuar como instância revisora de decisões tomadas pelos jurisdicionados nos limites da discricionariedade e conveniência admitidos pela legislação. Nessa linha, cita-se o voto condutor do Acórdão 2.951/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

30. Todavia, no caso em comento, a representação apontou ofensa a princípios basilares da licitação, entre os quais, vinculação ao instrumento convocatório, impessoalidade e isonomia, cuja comprovação demandou que a Sefti avaliasse, entre outros aspectos, procedimentos, fatos e resultados atinentes às provas de conceito das licitantes, conforme explanado na instrução anterior (peça 57, p. 9, parágrafos 74-78). As impropriedades verificadas no exame previamente realizado levaram a Sefti a propor conjunto de medidas para mitigação de riscos identificados e para prevenção de falhas

semelhantes no futuro (peça 57, p. 29-30, parágrafos 211.1-211.6).

31. Verifica-se que a nova manifestação do Sesi, apesar de ter como foco, em sua introdução e fecho (peça 60, p. 1 e 9) a determinação do parágrafo 211.2 da proposta da Sefti à peça 57 (resumida no parágrafo 25.1), na prática, considerando-se o conjunto das argumentações apresentadas, busca a reanálise de todas as conclusões da Sefti, inclusive quanto a resultados das provas de conceito, bem como a reavaliação da integralidade da proposta de encaminhamento registrada naquela instrução.

32. Registra-se ainda que, em 22/2/2019, a pedido do Sesi, realizou-se reunião com a participação de representantes da entidade e da Sefti. Em função desse encontro, a entidade juntou aos autos, em 11/3/2019, os documentos e esclarecimentos adicionais que constam às peças 64-68.

33. Nessa nova juntada, o Sesi apresenta o entendimento de que 'os controles existentes são adequados e suficientes para garantir a correta implementação dos requisitos exigidos no edital e a vantagem financeira' da contratação, elencando para esse fim os seguintes mecanismos de controle (peça 64, p. 2-3):

- a) 'Mecanismo A' ANEXO I — Termo de Referência;
- b) 'Mecanismo B' — PRO5 — Procedimento de Gestão de Contratos de TI;
- c) 'Mecanismo C' — Política de Sistemas de Informação;
- d) 'Mecanismo D' — Plano Diretor de Tecnologia da Informação — PDTI;
- e) 'Mecanismo E' — PRO6 — Preparação para Aquisições de Bens e Serviços de TI;
- f) 'Mecanismo F' — **Request for information (RFI)**;
- g) 'Mecanismo G' — Contrato — Cláusulas Específicas; e
- h) 'Mecanismo H' — Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi.

34. Em quadro-resumo (peça 64, p. 4-16), o Sesi informa como esses mecanismos estariam associados às medidas corretivas propostas pela Sefti à peça 57.

35. Assim, as informações contidas nesse quadro-resumo e às peças 64-68 também estão sendo considerados nas análises realizadas nesta instrução, complementarmente ao que consta à peça 60.

**SOBRE A NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO DA PROPOSTA DE DETERMINAÇÃO DO PARÁGRAFO 211.2 DA PEÇA 57**

36. Transcreve-se abaixo a proposta de determinação em tela (peça 57, página 29):

'211.2 determinar ao Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, **caput** (princípio da eficiência), no prazo de noventa dias, estabeleça controles, de natureza técnica e gerencial, relacionados à execução do contrato firmado com a empresa AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. em face do Pregão Presencial 13/2017, adequados e suficientes para assegurar a implementação, pela contratada, por meio de configurações e customizações sem ônus para o contratante, de todos os requisitos que foram exigidos no edital e para garantir que tais serviços não sejam cobrados na forma de customizações com ônus, bem como que comunique ao Tribunal as providências adotadas.'

37. Na manifestação em que o Sesi apresenta novos esclarecimentos, a entidade entende que essa determinação seria desnecessária (peça 60, p. 1), apontando as seguintes razões:

a) seria indevida a conclusão da Sefti relativamente aos requisitos que esta unidade técnica concluiu não terem sido atendidos pela empresa AGE na PoC, considerando-se a análise que a entidade apresenta no Anexo I da sua manifestação e o fato de a Sefti ter verificado os vídeos por amostragem (peça 60, p. 2, parágrafos 1º-2º);

b) não haveria falhas na licitação que poderiam levar à dependência do Sesi ao fornecedor contratado (peça 60, p. 2, parágrafo 3º).

38. Ainda de acordo com o Sesi, há previsões no termo de referência do certame no sentido de que novas customizações sejam listadas, validadas, priorizadas, aprovadas e acompanhadas pelo Sesi, com auxílio de plano de customização (peça 64, p. 4).

39. Adicionalmente, o Sesi informa que a norma PRO5-Procedimento de Gestão de Contratos de TI, prevê plano de fiscalização para garantir o planejamento do acompanhamento e entrega dos bens

e serviços contratados, bem como sua execução (peça 64, p. 4).

#### ANÁLISE

40. Preliminarmente, registra-se que a referida proposta de determinação elaborada pela Sefti não teve como fundamento o risco de dependência do Sesi ao fornecedor, como parece ter sido um dos entendimentos do Sesi (parágrafo 37, item 'b'). Apesar dessa ressalva, registra-se que tal risco motivou, de fato, outras propostas de encaminhamento, que também serão abordadas ao longo deste exame.

41. De outra parte, o fato de que muitos requisitos exigidos no edital não foram demonstrados na PoC da empresa AGE é, sim, um dos motivos que levou a Sefti a expedir a referida proposta de determinação.

42. Assim, passa-se a examinar a afirmação do Sesi, nos esclarecimentos à peça 60, de que teriam sido corretas suas conclusões quanto a ter havido atendimento dos requisitos, pela empresa AGE, na prova realizada, contrariamente ao entendimento registrado pela Sefti à peça 57.

43. Inicialmente, examina-se se haveria efeito adverso, derivado das amostragens realizadas, nas conclusões resultantes, tese aparentemente esposada pelo Sesi em sua manifestação.

44. Como demonstrado no Quadro 1 da instrução precedente, esta unidade técnica havia avaliado os vídeos da PoC da empresa AGE relativos a 26 requisitos do tipo Indicadores de Gestão (IGE) e 17 requisitos do tipo Indicadores de Saúde (ISA) (peça 57, p. 10-13, parágrafo 83).

45. Esses requisitos selecionados pela Sefti para verificação teriam sido demonstrados atendidos, segundo a avaliação do Sesi, na PoC da empresa AGE, como se observa às páginas 209-211 (requisitos IGE) e 221-223 (requisitos ISA) do documento que contém as planilhas de resultado da PoC (peça 26).

46. Constata-se que foi previsto no edital um total de 19 requisitos do tipo ISA, que 2 deles haviam sido considerados não atendidos pelo Sesi (peça 26, p. 202) e que a Sefti avaliou os 17 outros requisitos desse tipo que foram considerados atendidos pelo Sesi.

47. Portanto, não há que se falar em efeito adverso, da suposta amostragem realizada pela Sefti, naquelas conclusões, haja vista que 100% dos 19 requisitos ISA puderam ser verificados quanto ao não atendimento. Naquela verificação, a Sefti concluiu que nenhum dos requisitos ISA foram atendidos (peça 57, p. 15, parágrafo 97).

48. Em relação aos requisitos do tipo IGE, o quantitativo total é de 44 e o Sesi considerou, na PoC, que 12 deles não foram atendidos (peça 26, p. 202). Dos 32 requisitos IGE considerados atendidos pelo Sesi, a Sefti avaliou 26, ou seja, a amostragem realizada pela Sefti permitiu verificar  $26 + 12 = 38$  requisitos, de um total de 44, qual seja, 86,4% deles, quanto ao seu não atendimento, tendo-se concluído que nenhum desses requisitos IGE foram atendidos (peça 57, p. 13, parágrafo 85).

49. Considerando-se que o percentual mínimo requerido de atendimento, no edital, era 70% e que a análise da Sefti concluiu que todos os 86,4% dos requisitos IGE avaliados não foram atendidos, também não há que se falar em efeito adverso da amostragem realizada. Ora, o tamanho da 'amostra', nesse caso, combinado com o total de resultados negativos nela verificados (que foram todos os 86,4%) são mais do que suficientes para concluir, indubitavelmente, que o atendimento foi, no máximo, apenas 13,6% (peça 57, página 15, parágrafo 97), o que importaria na desclassificação da AGE, pois era necessário o atendimento a, no mínimo, 70% desses requisitos.

50. Note-se que a única dúvida que ainda pode persistir é se houve real atendimento dos 13,6% requisitos do tipo IGE que foram considerados atendidos pelo Sesi e não foram verificados por esta unidade técnica na análise realizada à peça 57, e tampouco na reanálise de que trata o Quadro 1 do Anexo I desta instrução. Porém, a dúvida relativa a essa parcela não afeta a conclusão já exposta de que não houve atendimento do percentual mínimo de 70%, para os requisitos do tipo IGE.

51. No que concerne aos esclarecimentos prestados pelo Sesi no Anexo I da sua manifestação (peça 60, p. 10-18), relativamente a cada um dos requisitos considerados não atendidos pela Sefti na instrução anterior, constata-se que em nenhum deles se apresentam fundamentos técnicos ou jurídicos aptos a elidir as razões previamente apontadas por esta unidade quanto à conclusão de não



atendimento de cada um dos requisitos avaliados.

52. O Quadro 1 do Anexo I desta instrução resume, para os requisitos do tipo Indicadores de Gestão (IGE), a posição no arquivo de vídeo da PoC da empresa AGE, as razões apresentadas pela Sefti à peça 57 para considerá-los não atendidos, os esclarecimentos prestados pelo Sesi à peça 60 e as conclusões finais desta unidade técnica.

53. Observe-se que as exigências relativas aos requisitos avaliados nesse quadro estão definidas em várias colunas da planilha que compõe o Anexo II do edital (peça 19, Itens não digitalizáveis, arquivo '02 ANEXO II - Requisitos Funcionais Obrigatórios - PRO03083-2016.xlsx').

54. Como está registrado no Quadro 1 do Anexo I desta instrução, a conclusão final, após reanálise dos vídeos da PoC da empresa AGE, é que não foi demonstrado o atendimento ao que era exigido no edital para nenhum dos 26 requisitos do tipo IGE avaliados pela Sefti.

55. Importa registrar que as razões pelas quais esta unidade técnica entendeu não haver atendimento às exigências do edital já haviam sido expostas na instrução à peça 57 (replicadas no Quadro 1 do Anexo I) e que, na grande maioria dos casos, o Sesi não apresentou contraditório às referidas motivações nos esclarecimentos do Anexo I da peça 60.

56. Verifica-se que os esclarecimentos do Sesi possuem uma ou mais das seguintes características: i) não rebatem as razões apontadas pela Sefti na instrução anterior (ex: IGE 2 e IGE 3); ii) ou fundamentam-se, equivocadamente, no argumento de que exigências não demonstradas poderiam ser consideradas atendidas, considerando que alguma outra funcionalidade exigida foi apresentada, por suposta similaridade (ex: IGE 1, IGE 6 e IGE 15); iii) ou fundamentam-se, equivocadamente, na tese de que as funcionalidades não apresentadas poderiam ser realizadas mediante parametrização da solução pelo usuário (ex: IGE 9 e IGE 12).

57. No campo 'Conclusão' do Quadro 1 do Anexo I desta instrução, apontam-se as exigências do edital não demonstradas na PoC, relativamente a cada um dos requisitos IGE cujos vídeos foram analisados. Em todos os casos, as razões previamente apontadas pela Sefti, conforme item 'i' do parágrafo anterior, foram mantidas. Entende-se necessário, ainda, explanar os motivos de serem equivocados os entendimentos manifestados pelo Sesi na forma dos itens 'ii' e 'iii' do parágrafo anterior, o que se faz a seguir.

58. Reiterando o que foi registrado por esta unidade técnica na instrução anterior (peça 57, p. 10, parágrafo 82), os requisitos deveriam ser demonstrados de forma prática na PoC, conforme comandos dos itens 23.1 e 23.6.1 do termo de referência (peça 2, p. 40-41). Aliás, não poderia ser diferente o mandamento do edital, pois se assim não fosse, a avaliação realizada na PoC, que se equipara à avaliação de amostra no âmbito da jurisprudência do TCU, estaria submetida a critérios não objetivos, ou seja, entendimentos subjetivos dos avaliadores, quanto às possibilidades de atendimento dos critérios requeridos.

59. Assim, é evidentemente equivocado, por ser contrário ao mandamento editalício e afrontar os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, o entendimento do Sesi no sentido de que exigências não demonstradas poderiam ser consideradas atendidas, considerando que alguma outra funcionalidade exigida foi apresentada, por suposta similaridade. Note-se que, como registrado no Quadro 1 do Anexo I desta instrução, diversas exigências que constam do Anexo II do edital não foram demonstradas, na prática, em desconformidade ao requerido explicitamente no item 23.1 do termo de referência.

60. Registre-se que o próprio Sesi manifestou anteriormente entendimento compatível com os princípios citados no parágrafo anterior, no sentido de que a representante Nexo deveria ter demonstrado, na PoC, as exigências constantes dos anexos ao termo de referência, incluindo os elementos constantes das colunas fórmula, composição e observações, citando como exemplo o indicador IGE 26 (peça 26, p. 6).

61. Também é equivocada a afirmação recorrente do Sesi, nos esclarecimentos à peça 60, de que funcionalidades não apresentadas poderiam ser realizadas mediante parametrização da solução pelo usuário, pelas razões a seguir expostas.



62. Embora ferramentas como o 'Microsoft Power BI', utilizado pela AGE como parte da solução ofertada, possuam mecanismos que facilitam a construção de indicadores, apresentados na forma de gráficos, formulários e relatórios, as funcionalidades presentes nesses artefatos precisam ser projetadas e implementadas por meio de aplicativos especiais (ferramentas 'de desenvolvimento'), por usuários técnicos especializados, geralmente mediante controle de acesso diferenciado dos demais usuários, para posteriormente serem distribuídas, como nova versão da aplicação, aos usuários finais.

63. No caso em tela, verifica-se nos vídeos da PoC da AGE, que os indicadores tipo IGE apresentados não dispõem de diversas funcionalidades exigidas no edital, as quais não poderiam ser incluídas diretamente pelos próprios usuários da solução contratada, pelas razões técnicas citadas no parágrafo anterior.

64. Note-se ainda que a inclusão de funcionalidades não existentes num formulário ou relatório gerado nessa ferramenta, ainda que aparentemente similares a outras existentes, caracteriza-se como tarefa complexa, podendo exigir acesso a fontes de dados diferentes, manipulação dos dados para adequado tratamento e, muitas vezes, inserção de lógica de decisão, ações essas que são realizadas por meio de comandos em linguagem assemelhada às linguagens de programação.

65. Portanto, é bastante discutível se essas tarefas poderiam ser denominadas simplesmente parametrizações ou se seriam customizações por meio de desenvolvimento.

66. Ainda que se venha a admitir que essas atividades sejam consideradas como parametrizações, o fato é que elas deveriam ter sido previamente realizadas pela licitante, com vistas à demonstração dos requisitos na PoC, como se verifica no item 23.4.b do termo de referência, adiante transcrito (peça 2, p. 40-41, grifou-se):

'23.4. Serão de responsabilidade da licitante:

a) Todos os custos envolvidos para a realização da prova de conceito, inclusive os equipamentos necessários;

b) Os ajustes e parametrizações necessários para a realização da prova de conceito, bem como a base de dados;

c) A disponibilização dos profissionais necessários para a realização da prova de conceito, limitado à quantidade máxima de 05 (cinco) profissionais, que deverão ser previamente identificados no dia da realização da prova de conceito.'

67. Por oportuno, deve-se registrar que, a representante Nexo também apresentou, durante a PoC, as linhas gerais do mecanismo de parametrização de indicadores que sua solução suporta, alegando que poderia ser aplicado para suprir funcionalidades de requisitos não demonstrados (peça 19, Itens não digitalizáveis, HD Externo, pasta 'POC NEXO', 13/12/2017, Parte 1, arquivo '00010.MTS', 9:40 a 13:15). Entende-se que, caso não fosse necessária a demonstração prática dos requisitos, essa explanação da Nexo poderia ser considerada suficiente para considerar atendidos, potencialmente, todos os requisitos relativos a indicadores, na solução que ofertou. Mas o Sesi, corretamente, não considerou atendidos os citados requisitos, já que a Nexo apenas relatou a possibilidade de que as exigências poderiam ser implementadas por meio de tal mecanismo. Logo, da mesma forma, com fundamento no princípio da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, o Sesi não deveria ter considerado como atendidos requisitos que não foram efetivamente demonstrados pela empresa AGE.

68. No que concerne aos requisitos do tipo Indicadores de Saúde (ISA), constata-se que os esclarecimentos do Sesi (peça 60, p. 15-17) consideram, em todos os casos, o mesmo argumento de que as funcionalidades não demonstradas na PoC poderiam ser incluídas por parametrização realizada pelo usuário. Essa é a mesma tese atacada nos parágrafos anteriores e idênticas conclusões são aplicáveis, quanto a sua improcedência.

69. Em síntese, considerando as razões antes expostas, conclui-se que não é correto afirmar que os usuários da solução fornecida pela AGE poderiam incluir, por meio de parametrizações, as funcionalidades exigidas e não apresentadas na PoC, relativamente aos requisitos do tipo IGE e ISA. Também se conclui que todas as parametrizações deveriam ter sido realizadas pela licitante, com





vistas à realização da prova, conforme requerido no termo de referência. Dessa forma, não é possível acatar o entendimento do Sesi de que situações desse tipo poderiam amparar a não demonstração de requisitos na PoC.

70. Em relação ao requisito GE 28, o Sesi esclarece (peça 60, p. 17) que a funcionalidade identificada pela Sefti como não demonstrada teria sido apresentada em momento anterior da PoC da empresa AGE, no dia 16/1/2018, no arquivo de vídeo referente à parte 1, sequencial 00001, entre 7:12 e 16:00 minutos.

71. Entretanto, verifica-se que o trecho de vídeo citado apenas contém palestra do representante da empresa AGE, na qual declara que a solução fornecida tem capacidade de fazer diversos tipos de integrações, incluindo importação e exportação de diversos tipos de formatos de dados. Embora os formatos citados incluam aqueles desejados no requisito GE 28, essas declarações da empresa não suprem a necessidade de que as funcionalidades exigidas no edital deveriam ser demonstradas, na prática, para atendimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e à jurisprudência do TCU, que equipara as PoC à avaliação de amostras.

72. Ainda sobre o requisito GE 28, na PoC da empresa AGE, como relatado no Quadro 2 da instrução anterior (peça 57, p. 14, parágrafo 92), não houve verificação da conformidade dos dados gerados com as especificações contidas no ID 8 do Anexo VII do edital, algo que foi exigido da representante, conforme consta na planilha de resultados da licitante Nexo. Essa cobrança em relação à empresa Nexo foi correta, considerando que o item 6.2 do TR estabelece que as especificações de como as funcionalidades relativas aos requisitos devem estar implantadas são definidas nos Anexos VI a XI. Porém, não houve exigência nesse sentido para a empresa AGE, em ofensa aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.

73. A conclusão quanto a esse requisito GE 28 é que não foi demonstrado o seu atendimento, por não ter sido avaliada a adequação das suas funcionalidades às necessidades do Sesi, especificadas nos anexos do edital.

74. Quanto aos requisitos SE 34, SE 47, SA 198 e SA 213, os esclarecimentos do Sesi são idênticos: o sistema deve permitir relatório com quebra de página, quebra de tabelas automática e quebra de textos manual, tendo sido demonstradas, pela solução da empresa AGE, apenas a quebra de página e quebra de tabelas automática (peça 60, p. 18).

75. Evidente, portanto, dos próprios esclarecimentos, que não foi demonstrada a quebra manual para nenhum desses quatro requisitos e eles não poderiam ter sido considerados atendidos pelo Sesi, em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

76. Ressalte-se que, embora a redação da funcionalidade exigida e não demonstrada pareça simples, ela é de fato complexa, pois permitir quebra manual nos textos de relatórios gerados exigiria embutir no próprio sistema funções típicas de um editor de textos.

77. No que concerne aos requisitos GE 35, GE 46, GE 53, OD 38 e SA 4, entende-se que os esclarecimentos prestados pelo Sesi (peça 60, p. 17-18) não podem ser acolhidos, pois a análise dos vídeos não permite concluir que foram demonstradas as exigências requeridas nos anexos do edital, pelas razões expostas no campo 'Observações' do Quadro 2 da instrução anterior (peça 57, p. 14-15, parágrafo 92).

78. Em breve síntese, no que se refere aos novos esclarecimentos trazidos aos autos pelo Sesi referentes à demonstração de 55 requisitos apresentados na PoC da empresa AGE (Anexo I da peça 60), após reanálise dos vídeos e demais elementos citados, conclui-se que devem ser mantidas todas as conclusões da Sefti registradas à peça 57.

79. Quanto às amostragens realizadas pela Sefti, conclui-se que não geram qualquer prejuízo às conclusões, pois foram suficientes para demonstrar que o Sesi considerou atendidos, indevidamente, na PoC da empresa AGE, expressiva quantidade de requisitos que não estavam implementados na solução ofertada e que não houve o atendimento a percentuais mínimos exigidos no edital.

80. Em termos estatísticos, as conclusões obtidas a partir da amostra de requisitos selecionados pela Sefti indicam que é alta a probabilidade de que falhas semelhantes (não atendimento por não



estarem implementadas as funcionalidades exigidas) podem ter ocorrido, também, na avaliação do Sesi sobre os demais requisitos apresentados na PoC da empresa AGE.

81. Do que foi exposto, e considerando outras informações adiante citadas, é possível realizar avaliação conclusiva sobre o grau de necessidade e adequação da proposta de determinação do item 211.3 da peça 57, conforme se explana a seguir.

82. No caso concreto desta contratação, a presença simultânea dos seguintes elementos caracteriza alto risco de pagamentos indevidos à contratada, se não forem adotados controles adequados:

a) previsão no edital da possibilidade de pagamento de valores expressivos anuais de pontos de função (PPF) relativos ao desenvolvimento de funcionalidades novas, na forma de customizações com ônus (peça 2, p. 30, item 9.10.3; peça 26, p. 13);

b) previsão no edital de que todos os requisitos exigidos no edital e anexos, ainda que não demonstrados na PoC, devem ser implementados na forma de customizações sem ônus (peça 2, p. 18, item 4, letra 'x');

c) constatação de que muitos requisitos considerados atendidos pelo Sesi, na PoC da empresa contratada, não estavam de fato implementados, conforme descrito nos parágrafos anteriores.

83. Considerando-se que, na PoC da empresa AGE, se constatou não estarem implementadas, na solução fornecida, funcionalidades relativas a diversos requisitos, especialmente devido ao fato de que o conjunto de especificações contidos nos anexos do termo de referência não foram adequadamente avaliados pelo Sesi naquela oportunidade, entende-se que é alto o risco de que customizações sejam posteriormente realizadas para suprir as referidas funcionalidades e sejam cobradas (com ônus), indevidamente do Sesi, por ausência ou falhas de controles adequados.

84. O risco é agravado pelo fato de que o Sesi, em sua manifestação à peça 60, mantém o entendimento de que requisitos claramente não demonstrados na PoC teriam sido atendidos pela empresa AGE, que foi contratada.

85. Avalia-se que o referido risco terá grandes chances de se materializar, independentemente de qualquer atitude de dolo ou má-fé das partes, se o Sesi não implementar efetivas ações de controle como, por exemplo: i) realizar adequada e completa reavaliação do que foi efetivamente atendido pela contratada na PoC, com base no conjunto completo das especificações dos requisitos, contidas nos anexos do termo de referência; ii) efetuar o registro formal das conclusões a que chegar nessa reavaliação; iii) passar a realizar o cotejamento dessas informações com as solicitações de implementação de novas funcionalidades, a fim de determinar seu adequado enquadramento (com ônus ou sem ônus); iv) formalizar as conclusões do referido cotejamento junto às solicitações de implementação de novas funcionalidades.

86. Controles como os exemplificados no parágrafo anterior é que seriam necessários para adequada mitigação do risco de pagamentos indevidos por customizações que devem ser disponibilizadas sem custos para o Sesi, conforme previsto no edital.

87. Quanto às cláusulas previstas no termo de referência, citado pelo Sesi como mecanismo de controle para esse fim (parágrafo 38), constata-se que elas apenas asseguram que haja planejamento e aprovação das customizações que forem solicitadas (peça 2, p. 25-26, item 7.3.5.3-6). Porém, as referidas previsões não mitigam o risco de estar sendo solicitado e pago requisito que deveria ter sido implementado sem ônus pela contratada. Considerando-se a quantidade e complexidade dos requisitos e suas funcionalidades descritas nos anexos do edital, isso somente pode ser assegurado caso haja a implementação de controles concretos específicos, como o cotejo formalmente registrado das solicitações de customizações, antes exemplificado.

88. Em relação à norma PR05-Procedimento de Gestão de Contratos de TI, que prevê plano de fiscalização da contratação e atividades para acompanhar sua execução, também citada pelo Sesi como possível mecanismo de controle (parágrafo 39), verifica-se, por seu teor (peça 64, p. 128 - peça 65, p. 21), que também não é suficiente para a mitigação desse risco, por se tratar de orientação abstrata e não evidenciar que controles concretos específicos, como o cotejo formalmente registrado



antes exemplificado, tenham sido, de fato, implementados, no âmbito desta contratação. Note-se que a implementação de controles adequados e suficientes é o principal objetivo da proposta de determinação em tela.

89. Ademais, a citada norma também não representa controle concreto e específico, suficiente e efetivo para assegurar que sejam implementados todos os requisitos que foram exigidos no edital, sem ônus para o Sesi, que é outro objetivo da proposta de determinação. Observe-se que um mecanismo de controle como a reavaliação quanto ao atendimento dos requisitos obrigatórios contribuiria efetivamente, não apenas para evitar o ônus de pagamento duplo, mas também para possibilitar ao Sesi aplicar a devida compensação (glosas sobre pagamentos ou multa contratual), em face de requisitos obrigatórios que eventualmente não venham a ser implementados, a exemplo dos citados SE 34, SE 47, SA 198 e SA 213, se a situação observada persistir.

90. Controles concretos poderiam ter como fundamentação as orientações emanadas da referida norma PR05, mas não há evidências nos autos de que tenham sido implementados. Por exemplo, verifica-se que o item 7.2.2 do procedimento PR05 demanda que a lista de riscos da contratação seja monitorada, ações de mitigação aplicadas e reavaliadas, entre outras atividades. Assim, caso tivesse havido adequada análise de riscos na fase de planejamento da contratação, uma lista de riscos e ações de mitigação, incluindo os riscos que são o alvo da proposta de determinação em tela, já estaria sendo considerada. Uma lista de riscos com essas características e plano de ações a ela associado, contendo controles concretos e efetivos como os exemplificados, é que se faz necessário para o caso em análise, mas não há evidências nos autos da sua elaboração e uso.

#### CONCLUSÃO PARCIAL

91. Do exposto, entende-se adequada a proposta de determinação ora examinada, que é no sentido de que controles adequados e suficientes sejam implementados para o fim almejado, não bastando existirem controles que se demonstram não efetivos.

92. Por fim, entende-se que o grau de necessidade da determinação que foi proposta é alto, haja vista que se considera alta a magnitude do risco identificado, em face dos elementos que o caracterizam, previamente explanados, especialmente seus impactos. Note-se que eleva a magnitude do risco o expressivo montante que pode vir a ser pago, na forma de customizações com ônus, da ordem de R\$ 3.000.000,00 anuais ou R\$ 18.000.000,00 ao longo de até seis anos de contratação (peça 26, p. 13).

93. Por oportuno, considerando-se que a proposta de determinação original não explicitava a necessidade de compensação por eventual não implementação de requisitos obrigatórios exigidos no edital, propõe-se pequeno ajuste na redação, da seguinte forma:

‘determinar ao Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, **caput** (princípio da eficiência), no prazo de 120 dias, estabeleça controles, de natureza técnica e gerencial, relacionados à execução do contrato firmado com a empresa AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. em face do Pregão Presencial 13/2017, adequados e suficientes para assegurar a implementação, pela contratada, por meio de configurações e customizações sem ônus para o contratante, de todos os requisitos que foram exigidos no edital, ou a compensação por eventual não implementação, e para garantir que tais serviços não sejam cobrados na forma de customizações com ônus, bem como que comunique ao Tribunal as providências adotadas.’

**SOBRE A NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO DAS PROPOSTAS DE CIÊNCIA DOS PARÁGRAFOS 211.3.1 A 211.3.3 DA PEÇA 57**

94. O Sesi não se manifestou, à peça 60, tampouco às peças 64-68, sobre essas propostas de ciência da Sefti, que tratam de irregularidades verificadas na realização do Pregão Presencial 13/2017.

95. Apesar disso, far-se-á análise do grau de necessidade e adequação das citadas propostas, abaixo transcritas, para dar atendimento ao despacho do relator:

*‘211.3.1 previsão, no edital e anexos, de volume excessivo de requisitos a serem avaliados na prova de conceito, combinado com o posterior relaxamento de parte dessas exigências na avaliação da prova da licitante vencedora, caracterizando restrição à competitividade do certame, em desrespeito aos princípios elencados no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;*

*211.3.2 avaliação não isonômica das licitantes que participaram da prova de conceito, em ofensa a princípio estabelecido no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;*

*211.3.3 avaliação da prova de conceito da licitante considerada vencedora do certame não conforme aos requisitos definidos no edital, em ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi.’*

96. Foram elencados no edital 870 requisitos obrigatórios, dos quais 617, no mínimo, teriam que ser demonstrados atendidos na PoC para que a licitante fosse considerada aprovada, correspondentes a 70% dos 857 requisitos funcionais obrigatórios e 100% dos treze requisitos técnicos obrigatórios, conforme relato na instrução anterior (peça 57, p. 23-24, parágrafos 166-174).

97. O expressivo número de requisitos exigidos para demonstração na PoC pode ter afastado potenciais competidores, pois se constatou que poucas empresas foram identificadas pelo Sesi como possíveis fornecedores e que três dentre as sete que receberam o convite do Sesi não demonstraram interesse em participar do certame, sem maiores explicações (peça 57, p. 24, parágrafo 175).

98. Ademais, o exame realizado já demonstrou que nenhuma licitante foi capaz de comprovar, na PoC, percentuais mínimos de requisitos exigidos, evidenciando que a competitividade do certame foi prejudicada devido a esse aspecto.

#### CONCLUSÃO PARCIAL

99. Do exposto, considera-se adequado o item 211.3.1 da proposta de ciência, acima transcrito.

100. Também se considera adequada a proposta de ciência relativa ao item 211.3.2, por ter restado comprovado, na reanálise dos vídeos da PoC (parágrafos 67 e 72), que certas exigências do edital foram cobradas pelo Sesi apenas da representante e não da empresa AGE, corroborando entendimento anterior desta unidade técnica (peça 57, p. 14, parágrafos 90-92).

101. Conforme registrado no campo ‘Conclusão’ do Quadro 1 do Anexo I desta instrução e pelo que se explana nos parágrafos 54-78, restou comprovado, em face da reanálise efetuada por esta unidade técnica quanto a requisitos apresentados na PoC da empresa AGE, que diversos requisitos não foram demonstrados atendidos nos termos exigidos pelos anexos do edital, o que caracteriza ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

102. Portanto, é adequado o item 211.3.3 da proposta de ciência, a fim de que o Sesi adote providências com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes.

103. Quanto ao grau de necessidade das propostas de ciência em tela, considera-se que é alto, pois as impropriedades verificadas afrontam princípios de licitação pública há muito sedimentados na legislação e na jurisprudência, o que demanda ações para evitar ocorrências semelhantes.

#### **SOBRE A NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO DA PROPOSTA DE CIÊNCIA DO PARÁGRAFO 211.3.4 DA PEÇA 57**

104. A Sefti propôs que fosse dada ciência ao Sesi das seguintes falhas identificadas no planejamento do certame em comento, com vistas a evitar ocorrências futuras semelhantes:

*‘211.3.4 planejamento deficiente da contratação, elevando o risco de uso ineficiente e antieconômico de recursos de natureza pública e parafiscal geridos pelo Sesi, em afronta ao princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal/1988, envolvendo especialmente as seguintes falhas na realização dos estudos técnicos:*

a) ausência de avaliação comparativa de diferentes arquiteturas e modelos de negócio das soluções disponíveis no mercado capazes de atender aos requisitos desejados;

b) ausência de justificativa da escolha da arquitetura e modelo de negócio da solução selecionada;





c) ausência de análise comparativa do custo-benefício de se realizar customizações por meio de desenvolvimento, com ônus, na solução contratada como serviço, sendo que as condições contratuais não asseguram direito de propriedade ou acesso aos códigos-fonte da solução completa pelo Sesi;

d) ausência de definição de mecanismos para assegurar a continuidade do fornecimento da solução no caso de interrupção contratual imprevista, por razões de força maior que afetem a contratada;

e) ausência de definição de mecanismos para viabilizar, ao final da vigência do contrato, a substituição do fornecedor e/ou a manutenção de preços vantajosos para o Sesi, em face de potencial dependência ao fornecedor atual gerada por fatores como as customizações por meio de desenvolvimento realizadas durante a execução contratual.'

105. Em sua manifestação às peças 60 e 64-68, o Sesi apresenta diversos esclarecimentos relacionados a essa proposta da Sefti, nos quais busca demonstrar que as propostas de ciência seriam desnecessárias, por existirem controles suficientes, o que se passa a analisar.

MANIFESTAÇÃO DO SESI SOBRE O ITEM 'A' DA PROPOSTA DE CIÊNCIA DO PARÁGRAFO 211.3.4 DA PEÇA 57

106. Em relação ao item 'a' da proposta, o Sesi informa que faz parte da Política de Sistemas de Informação – Ordem de Serviço CNI/SESI/SENAI/IEL 7/2014 a priorização da contratação de pacotes de mercado em vez de desenvolvimento dos sistemas de informação, apontando o seguinte extrato dessa norma (peça 60, p. 2):

*'6.2 Utilização de Pacotes:*

6.2.1 O atendimento da demanda de projetos de Sistemas de Informação usuais deve privilegiar o uso de pacotes. Entende-se como Sistemas de Informação usuais aqueles que se aplicam a diversos tipos de empresas, tais como contabilidade, recursos humanos, suprimentos, ativo fixo, contas a pagar, etc.

6.2.2 Pacotes devem ser adotados nestes casos, a não ser que:

6.2.2.1 Exijam significativas necessidades de adaptação para atender às funcionalidades importante requeridas, isto é, adaptações que envolvam de 20% a 30% das funcionalidades.

6.2.2.2 Impliquem em condições de preço desfavoráveis (investimento e manutenção durante o Ciclo de Vida);

6.2.2.3 Não disponibilizem acesso às informações sobre os Bancos de Dados do Sistema ou sobre as regras de negócio;

6.2.3 Mesmo no caso de Sistemas de Negócios, havendo pacotes que atendam às funcionalidades requeridas dentro das condições acima, estes devem ter prioridade em relação ao desenvolvimento de Sistemas próprios.'

107. Prossegue o Sesi apontando as razões pelas quais a entidade entende que a opção por pacotes de software é vantajosa, entre as quais: maior estabilidade, menor custo, relativamente a desenvolvimento próprio, e maior segurança da informação (peça 60, p. 3).

108. Informa ainda o Sesi que, em consonância com a referida política, nas aquisições de bens e serviços de TI, também é utilizado o procedimento interno PR06, cujo objetivo, dentre outros, é o estudo de viabilidade da arquitetura técnica e negocial, o levantamento de soluções de mercado e a elaboração de estimativas preliminares de preço. Finaliza os esclarecimentos sobre essa questão, informando que foi realizada uma consulta ao mercado, conhecida como **Request for information** (RFI), com vistas a identificar pacotes disponíveis que atendiam às funcionalidades desejadas (peça 60, p. 3-4).

109. No quadro-resumo (peça 64, p. 5-6), o Sesi apresenta esclarecimentos semelhantes aos apresentados na peça 60 sobre essa proposta de encaminhamento e elenca os seguintes mecanismos de controle adotados pela entidade que, no seu entendimento seriam suficientes: Política de Sistemas de Informação, Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), procedimento PR06 – Preparação para Aquisições de Bens e Serviços de TI, bem como a RFI realizada no âmbito desta contratação.





### ANÁLISE

110. De fato, constata-se do extrato da citada Política de Sistemas de Informação – Ordem de Serviço CNI/SESI/SENAI/IEL 7/2014, que os seus itens 6.2.1 e 6.2.3 estabelecem prioridade da contratação de pacotes de software de mercado para suprir necessidades relativas a sistemas informacionais.

111. Entretanto, encontram-se explícitas no item 6.2.2 da norma as exceções a essa regra geral.

112. Como se pode observar, o item 6.2.2.1 da política estabelece que a regra geral não se aplica nos casos em que a necessidade de adaptações sejam significativas, da ordem de 20% a 30% das funcionalidades importantes requeridas.

113. A interpretação lógica e racionalmente plausível para o que dispõe o referido item 6.2.2.1 da política é que, caso o percentual de adaptações (considerados o quantitativo total das importantes funcionalidades requeridas da solução) situar-se dentro dos patamares informados ou superior a isso, está caracterizada a existência de adaptações significativas e, portanto, a regra geral não se aplica.

114. Conforme citado à peça 57 (página 20, parágrafo 137), dispõem o edital e anexos do Pregão Presencial 13/2017 do Sesi que seria aprovada na PoC a empresa cuja solução atendesse no mínimo 70% dos requisitos funcionais obrigatórios, em número de 857, e 100% dos requisitos técnicos obrigatórios, em número de 13.

115. Observa-se ainda que foram definidos no Anexo III do edital 270 requisitos funcionais complementares, cuja implementação também é exigível, ainda que não durante a PoC (peça 19, Itens não digitalizáveis, arquivo '03 ANEXO III - Requisitos Funcionais Complementares - PRO03083-2016.xlsx').

116. Para os fins de que trata o item 6.2.2.1 da política em tela, entende-se que os requisitos considerados obrigatórios no edital do certame equivalem às funcionalidades importantes, sendo menos importantes os requisitos funcionais complementares.

117. Dessa forma, considerando os quantitativos e percentuais informados dos requisitos funcionais obrigatórios e requisitos técnicos obrigatórios, obtém-se que o percentual médio de requisitos importantes que o Sesi aceitou não estarem implementados é  $(857 \cdot 70\% + 13 \cdot 100\%) \div (857 + 13) = 70,45\%$ . Assim, o percentual de requisitos importantes a serem supridos por meio de customizações posteriores, conforme previsão do edital do certame em tela, seria de 29,55%.

118. Esse percentual (29,55%) de requisitos importantes aceitos como não implementados nativamente na solução revela que o Sesi admitiu, nas regras do certame, percentual de adaptações significativas, na solução contratada, que se encontra no extremo superior da faixa-limite definida no item 6.2.2.1 da política antes citada.

119. Em verdade, constata-se que o percentual admitido para adaptações significativas, no pregão em comento, será, de fato, maior que 29,55%, pois o Sesi previu ainda volume expressivo de pontos de função a serem utilizados, anualmente, para a implementação de funcionalidades novas não previstas no edital, na forma de customização com ônus (peça 2, p. 30, item 9.10.3; peça 26, p. 13). Embora não seja possível mensurar, previamente, o quantitativo de requisitos que podem vir a ser implementados nessas condições, o volume de pontos de função previsto indica que poderão ser implantados centenas ou até milhares de requisitos adicionais na solução contratada, elevando assim, o percentual de requisitos a serem implementados na forma de customizações por desenvolvimento.

120. Portanto, de acordo com o item 6.2.2.1 da Política de Sistemas de Informação – Ordem de Serviço CNI/SESI/SENAI/IEL 7/2014, a contratação em tela deveria ter sido enquadrada como exceção à regra geral de priorizar o uso de pacotes de software. Sendo assim, a decisão quanto a priorizar o uso de pacotes, na forma de **Software as a Service** (SaaS), nesta contratação, deveria ter sido amparada por meio de adequado estudo de viabilidade (anteprojeto), conforme comando dos itens 4.2.1.2 e 6.1.1 da mesma política interna, adiante transcritos.

121. Constata-se que a citada política do Sesi expressamente prevê que deve ser elaborado anteprojeto contendo, entre outros aspectos, estimativa de alternativas para implementação que incluem um estudo comparativo entre o desenvolvimento próprio e a aquisição de pacotes de

*mercado, tendo em vista a necessidade de diminuição do risco global do projeto (peça 65, p. 25-30, grifou-se).*

*‘4.2.1.2 Projetos de Sistemas de Informação — consiste na implementação de novos Sistemas ou grandes modificações em Sistemas já existentes. Os projetos de Sistemas estão divididos nas seguintes fases principais:*

*a) Anteprojeto: estudo preliminar que visa estabelecer as macrofuncionalidades a serem abrangidas pelo Sistema, estimativa de recursos necessários e custos envolvidos, estimativa de tempo para implementação, estimativa de benefícios e alternativas para sua implementação, que incluem:*

*a.1) Solução através de pacotes: consiste na implementação de aplicativo que, por atender a necessidades comuns a várias empresas, pode ser adquirido pronto no mercado. É possível, no entanto, fazer a chamada customização, que consiste em pequenos ajustes e adaptações, no sentido de adequar o ‘pacote’ às necessidades específicas das Entidades e Órgãos Nacionais do Sistema Indústria;*

*a.2) Desenvolvimento próprio: consiste na implementação de aplicativo especialmente desenvolvido e pertencente às Entidade e órgãos do Sistema Indústria;*

*(...) 6.1.1 Todo projeto de Sistemas de informações deve ser precedido de um anteprojeto, que contemple:*

*6.1.1.1 Uma análise criteriosa dos investimentos, incluindo análises de custo-benefício, que levem em conta os resultados a serem alcançados;*

*6.1.1.2 A distribuição equilibrada de resultados ao longo do tempo, onde se garantam implementações parciais de curto e médio prazo que diminuam o risco global do projeto e que possam facilitar a decisão de dar continuidade aos trabalhos;*

*6.1.1.3 A investigação da possibilidade de uso de pacotes de mercado, incluindo um estudo comparativo de solução própria versus pacote.’*

*122. A previsão que consta no item 6.5 do procedimento PR06 citado pelo Sesi (parágrafo 109) apenas reafirma a necessidade do estudo previsto na política, ao requerer que o parecer técnico de viabilidade de TI contenha o levantamento das soluções existentes no mercado e a justificativa da escolha do tipo de solução a contratar, entre outros aspectos (peça 65, p. 77). Note-se que, embora essa norma tenha sido instituída em 2018, após formalizada a contratação em tela, isso em nada afeta o exame ora realizado e suas conclusões, uma vez que a política de sistemas de informação, instituída em 2014, já demandava, como se vê nos comandos antes citados, a realização de estudo abrangente, com as necessárias análises para subsidiar a tomada de decisão.*

*123. Consta-se que estudo contemplando análises de custos, benefícios e riscos, bem como levantamento de alternativas para implementação e análise comparativa quanto à adoção de solução própria ou aquisição de pacote de software, era requerido pela política interna do Sesi que dispõe sobre sistemas de informação. Entretanto, não se encontra evidência nos autos sobre a realização de estudo com tais características, como se explana a seguir.*

*124. Cumpre ressaltar que, mesmo que não houvesse orientação normativa interna do Sesi, o percentual significativo de customizações por desenvolvimento admitido neste certame para a solução SaaS contratada demandaria a realização de estudo de viabilidade abrangente, com fulcro apenas nas melhores práticas de gestão e governança de TI, como o Cobit 5, em função do elevado risco inerente a essa estratégia.*

*125. Portanto, consideradas as melhores práticas e o que expressamente prevê a Política de Sistemas de Informação do Sesi, a decisão quanto à estratégia de provimento da solução de que trata o certame em tela deveria ter-se baseado em estudo comparativo da arquitetura e modelo de negócio que foi adotado (SaaS) com outras alternativas de computação em nuvem disponíveis no mercado, considerando-se potenciais benefícios, custos e riscos dessas arquiteturas, bem como avaliação quanto à possibilidade de desenvolvimento próprio da solução. Registre-se que o desenvolvimento próprio assegura a propriedade integral do software e não exclui a possibilidade de terceirização de etapas da sua produção (peça 65, p. 31).*

126. A título de exemplo, citam-se as seguintes importantes arquiteturas alternativas de computação em nuvem que poderiam ter sido analisadas no estudo comparativo exigido pela política, conforme descrição encontrada na Wikipedia:

*‘126.1 Infraestrutura como Serviço (IaaS):*

*‘Em computação em nuvem, infraestrutura como serviço, também conhecido como **Infrastructure as a Service** ou IaaS é uma infraestrutura de servidores acessada através da Internet, que pode ser consumida como um serviço. O IaaS é a parte encarregada por prover toda a infraestrutura necessária para a PaaS e o SaaS. O principal objetivo do IaaS é tornar mais fácil e acessível o fornecimento de recursos, tais como servidores, rede, armazenamento e outros recursos de computação essenciais para construir um ambiente sob demanda, que podem incorporar sistemas operacionais e aplicativos. Deste modo o usuário do serviço pode acessar recursos, tal como armazenamento, através da rede e também diminuir custos com a manutenção da infraestrutura que foi terceirizada.*

*126.2 Plataforma como Serviço (PaaS):*

*Em computação, consiste no serviço propriamente dito, de hospedagem e implementação de hardware e software, que é usado para prover aplicações (software como serviço) por meio da Internet. Oferece a possibilidade de substituir o paradigma de aplicações tradicional, no qual programas de computador são instalados na máquina do usuário e ficam assim muito mais restritos às configurações de hardware e software disponíveis nela, principalmente ao sistema operacional. Plataforma como serviço é uma das principais formas de contratar a Computação em Nuvem. Considerada um meio termo entre a IaaS - infraestrutura como serviço e SaaS (...)*

*126.3 Software como serviço (SaaS):*

*É uma forma de distribuição e comercialização de software. No modelo SaaS, o fornecedor do software se responsabiliza por toda a estrutura necessária à disponibilização do sistema (servidores, conectividade, cuidados com segurança da informação), e o cliente utiliza o software via internet, pagando um valor pelo serviço. (...) A característica principal é a não aquisição das licenças vitalícias, mas sim o direito pelo uso da licença a partir de pagamentos recorrentes, normalmente mensal ou anual.’*

127. Verifica-se dessas definições que as arquiteturas de computação em nuvem variam de soluções que exigem maior esforço de gerenciamento pelo cliente (IaaS) e possuem menos recursos agregados pelo fornecedor, até arquiteturas que exigem pouco esforço de gerenciamento do cliente (SaaS) e dispõem de maior quantidade de recursos agregados.

128. Naturalmente que benefícios, custos e riscos associam-se a cada uma dessas arquiteturas e deveriam ter sido avaliados no referido estudo de viabilidade exigido pelas normas do Sesi. Em especial, cita-se como benefício das arquiteturas IaaS e PaaS a possibilidade de o cliente instalar seus próprios softwares (soluções) de negócio, enquanto que, na arquitetura SaaS, o software é parte integrante da solução fornecida.

129. Registre-se que um estudo de viabilidade deve contemplar o problema e a solução sob várias perspectivas, não apenas quanto a possíveis aspectos vantajosos, como faz o Sesi em sua manifestação, relativamente à plataforma SaaS (parágrafo 107). Estudo desse tipo requer análise do custo financeiro total das diferentes alternativas de arquiteturas e modelos de negócio (provimento) encontradas no mercado e também a avaliação de risco para o negócio de cada uma delas, a qual deveria considerar os impactos financeiros e não financeiros de possíveis eventos de risco, sendo exemplo desse último tipo a dependência de fornecedor, aspecto que será tratado com maior profundidade, adiante, na análise relacionada a outro item da proposta de ciência.

130. Em relação ao PDTI da organização como mecanismo de controle pelo Sesi (parágrafo 109), constata-se que não é suficiente para dispensar a proposta de ciência em tela, pois, no caso concreto, o ponto central destacado nesse instrumento de planejamento é a orientação da entidade para o uso da computação em nuvem e outras diretrizes de negócio que disso se beneficiam. Porém, essa orientação no PDTI não é justificativa suficiente para a não realização de estudo comparativo

envolvendo alternativas de computação em nuvem diferentes de SaaS, como IaaS e PaaS, combinadas com o provimento por desenvolvimento próprio do software (que admite a contratação de etapas do desenvolvimento), estudo esse, ressalte-se, requerido em normas internas, como foi exposto.

131. No que concerne à RFI como possível mecanismo de controle citado pelo Sesi (parágrafo 109), também não é suficiente para dispensar a proposta de ciência em tela, pois se verifica que tal consulta foi orientada para obter informações no mercado apenas quanto a soluções providas na arquitetura SaaS, conforme se vê nas estimativas de custos solicitadas, constantes em seus itens 3.2.2 e 5.5 (peça 66, p. 26 e 77) e não contempla os demais aspectos requeridos pelos itens 4.2.1.2 e 6.1.1 da política de sistemas de informação. Portanto, a RFI realizada não supre o estudo de viabilidade abrangente requerido pelas normas internas, conforme antes exposto.

#### CONCLUSÃO PARCIAL

132. Em resumo, verifica-se que o Sesi dispõe de certos mecanismos de controle, na forma de políticas e normas procedimentais, que orientam para a realização de estudos que são requeridos pelas melhores práticas de gestão e de governança de TI. Porém, a análise realizada demonstra que a existência desses controles normativos, assim como de outros mecanismos elencados pelo Sesi, não foi efetiva para que um estudo de viabilidade adequado fosse realizado, contemplando diferentes alternativas de arquiteturas e de provimento, e, a partir dele, riscos e benefícios fossem sopesados, de modo a embasar as decisões que foram tomadas. De fato, constata-se que as referidas normas não foram observadas a contento e análises por elas requeridas não foram realizadas.

133. Portanto, entende-se que é adequada a proposta de ciência da Sefti quanto à ‘ausência de avaliação comparativa de diferentes arquiteturas e modelos de negócio das soluções disponíveis no mercado capazes de atender aos requisitos desejados’.

134. Por fim, entende-se que o grau de necessidade da proposta examinada é alto, pois visa evitar ocorrências semelhantes de alto impacto, considerando-se a magnitude do risco de dependência ao fornecedor identificado, que, em tese, poderia ser evitado por meio da adoção de arquiteturas e modelo de provimento alternativos, conforme será explanado na análise do item seguinte, e tendo em conta o expressivo montante que poderá ser pago, na forma de customizações com ônus, da ordem de R\$ 3.000.000,00 anuais ou R\$ 18.000.000,00 ao longo de até seis anos de execução contratual (peça 26, p. 13).

#### MANIFESTAÇÃO DO SESI SOBRE O ITEM ‘B’ DA PROPOSTA DE CIÊNCIA DO PARÁGRAFO 211.3.4 DA PEÇA 57

135. Esse item trata da ausência de justificativa, na etapa de planejamento da contratação, para a escolha da arquitetura e modelo de negócio selecionada (no caso SaaS).

136. De acordo com o Sesi, a adoção do modelo SaaS alinha-se às tendências globais e tecnológicas da indústria, bem como às demandas de negócio da entidade, além de estar em conformidade com Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que direciona o atendimento às tendências mundiais e desafios como a transformação digital, considerada a necessidade de convergência de dados sociais, móveis, e computação em nuvem (peça 60, p.4).

137. Esclarece o Sesi que a computação em nuvem se enquadra como tendência tecnológica que permite a utilização de recursos computacionais como serviço ao invés da aquisição de um produto e que as demandas da entidade requerem soluções efetivas em que ‘os dados devem ser confiáveis e acessíveis, atendendo a princípios de operação contínua, adoção de soluções nativas em nuvem, experiência do cliente, segurança na concepção e planejamento e o balanceamento entre velocidade, riscos e benefícios’ (peça 60, p.4-5).

138. Prossegue o Sesi informando que software como serviço (SaaS) é uma forma de distribuição e comercialização de software na qual o fornecedor se responsabiliza por toda a estrutura, desde servidores, conectividade, segurança da informação, bem como o próprio software, que o cliente utiliza via internet, pagando um valor pelo serviço oferecido. Finaliza informando que a necessidade do Sesi está totalmente alinhada à adoção de um modelo como SaaS, pois a arquitetura atende na íntegra as necessidades da instituição e sua clientela (peça 60, p. 5).



139. No quadro-resumo (peça 64, p. 7-8), o Sesi apresenta esclarecimentos semelhantes aos apresentados na peça 60 sobre essa proposta de encaminhamento e elenca os seguintes mecanismos de controle adotados pela entidade que, no seu entendimento seriam suficientes: Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), procedimento PR06 – Preparação para Aquisições de Bens e Serviços de TI, termo de referência do pregão, bem como a RFI realizada no âmbito desta contratação. Adicionalmente, informa que todos os respondentes da RFI apresentaram propostas na modalidade SaaS.

#### ANÁLISE

140. Os esclarecimentos do Sesi registrados nos parágrafos 136-137 constituem justificativas aceitáveis quanto a ser necessário, do ponto de vista de negócio, e adequado, do ponto de vista tecnológico, considerando-se a maturidade da indústria, o uso de soluções baseadas em computação em nuvem.

141. Entretanto, como explanado na análise do item anterior da proposta de ciência, existem diversas outras arquiteturas (modelos) de computação em nuvem no mercado, a exemplo de IaaS e PaaS, além do modelo SaaS, que foi adotado no certame, cada qual apresentando suas vantagens e desvantagens próprias, assim como custos, benefícios e riscos inerentes a cada arquitetura.

142. O esclarecimento do Sesi no parágrafo 138 apenas justifica que o modelo SaaS é uma das arquiteturas de computação em nuvem que é capaz de atender às necessidades de negócio da entidade. Porém, não contempla justificativas quanto às razões dessa arquitetura específica ter sido adotada, em detrimento de arquiteturas alternativas como IaaS ou PaaS (ou outras delas derivadas, mais modernas, baseadas em **containers** e **microservices**), nem por que foi aceito volume expressivo de customizações por desenvolvimento, fator de elevação de riscos e custos, como se explana a seguir.

143. Vislumbram-se como importantes alternativas que poderiam ter sido avaliadas pelo Sesi, nesse caso concreto, a possibilidade de contratação de plataforma de computação em nuvem na arquitetura IaaS ou PaaS associadas ao desenvolvimento próprio da solução. As vantagens, desvantagens, custos e riscos dessas alternativas, comparativamente à arquitetura SaaS com customizações, mereceriam (e pelo que dispõe as normas internas do Sesi deveriam) ter sido contempladas em adequado estudo de viabilidade. Uma vantagem da adoção de alternativas como IaaS ou PaaS associadas ao provimento do software por desenvolvimento próprio (peça 65, p. 31) seria a redução significativa da dependência do fornecedor, pela asseguuração de todos os direitos necessários ao acesso e uso dos códigos-fontes, mesmo no caso de substituição da empresa contratada.

144. Reitera-se que um importante risco da adoção do SaaS, na forma como prevista neste certame, é a dependência tecnológica do fornecedor. Esse risco é consequência direta do fato de que o edital prevê volume expressivo de customizações, consideradas em duas categorias: customizações sem ônus (implementação após a PoC de até 29,55% das funcionalidades importantes) e customizações com ônus (grande quantidade de pontos de função para desenvolvimento de funcionalidades novas), conforme antes se explanou (parágrafos 117-119).

145. Descreve-se a seguir as principais razões para esse risco se manifestar, como isso ocorre e seus impactos.

146. Um dos principais motivos pelo qual os pacotes de software, gênero ao qual o SaaS pertence, se popularizaram, é o fato de que, nesse modelo, o fornecedor desenvolve uma aplicação padronizada e a comercializa a um número grande de clientes, que necessitam das mesmas funcionalidades. O resultado dessa padronização é o ganho de escala que beneficia ambas as partes: o fornecedor vende mais e os clientes pagam valor mais baixo do que pagariam pelo desenvolvimento de uma aplicação personalizada.

147. Assim, customizações ou adequações por desenvolvimento, em pacote de software ou SaaS, para atender necessidades especiais de um cliente, deveriam ser exceção, pois não geram o benefício do ganho de escala. Ao contrário, é alta a probabilidade de prejuízo financeiro nessa situação, pois o contratante desse tipo de serviço não detém licença permanente de uso da solução. Dessa forma, as



modificações realizadas para atender necessidades especiais do cliente serão perdidas ao final do contrato.

148. Nessa situação, pouco adianta ao cliente deter direitos apenas sobre as customizações que realizar, já que não lhe resta assegurado o direito de utilizar a solução completa nem o direito de acessar e utilizar os códigos-fontes da solução como um todo, com vistas a fazer bom e efetivo proveito dos fragmentos dos códigos de customizações cuja propriedade detenha. A alternativa de usar tais fragmentos com outra solução também não é realista, pela dependência natural entre pedaços de código-fonte e o restante de um sistema maior (funções e bibliotecas privadas).

149. Logo, em uma solução SaaS fortemente customizada por desenvolvimento, como é o caso em análise, existe alta dependência do cliente ao fornecedor específico daquela solução, resultando em sérias dificuldades para a substituição desse fornecedor sem causar prejuízos à organização.

150. Verifica-se que o risco de dependência do fornecedor, identificado no certame em tela, pode produzir impactos estratégicos e financeiros danosos, entre os quais: i) dificuldade para substituir o fornecedor sem o efeito adverso de deixar de usufruir das funcionalidades implementadas por customização; ii) dificuldade de obter renegociação contratual vantajosa, por não existir fornecedor alternativo capaz de atender a todas as funcionalidades implantadas por customização; iii) perda financeira, referente aos investimentos realizados na forma das customizações durante toda a contratação, caso a entidade decida por substituir o fornecedor.

151. Os impactos adversos citados no parágrafo anterior serão explanados com mais detalhes na análise dos esclarecimentos do Sesi ao item 'e' da proposta de ciência (parágrafos 201-218).

152. Em função da magnitude do risco identificado na escolha da plataforma SaaS adotada no pregão do Sesi, consideradas as características específicas previstas no edital, como o volume expressivo de customizações e tendo em vista as melhores práticas de gestão e governança de TI, a justificativa para a adoção dessa arquitetura exigiria a apresentação de estudo de viabilidade completo, contemplando análise dos benefícios, custos totais e riscos, comparativamente a outras alternativas, incluindo comparação com a alternativa de desenvolvimento próprio.

153. Ademais, estudo abrangente e com essas características era requerido em normas internas, como antes explanado (parágrafos 121-129).

154. Aliás, o próprio Sesi manifesta-se no sentido de que a computação em nuvem que busca adotar é fundamentada no balanceamento entre velocidade, riscos e benefícios (parágrafo 137). Mas não apresenta nos autos os estudos de viabilidade que deveriam ter sido realizados, contemplando análises de custo-benefício e de riscos, entre outros aspectos necessários a justificar, adequadamente, a adoção da arquitetura SaaS neste certame, associada a expressivo volume de customizações por desenvolvimento.

155. Assim, pela falta de um estudo de viabilidade adequado, aspecto tratado na análise do item anterior, constata-se que o Sesi não é capaz de justificar a escolha da arquitetura SaaS com expressivo volume de customizações, comparativamente a outras possíveis alternativas. Verifica-se que os mecanismos elencados pelo Sesi em seus esclarecimentos (parágrafo 139) não são capazes de justificar a decisão tomada na etapa de planejamento da contratação, ou seja, não respondem à pergunta: 'Qual, dentre as arquiteturas e modelos de negócio/provimento, considerando-se as opções disponíveis no mercado e internamente, é mais adequada para a implantação desta solução, tendo em conta custos, benefícios e riscos?'.

156. Outros aspectos demonstrativos da ineficácia, para o fim almejado, dos demais mecanismos citados pelo Sesi (PDTI e normas internas) já foram apresentados ao longo da análise do item anterior da proposta de ciência (parágrafos 130-131).

#### CONCLUSÃO PARCIAL

157. Do exposto, entende-se que é adequado dar ciência ao Sesi de que, na presente contratação, verificou-se ausência de justificativa da escolha da arquitetura e modelo de negócio da solução selecionada.

158. Por fim, entende-se que o grau de necessidade da determinação que foi proposta é alto,

*haja vista a magnitude do risco de dependência ao fornecedor identificado e tendo em conta o expressivo montante que poderá ser pago, na forma de customizações com ônus, da ordem de R\$ 3.000.000,00 anuais ou R\$ 18.000.000,00 ao longo de até seis anos de execução contratual (peça 26, p. 13), valores esses que podem vir a se transformar em prejuízo ao Sesi, devido ao risco apontado.*

*MANIFESTAÇÃO DO SESI SOBRE O ITEM 'C' DA PROPOSTA DE CIÊNCIA DO PARÁGRAFO 211.3.4 DA PEÇA 57*

*159. Esse item trata da proposta de ciência relativamente à ausência de análise comparativa do custo-benefício de se realizar customizações por meio de desenvolvimento, com ônus, na solução contratada como serviço, sendo que as condições contratuais não asseguram direito de propriedade ou acesso aos códigos-fonte da solução completa pelo Sesi.*

*160. Sobre esse ponto, os esclarecimentos prestados pelo Sesi foram (peça 60, p. 6):*

*'Relativo a este item, a RFI (request for information) realizada pelo SESI previamente à licitação, atestou no mercado ampla disponibilidade de pacotes de software em SST, quando foi verificada a existência de soluções compatíveis com a necessidade e identificados potenciais fornecedores. Relevante informar que todas as empresas consultadas ofereceram propostas na modalidade SaaS. Uma vez que as soluções na modalidade SaaS atendiam a necessidade do SESI, somado ao disposto na Política de Sistemas de Informação adotada pelo Sistema Indústria, dúvidas não restaram que a adoção de software de prateleira seria mais benéfica, econômica e segura para a entidade.'*

*161. Ainda em relação a esse item, o Sesi informa que (peça 60, p. 8):*

*'Nos itens 192 e 193 da instrução, a unidade técnica entende pela necessidade dos códigos-fonte serem de propriedade do SESI em caso de alterações/customizações da solução realizadas pela contratada. No entanto, tal entendimento esbarra em uma limitação de mercado, pois o domínio do código-fonte da solução completa vai de encontro à priorização do uso de pacotes (adoção de software como serviço). (...) Todos os contratos que envolvem TI são geridos com base no procedimento de 'Gestão de Contratos de TI — PR05', em que constam medidas de natureza técnica que garantem os controles sobre as customizações das soluções como: controle da execução do serviço, planejamento, acompanhamento e fiscalização da execução contratual e monitoramento da lista de riscos.'*

*162. No quadro-resumo (peça 64, p. 9-10), o Sesi apresenta esclarecimentos semelhantes aos apresentados na peça 60 sobre essa proposta de encaminhamento e elenca como mecanismo de controle adotado pela entidade a RFI realizada no âmbito desta contratação.*

*ANÁLISE*

*163. O alto risco de efeitos adversos decorrentes da adoção de pacote de software na modalidade SaaS associado a alto volume de customizações (com e sem ônus) foi detalhado na análise dos esclarecimentos relativos ao item anterior da proposta de ciência da Sefti (parágrafos 144-150).*

*164. Em função da magnitude do risco de dependência do fornecedor, considerando-se as melhores práticas de governança e gestão de TI, assim como o princípio constitucional e administrativo da eficiência e as próprias normas internas da entidade, entende-se que a justificativa para o modelo de provimento adotado (SaaS com grande volume de customizações) exigiria a apresentação de estudo de viabilidade completo, contemplando análise dos benefícios, custos totais e riscos, comparativamente a outras alternativas, como antes explanado (parágrafos 121-129).*

*165. No que concerne às afirmações do Sesi de que a RFI seria possível mecanismo de controle (parágrafo 162) e que todas as propostas obtidas na RFI foram na modalidade SaaS (parágrafo 160), constata-se que não são suficientes para dispensar a proposta de ciência em tela, pois se verifica que a consulta foi orientada para obter informações no mercado apenas quanto a soluções providas na arquitetura SaaS, conforme estimativas de custos solicitadas constantes nos itens 3.2.2 e 5.5 da RFI (peça 66, p. 26 e 77). Ademais, a RFI realizada não contempla os demais aspectos requeridos pelos itens 4.2.1.2 e 6.1.1 da política que dispõe sobre os sistemas de informação.*



166. Constatase que a referida RFI não contempla a avaliação identificada como ausente e que é o objeto desse item da proposta de ciência, qual seja, ausência de análise comparativa do custo-benefício de se realizar customizações por meio de desenvolvimento na solução contratada como serviço (SaaS), tendo em conta que as condições contratuais não asseguram direito de propriedade ou acesso aos códigos-fonte da solução completa pelo Sesi.

167. Mesmo que o mercado somente dispusesse de pacotes na modalidade SaaS, o que não ficou comprovado, a análise comparativa ainda deveria ser realizada, pois tal situação não demonstra a impossibilidade ou inadequação do desenvolvimento próprio do software associado a outras alternativas de computação em nuvem, a exemplo de IaaS ou PaaS. Reitera-se que, de acordo com as políticas e normas internas do Sesi, a confrontação entre as possíveis alternativas de provimento deveria ter sido objeto de análise comparativa, como já se expôs.

168. Também não é possível acatar o entendimento do Sesi, transcrito no parágrafo 160, de que não resta dúvida de que a adoção de software de prateleira na modalidade SaaS estaria em conformidade com a Política de Sistemas de Informação e seria mais benéfica, econômica e segura para a entidade. Note-se que já se demonstrou que a priorização da adoção de pacote de software ou SaaS para o certame em tela não foi devidamente justificada, em face do alto volume de customizações requerido, e contrariou, inclusive, a citada política do Sesi (parágrafos 110-123). Ou seja, o caso concreto requeria uma análise comparativa do custo-benefício, inclusive quanto aos riscos, de se realizar customizações por meio de desenvolvimento, com ônus, na solução contratada como SaaS, sem aquisição da propriedade dos códigos-fonte, relativamente a outras alternativas de provimento, o que não foi feito, e é disso que trata este item da proposta de ciência. Logo, pairam muitas dúvidas quanto ao acerto da decisão.

169. Há que se esclarecer o contexto do entendimento que foi registrado pela Sefti na instrução anterior (peça 57, parágrafos 192-193), no sentido de que haveria necessidade de que o código-fonte da solução fosse de domínio do Sesi, conforme informa a entidade em sua manifestação (parágrafo 161).

170. Em realidade, o que esta unidade técnica buscou apontar, naquela oportunidade, é que o domínio do código-fonte da solução completa seria necessário para dar eficácia à previsão do item 19.7 do TR, a qual assegura a propriedade do Sesi apenas aos direitos autorais, patrimoniais e conexos das customizações por meio de desenvolvimento realizadas, algo que não é suficiente para mitigar o risco de dependência ao fornecedor, pelas razões expostas aos parágrafos 142-150 desta instrução.

171. Verifica-se que o Sesi admite em sua manifestação que não é possível obter direitos sobre o código-fonte completo da solução, pois isso esbarra em uma limitação de mercado (parágrafo 161). Esse fato pode justificar a dificuldade de se adotar tal medida para mitigar o risco de dependência ao fornecedor identificado, mas não demonstra que foram adequadas, eficazes e suficientes as medidas mitigatórias adotadas, já que o risco persiste.

172. Assim, reitera-se, o que se apontou na instrução anterior: a medida do item 19.7 do TR não é eficaz para efetiva mitigação do risco de dependência tecnológica do fornecedor.

173. Cabe ao gestor, ao decidir sobre alternativas identificadas em análise de riscos, avaliar amplo leque de possíveis ações mitigatórias para reduzir efetivamente o nível do risco. Obviamente que as decisões tomadas quanto às ações de tratamento dos riscos devem se orientar por princípios administrativos já sedimentados, como os da eficiência e economicidade, entre outros.

174. O fato concreto é que o risco de dependência ao fornecedor não foi efetivamente mitigado no certame em tela e não há elementos nos autos que justifiquem essa situação.

175. Note-se que o gestor do Sesi poderia ter optado por evitar o risco, em vez de mitigá-lo. Para tanto, a adoção de outros paradigmas de fornecimento e de arquitetura da solução poderiam e deveriam ter sido analisados, mediante estudo de viabilidade apropriado, mas não o foram. Uma possível forma de evitar o risco de dependência do fornecedor e suprir acesso total ao código-fonte do software seria a adoção de arquitetura PaaS ou IaaS associada com o desenvolvimento próprio do

software, como antes citado. Contudo, não foram realizados estudos comparativos desse tipo, a fim de apoiar a tomada de decisão.

176. Em relação à aplicação das atividades do procedimento PR05 citado pelo Sesi (parágrafo 161), também não se verifica que isso seja adequado ou suficiente para mitigar o risco identificado, pois as ações elencadas tão somente tratam de controles para assegurar que as customizações sejam realizadas em conformidade com as solicitações e da forma planejada. Porém, não têm o condão de reduzir a dependência tecnológica do fornecedor, característica que é inerente ao volume expressivo de customizações admitidas no certame, como anteriormente explanado, resultando em grande quantidade de funcionalidades que não será possível encontrar em solução de outro fornecedor.

#### CONCLUSÃO PARCIAL

177. Do exposto e considerando-se a descrição do risco de dependência do fornecedor e seus impactos, relatados nos parágrafos 142-150 desta instrução, ratifica-se o entendimento de que os mecanismos de controle utilizados pelo Sesi, não mitigam, efetivamente, o risco de dependência ao fornecedor e eventuais impactos derivados dessa situação, como dificuldades para sua substituição sem incorrer em prejuízos financeiros.

178. Agrava essa conclusão o fato de que o risco de dependência do fornecedor e seu efeito na continuidade dos serviços deveria ter sido considerado no âmbito de análises que eram demandadas pelas normas internas e que não foram realizadas. Por exemplo, a preocupação com a continuidade das soluções contratadas de terceiros, considerando, entre outros aspectos a necessidade de substituição de fornecedor, é mandamento contido na Política de Sistemas de Informação do Sesi, nos seguintes termos (peça 65, p. 31):

‘6.2.4.2 Previsão de formas de continuidade, quando da aquisição de Sistemas de terceiros, em função de evoluções e alternativas, tais como: decisão de mudança de plataformas e fornecedores;’

179. Conclui-se que esse item da proposta de ciência é necessário e adequado, pois trata de aspecto complementar aos dos itens analisados anteriormente, no qual se identificou a ausência de estudo adequado, contendo avaliação comparativa de diferentes arquiteturas e modelos de negócio das soluções disponíveis no mercado capazes de atender aos requisitos desejados, o qual, se fosse realizado, poderia auxiliar a evitar ou melhor mitigar o risco ora analisado.

180. Por fim, entende-se que o grau de necessidade da proposta examinada é alto, pois visa evitar ocorrências semelhantes de alto impacto, haja vista, a magnitude do risco de dependência ao fornecedor identificado e tendo em conta o expressivo montante que poderá ser pago, na forma de customizações com ônus, da ordem de R\$ 3.000.000,00 anuais ou R\$ 18.000.000,00 ao longo de até seis anos de contratação (peça 26, p. 13), valores esses que podem vir a se transformar em prejuízo ao Sesi, devido ao risco apontado.

181. Por oportuno, julga-se necessário promover pequenos ajustes no texto da referida proposta de ciência, para melhor descrever a falha identificada no planejamento da contratação e seus impactos e melhor orientar as ações do Sesi. Esses ajustes redacionais, na forma abaixo, resultam em redação idêntica à do item ‘e’ da proposta de ciência, que se verá adiante, razão pela qual apenas um desses itens será mantido na proposta final a ser encaminhada:

‘c) ausência de adequada análise de riscos e do custo-benefício de se realizar volume expressivo de customizações por meio de desenvolvimento na solução contratada como serviço (SaaS), considerando-se que não foram adotadas medidas adequadas e efetivas para mitigar a alta dependência do fornecedor contratado, fato que dificulta sua substituição e eleva a probabilidade de prejuízos financeiros futuros à entidade, seja nas prorrogações contratuais, seja em eventual nova licitação.’

#### MANIFESTAÇÃO DO SESI SOBRE O ITEM ‘D’ DA PROPOSTA DE CIÊNCIA DO PARÁGRAFO 211.3.4 DA PEÇA 57

182. Este item da proposta de ciência trata da ausência de definição de mecanismos para assegurar a continuidade do fornecimento da solução no caso de interrupção contratual imprevista, por razões de força maior que afetem a contratada.



183. Em relação a isso, o Sesi informa em seus esclarecimentos que a entidade adotou, no edital e contrato, instrumentos de proteção para assegurar a continuidade da utilização da solução contratada. Cita que os itens 19.4-19.7.2 do termo de referência estabelecem cláusulas com as seguintes características (página 60, p. 6):

a) obrigação da contratada em devolver de imediato todas as informações e dados do Sesi que são por ela custodiados, quando solicitado;

b) afirmação de que o Sesi é o proprietário único e exclusivo das informações e dados custodiados pela contratada;

c) obrigação da contratada manter confidencialidade das informações e dados que custodia, sob pena de reparação de eventuais perdas e danos; e

d) afirmação de que o Sesi é o proprietário exclusivo dos direitos autorais, patrimoniais e conexos, relativamente às customizações realizadas na solução contratada, podendo modificar, atualizar e reaproveitar essas customizações em outros produtos, alienar ou ceder tais direitos, sem qualquer contrapartida à contratada.

184. Ainda sobre esse ponto, o Sesi informa que executa um procedimento de gestão de contratos de TI denominado PR05, o qual dispõe sobre a transição contratual e contempla a verificação de recursos humanos e materiais necessários à continuidade dos serviços, entrega de versões finais de produtos e documentações e transferência final de conhecimentos (peça 60, p. 6).

185. No quadro-resumo (peça 64, p. 10-12), o Sesi apresenta esclarecimentos semelhantes aos apresentados na peça 60 sobre essa proposta de encaminhamento e elenca como mecanismos de controle adotados pela entidade o regulamento de licitações e contratos, o termo de referência do certame e o procedimento PR05 citado.

#### ANÁLISE

186. Constata-se que alguns dos instrumentos de proteção citados pelo Sesi em sua manifestação são efetivos para assegurar direitos legais, inclusive quanto à reparação de perdas e danos, mas não efetivos para assegurar a continuidade da realização dos serviços em caso de substituição do fornecedor, que é o ponto central da medida proposta.

187. Enquadram-se nessa categoria os instrumentos arrolados nos itens 'a', 'b', 'c' e 'd' do parágrafo 183. Os itens 'a', 'b' e 'c' asseguram, em tese, a propriedade das informações pelo Sesi, o uso adequado dessas informações pela contratada e sua devolução, mas não atacam o problema de como transportar e utilizar essas informações em solução de outro fornecedor, caso necessário, de forma efetiva e tempestiva. A cláusula do item 'd' do mesmo parágrafo não é capaz de assegurar o transporte das customizações realizadas em certa solução para uso em solução de outro fornecedor, pelas razões expostas no parágrafo 148 desta instrução.

188. Quanto às atividades previstas no procedimento de gestão contratual PR05, não há razoabilidade em presumir que serão efetivas para assegurar que todo o conjunto de funcionalidades existentes passem a funcionar, tempestivamente, em solução de outro fornecedor, pois tais atividades estão previstas para serem executadas apenas na etapa de transição contratual, com prazo exíguo de noventa dias para transferência de conhecimentos (peça 2, p. 2, item 1.8), e considerando-se que a mudança de fornecedor exigirá o redensenvolvimento de volume expressivo de customizações (com e sem ônus) que foi identificado nessa contratação.

189. Ademais, constata-se que todos os instrumentos de proteção apontados pelo Sesi tratam da substituição do fornecedor de forma prevista e controlada, mas nenhum deles é capaz de oferecer solução razoável para o problema de assegurar a continuidade dos serviços em face de interrupção do fornecimento dos serviços pela contratada por razões de força maior e imprevistas, que é o cerne da proposta de ciência em tela.

190. Como exemplos de situação desse tipo, podem-se citar catástrofes naturais, epidêmicas ou até mesmo eventos tecnológicos e financeiros não previstos, inerentes ao mercado, que impossibilitem a continuidade das operações do fornecedor e se manifestem de modo abrupto, inviabilizando uma transição programada.



191. Para mitigar impactos do risco de descontinuidade do fornecimento dos serviços, decorrente de eventos desse tipo, pode-se vislumbrar ações, entre outras, como as seguintes: i) estabelecimento da obrigação de entrega de cópias dos dados custodiados em periodicidade curta (diária ou semanal); ii) obrigação da contratada em implementar as customizações de forma reutilizável e desacoplada do sistema completo, para viabilizar sua transposição ágil para uso em outra solução; iii) previsão de entrega, em periodicidade curta, dos códigos-fontes das customizações realizadas pela contratada.

192. Entende-se que o planejamento desta contratação, que se caracteriza pela alta dependência do fornecedor, conforme explanado nos parágrafos 163-181 desta instrução, deveria ter-se fundamentado em estudo técnico abrangente, contemplando aspectos como a necessária análise de riscos, no qual, entre outros, o risco de interrupção imprevista do fornecimento fosse identificado e ações de mitigação apropriadas, a exemplo das citadas no parágrafo anterior, entre outras, fossem tempestivamente adotadas.

193. Agrava essa conclusão o fato de que o item 6.2.4.2 da Política de Sistemas de Informação do Sesi explicitamente requer que sejam previstas formas de continuidade para sistemas adquiridos de terceiros, inclusive em face da necessidade de mudança de plataforma e substituição de fornecedor.

194. Essa política e outros mecanismos de controle citados pelo Sesi, como o regulamento de licitações e contratos da entidade e normas internas (parágrafo 185) possuem características de indutores de comportamento, mas, no caso concreto, constata-se que não foram capazes de assegurar a implementação de controles subjacentes necessários, concretos e efetivos, para mitigar relevantes riscos identificados nessa contratação.

#### CONCLUSÃO PARCIAL

195. Dessa forma, como não se verificam nos esclarecimentos do Sesi e demais documentos nos autos que tenham sido adotadas ações ou controles concretos efetivos capazes de assegurar a continuidade do fornecimento da solução no caso de interrupção contratual imprevista, por razões de força maior que afetem a contratada, entende-se adequada a proposta de ciência em tela.

196. Por fim, entende-se que o grau de necessidade da proposta examinada é alto, pois visa evitar a concretização de riscos de alto impacto para a organização, pois a indisponibilidade de serviços com alta relevância para o negócio do Sesi, como se verifica nesse caso, traria prejuízos financeiros e estratégicos irremediáveis à entidade.

#### MANIFESTAÇÃO DO SESI SOBRE O ITEM 'E' DA PROPOSTA DE CIÊNCIA DO PARÁGRAFO 211.3.4 DA PEÇA 57

197. Este item da proposta de ciência trata da ausência de definição de mecanismos para viabilizar, ao final da vigência do contrato, a eventual substituição do fornecedor e/ou a manutenção de preços vantajosos para o Sesi, em face de potencial dependência ao fornecedor atual gerada por fatores como as customizações por meio de desenvolvimento (com e sem ônus) realizadas durante a execução contratual.

198. Em seus esclarecimentos, o Sesi aponta que o regulamento de licitações e contratos da entidade exige, para as prorrogações contratuais, justificativa da necessidade e da vantagem do preço, além de existir previsão, no art. 30 da norma, que limitaria o acréscimo contratual em 25% do valor inicial (peça 60, p. 7).

199. No que se refere às customizações, o Sesi manifestou-se da seguinte forma (peça 60, p. 7):

‘Quanto às customizações sem ônus para o contratante, entendemos que os estudos prévios, planejamento para contratação e a prova de conceitos realizados pelo SESI, objetivaram conhecer a solução de forma detalhada, o que mitiga a necessidade de customizações.

Adicionalmente, o ANEXO I — Termo de Referência — dispõe sobre as customizações com ônus que, verificada sua necessidade, deverão sempre ser aprovadas e justificadas pelo SESI, garantindo o atendimento das necessidades do negócio, conforme transcrito (...)’

200. No quadro-resumo (peça 64, p. 12-14), o Sesi apresenta esclarecimentos semelhantes aos apresentados na peça 60 sobre essa proposta de encaminhamento, cita adicionalmente o art. 29 do

seu regulamento de licitações e contratos e elenca como mecanismos de controle adotados pela entidade: o referido regulamento, o termo de referência do certame e o procedimento PR05, que trata de procedimentos de gestão contratual.

#### ANÁLISE

201. Os esclarecimentos do Sesi não atacam o cerne do problema apontado na proposta de ciência em tela, que é mitigar adequadamente o risco de que o Sesi não seja prejudicado financeiramente ao negociar a prorrogação do contrato com o fornecedor atual ou no caso de optar pela substituição do fornecedor.

202. A causa principal desse risco foi identificada como sendo a dependência ao fornecedor, gerada pelo expressivo volume de customizações por meio de desenvolvimento, com e sem ônus, que o edital admitiu serem implementadas durante a execução contratual. Esse fato já foi demonstrado nas análises realizadas aos parágrafos 110-119, 142-150 e 163-181.

203. Portanto, não é admissível o entendimento do Sesi de que as análises realizadas no planejamento da contratação mitigam a necessidade de customizações sem ônus, pois, como demonstrado, o Sesi não realizou as análises necessárias e nem adotou medidas suficientes para a mitigação efetiva do risco em tela e suas causas, como a dependência do fornecedor.

204. Também não é possível acolher o argumento de que a limitação de acréscimos em 25%, conforme consta no art. 30 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, constitua controle adequado para mitigar o risco de prejuízo ao Sesi nas prorrogações de contrato com o fornecedor atual. Consta-se que tal artigo dispõe sobre a possibilidade de complementação ou acréscimo no objeto da contratação, o que inclui o aumento de preço, mas, logicamente, requer contrapartida em acréscimo nos serviços a realizar em montante equivalente (peça 64, p. 68). Logo, esse comando normativo e esse percentual não se aplicam à situação que está sendo analisada, que é o reajuste de preço sem contrapartida do fornecedor.

205. Quanto à alegação de que as customizações com ônus estão previstas para serem realizadas mediante análise, justificativas e aprovação, nada disso ameniza o fato de que um volume expressivo de customizações por meio de desenvolvimento foi previsto de ser implementado e que se deve admitir a possibilidade de que o serão.

206. Em função do alto volume de customizações, é alto o risco de dependência ao fornecedor, ou seja, dificuldade natural em substituí-lo, já que as funcionalidades obtidas por meio das customizações realizadas atendem necessidades específicas do Sesi e não serão obtidas em solução de outro fornecedor no mercado.

207. Considerado esse cenário, avalia-se a seguir se as previsões constantes do regulamento de licitações e contratos, citadas pelo Sesi, seriam suficientes para mitigar o risco de eventual prejuízo financeiro à entidade.

208. Caso o Sesi entenda que o reajuste proposto pela contratada não é compatível com a evolução dos custos reais, a entidade terá as seguintes alternativas, se não houver acordo:

- a) aceitar a prorrogação, mesmo com reajuste superior ao que seria adequado; ou
- b) não aceitar a prorrogação e fazer licitação para selecionar outro fornecedor no mercado.

209. Como existe alta dependência do fornecedor atual, dificultando a alternativa de substituí-lo por outro fornecedor do mercado, a opção pela alternativa 'a' do parágrafo anterior, no sentido de prorrogar o contrato, resultará em prejuízos financeiros ao Sesi.

210. Caso o Sesi opte pela alternativa 'b' acima elencada, também incorrerá em prejuízos financeiros, pois, além dos custos administrativos de licitar, terá de arcar com os custos de reimplementar, na solução do novo fornecedor, todas as funcionalidades que tiverem sido implementadas por customizações na solução do antigo fornecedor.

211. Note-se que, ainda que pudesse ser aplicado, por hipótese, nas prorrogações contratuais, o limite de 25% a que se refere o art. 30 do regulamento de licitações e contratos (que já se viu não ser aplicável a essa situação), esse controle não asseguraria ausência de eventual prejuízo financeiro, pois, se a evolução real dos custos tiver sido menor, o limite nesse percentual não seria adequado.



*Exemplificando: se a evolução real dos custos no período for 8% e vier a ser autorizado reajuste de preço em 25%, certamente que haverá considerável perda financeira para a instituição.*

212. Ademais, constata-se que, ao contrário do que afirma a entidade, o art. 29 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi não requer que os preços renegociados sejam vantajosos, apenas que a alteração seja justificada (peça 64, p. 68). Assim, reajustes de preços do contrato em tela poderiam, em tese, ser justificados pela dificuldade de substituição do fornecedor, ainda que os valores não sejam vantajosos.

#### CONCLUSÃO PARCIAL

213. Portanto, fica demonstrado que os mecanismos de controle apontados nos esclarecimentos do Sesi não são suficientes para evitar potencial prejuízo à entidade e que houve falha no planejamento da contratação, pois a avaliação desse relevante risco era necessária e controles subjacentes, na forma de medidas de mitigação concretas e efetivas, deveriam ter sido tomadas, razão pela qual entende-se que a proposta de ciência é adequada.

214. Ademais, verifica-se que, no âmbito deste certame, não foram previstos controles concretos e efetivos sequer para permitir adequada avaliação, pelo Sesi, quanto à evolução real dos custos dos serviços prestados, considerando os insumos utilizados (pessoal, software, hardware, infraestrutura contratada, etc.). A título de exemplo, controle que poderia ter sido implementado com essa finalidade seria exigência de entrega, pela contratada, de demonstrativo da composição inicial dos custos e, a cada renegociação de preços, apresentação de demonstrativo atualizado. Esse tipo de controle, se existente, embora insuficiente para mitigar adequadamente o risco de prejuízos financeiros nas prorrogações contratuais, seria importante medida auxiliar para esse fim.

215. Do exposto, considera-se que o grau de necessidade desse item da proposta é alto, pois visa evitar ocorrências semelhantes que, conforme explanado, elevam sobremaneira o risco de prejuízos financeiros à entidade.

216. Convém registrar ainda que a proposta de ciência em tela, decorrente das falhas antes expostas no planejamento da contratação de que trata o Pregão Presencial 13/2017, visam evitar ocorrências semelhantes, sendo de especial interesse a correção dessas falhas não apenas para orientar as prorrogações contratuais permitidas nas normas, mas também para orientar a licitação futura que será realizada ao fim do prazo improrrogável de sessenta meses.

217. Assim, entre as ações que se espera sejam realizadas pelo Sesi em face desse item da proposta de ciência, está a análise de como a entidade poderá capitalizar também para si o benefício real que a atual contratada terá na licitação futura para o mesmo objeto, considerando-se a dependência do fornecedor já explanada e o cenário provável de que o contrato seja prorrogado por seis anos. O pior resultado seria a não realização de nenhuma análise e planejamento nesse sentido pelo Sesi e ocorrer a futura contratação direta do fornecedor atual, por ser o único capaz de atender o amplo conjunto de requisitos desejados, a preços pouco vantajosos para a entidade.

218. Por oportuno, em função do que foi explanado, sugerem-se ajustes na redação desse item da proposta de ciência, da forma abaixo, para deixar mais claro os riscos que foram identificados e para melhor orientar as futuras ações do Sesi. Esses ajustes redacionais, na forma abaixo, resultam em redação idêntica à do item 'c' da proposta de ciência, razão pela qual apenas um desses itens será mantido na proposta final a ser encaminhada:

'e) ausência de adequada análise de riscos e do custo-benefício de se realizar volume expressivo de customizações por meio de desenvolvimento na solução contratada como serviço (SaaS), considerando-se que não foram adotadas medidas adequadas e efetivas para mitigar a alta dependência do fornecedor contratado, fato que dificulta sua substituição e eleva a probabilidade de prejuízos financeiros futuros à entidade, seja nas prorrogações contratuais, seja em eventual nova licitação.'

#### **SOBRE A NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO DA PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO DO PARÁGRAFO 211.4 DA PEÇA 57**

219. A proposta de recomendação contida no parágrafo 211.4 da peça 57 (instrução anterior)



tem o seguinte conteúdo:

*‘211.4 recomendar ao Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN), com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que implemente ações com vistas a mitigar os riscos de descontinuidade do fornecimento da solução contratada como resultado do Pregão Presencial 13/2017, bem como para mitigar os riscos de efeitos estratégicos ou financeiros adversos no caso de substituição do fornecedor a qualquer tempo, em decorrência da dependência tecnológica desenvolvida com o fornecedor atual;’*

220. Não houve esclarecimentos do Sesi, à peça 60, sobre esta proposta de encaminhamento.

221. No quadro-resumo (peça 64, p. 15-16), o Sesi manifesta-se no sentido de que o planejamento e o estudo técnico realizados pela entidade, conforme detalhados nos demais esclarecimentos prestados, abordariam todos os elementos apontados nesta proposta de recomendação.

#### ANÁLISE

222. Verifica-se que os esclarecimentos prestados pelo Sesi não são capazes de elidir a necessidade da referida proposta da Sefti, considerando-se as análises que já foram realizadas nesta instrução.

223. Como anteriormente explanado, ratifica-se o entendimento de que é alto o risco de dependência do fornecedor, em função do volume expressivo de customizações por desenvolvimento admitidos no certame, com e sem ônus, e que não foram adotadas medidas mitigatórias suficientes para adequada e efetiva mitigação desse risco (parágrafos 110-119, 142-150 e 163-181).

224. Entre os possíveis impactos de tal risco está a possibilidade de prejuízos financeiros futuros à entidade (parágrafos 206-212.).

225. Além disso, constata-se que outro grande impacto desse risco é a elevação do nível de outro risco: de descontinuidade do fornecimento da solução contratada, para o qual também se verifica não existirem medidas mitigatórias suficientes.

226. Em relação a esse último risco, esclarece-se que o alvo principal da referida proposta de recomendação é o risco de descontinuidade do fornecimento em razão de eventual interrupção contratual imprevista, por razões de força maior que afetem a contratada e que levem à necessidade de substituir o fornecedor, como explanado na análise do item ‘d’ da proposta de ciência (parágrafos 186-194).

227. Observe-se que seria mais simples assegurar a continuidade do fornecimento, nesse tipo de situação imprevista, se fosse fácil a substituição de um fornecedor por outro apto a fornecer os mesmos serviços. Porém, no caso do certame em tela, constata-se que isso não será tarefa simples, devido à alta dependência do fornecedor identificada, em decorrência do expressivo volume de customizações admitido por meio de desenvolvimento, durante a execução contratual.

228. Verifica-se que o Sesi optou por adotar, no certame em tela, arquitetura e modelo de provimento (SaaS com alto volume de customizações) sem amparo em estudo de viabilidade abrangente e suficiente para apoiar a decisão tomada, contrariando recomendações das melhores práticas e das próprias normas internas da entidade, tendo como consequência a não efetiva mitigação dos riscos acima elencados, resultando em alto nível de risco residual.

229. Já se concluiu que o conjunto de falhas identificados no planejamento da contratação são razões suficientes para se considerar adequados e necessários todos os itens da proposta de ciência do parágrafo 211.3.4 da instrução à peça 57. São esses mesmos fundamentos que levaram a Sefti a propor a recomendação do parágrafo 211.4 da peça 57.

#### CONCLUSÃO PARCIAL

230. Portanto, tendo em vista o que foi exposto, entende-se que medida corretiva como a referida recomendação é necessária.

231. Entretanto, considerando-se as conclusões obtidas nesta reanálise dos fatos, agregada às informações adicionais trazidas aos autos pelo Sesi às peças 60 e 64-68, julga-se que a recomendação anteriormente proposta não é a medida mais adequada nem a mais efetiva que pode ser adotada pelo





TCU para a correção das falhas.

232. Considerando-se que não foi realizada, como parte dos estudos técnicos do planejamento da contratação, adequada análise de risco, contemplando a identificação, mitigação e gestão dos riscos identificados nesta instrução, o que afronta as melhores práticas de gestão e de governança de TI, o princípio constitucional e administrativo da eficiência, bem como contraria normas internas do Sesi, propõe-se substituir a proposta de recomendação do parágrafo 211.4 da peça 57 por determinação, nos seguintes termos:

*'determinar ao Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) e aos itens 6.1.1 e 6.2.4.2 da Política de Sistemas de Informação do Sesi, que, no prazo de 120 dias:*

*a) realize abrangente estudo de análise dos riscos relacionados ao contrato e serviços resultantes do Pregão Presencial 13/2017, contemplando a identificação, análise, avaliação, plano de tratamento e monitoração dos riscos;*

*b) inclua no escopo da análise de riscos e do plano de tratamento resultante as etapas de execução contratual, negociação de prorrogações e licitação para substituição do fornecedor;*

*c) considere na análise de riscos, no mínimo, os seguintes riscos identificados pelo TCU no âmbito do TC 006.636/2018-7 e os possíveis impactos financeiros e não-financeiros deles decorrentes: dependência tecnológica do fornecedor, dificuldade de substituição do fornecedor e descontinuidade de fornecimento por razões imprevistas que afetem o fornecedor;*

*d) avalie, entre as opções para tratamento dos riscos, a possibilidade de adoção de diferentes alternativas de arquiteturas de computação em nuvem associadas ao desenvolvimento próprio da solução;*

*e) encaminhe ao TCU, ao final do prazo estabelecido, cópia da análise de riscos realizada e do plano de tratamento resultante, sem prejuízo da implantação tempestiva das ações planejadas que se fizerem necessárias.'*

233. Entende-se que proposta de encaminhamento nesse sentido é mais eficiente, dada a urgência de se estabelecer medidas para mitigar riscos resultantes de falhas no planejamento do certame, conforme relatado ao longo desta instrução, de modo a orientar ações a serem executadas tanto na execução do contrato em andamento como em eventuais prorrogações ou nova licitação. Essa proposta também é mais apropriada, tendo em vista ter ficado demonstrado que não foi realizado estudo de viabilidade adequado, situação que, potencialmente, submete a entidade a outros riscos, ainda não identificados e tratados.

#### CONCLUSÃO

234. Apresentam-se a seguir as conclusões finais desta unidade técnica, tendo em vista a reanálise das propostas de encaminhamento apresentadas pela Sefti à peça 57 à luz dos esclarecimentos do Sesi constantes à peça 60 e 64-68, conforme determinação do relator à peça 61.

235. Em síntese, o exame realizado nesta instrução conclui pela necessidade de manutenção, com adequações, das propostas anteriores, pois se verifica a necessidade de ajustes na redação de algumas propostas, para maior efetividade e clareza, bem como a possibilidade de consolidação de duas delas, como se descreve a seguir.

236. Preliminarmente, lembra-se que restou evidenciado, na análise anterior desta unidade técnica, que a representante não atende a requisitos obrigatórios, devendo ser considerada desclassificada (peça 57, p. 25, parágrafos 180-181).

237. De outra parte, a representação é parcialmente procedente, pois a reanálise ora realizada dos esclarecimentos apresentados pelo Sesi às peças 60 e 64-68 confirma as conclusões previamente registradas pela Sefti de que ocorreram irregularidades no Pregão Presencial 13/2017 que ofendem os comandos do art. 2º do Regulamento de Licitação e Contratos da instituição, a saber: restrição à competitividade do certame, avaliação não isonômica das licitantes e ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (peça 57, p. 28, parágrafo 205).



238. Portanto, considera-se que é adequada e necessária proposta no sentido de que o Tribunal dê ciência ao Sesi das irregularidades apontadas no parágrafo anterior, com vistas a prevenir sua repetição (parágrafos 94-103). Medidas adicionais foram cogitadas, mas não foram propostas em função das ponderações registradas no exame anteriormente realizado (peça 57, p. 25-26, parágrafos 182-189).

239. A reanálise dos fatos, à luz dos novos esclarecimentos prestados, permite ainda ratificar a conclusão de que o Sesi considerou atendidos, na PoC da empresa AGE, diversos requisitos obrigatórios que não foram demonstrados, os quais devem ser implementados sem ônus (parágrafos 36-80).

240. Note-se que requisitos obrigatórios que devem ser implementados sem ônus tem seu custo embutido no preço total da solução. Assim, no caso de não implementação de requisitos obrigatórios, deveria haver a devida compensação ao Sesi (parágrafo 89).

241. Não há evidências nos autos de que controles concretos e efetivos tenham sido implementados para assegurar que todos os requisitos obrigatórios serão de fato implementados ou que o Sesi seja compensado em caso de não ocorrer a plena implementação. Ademais, o edital prevê quantitativo expressivo de requisitos novos a serem implementados por meio de customizações com ônus e não há controles efetivos para evitar que customizações sem ônus sejam, indevidamente, consideradas como customizações com ônus e que pagamentos indevidos sejam realizados (parágrafos 82-86).

242. Agrava a situação e aumenta a exposição a riscos o fato de que o Sesi mantém, nos novos esclarecimentos prestados, o entendimento de que requisitos claramente não demonstrados estariam atendidos e seriam indevidas as conclusões da Sefti (peça 60, p. 2).

243. Portanto, entende-se que é adequada e necessária medida como a que foi proposta no parágrafo 211.2 da peça 57, no sentido de determinar ao Sesi que estabeleça controles de gestão contratual, de natureza técnica e gerencial, adequados e suficientes para assegurar a implementação, pela contratada, por meio de configurações e customizações sem ônus, de todos os requisitos que são exigidos no edital, e também para garantir que esses serviços não sejam cobrados da contratante na forma de customizações com ônus, as quais somente são aplicáveis a requisitos novos, não previstos no edital (parágrafos 87-92).

244. Entende-se oportuno realizar pequeno ajuste na redação da referida proposta, para melhor orientar as ações do Sesi e para maior efetividade da medida (parágrafo 93).

245. A análise dos novos esclarecimentos oferecidos pelo Sesi permitiu confirmar, ainda, o entendimento da Sefti de que houve graves falhas no planejamento do certame, contrariando não só as melhores práticas de governança de TI, como também normas internas da entidade, resultando em aumento dos riscos e, em consequência, na possibilidade de contratação não eficiente e não econômica. Assim, também se julga adequada e necessária medida similar à que consta no parágrafo 211.3.4 da peça 57, no sentido de que o Tribunal dê ciência ao Sesi quanto às falhas de planejamento apontadas, com vistas a prevenir sua repetição (parágrafos 132-134, 155-158, 179-181, 195-196, 213-218).

246. Sugere-se ajustar a redação das propostas de ciência de que tratam os itens 'c' e 'e' do parágrafo 211.3.4 da peça 57, com vistas a descrição mais apurada das falhas e riscos identificados e melhor orientar as ações do Sesi, bem como para conferir maior efetividade à medida. Tal ajuste redacional permite consolidar em apenas um os dois itens da proposta de ciência (parágrafos 181 e 218).

247. O exame ora realizado, à luz das novas informações trazidas aos autos pelo Sesi, indica, ainda, que continuam presentes as razões que levaram à proposta de recomendação de que trata o parágrafo 211.4 da peça 57 e que medida nesse sentido é necessária (parágrafos 222-230).

248. Porém, diante do alto risco de prejuízos estratégicos (ao negócio) e financeiros para o Sesi, que foi identificado no exame ora realizado, e, tendo em conta que a presente contratação não foi subsidiada por estudo de viabilidade apropriado, conforme requerido por normas internas da



entidade, entende-se necessário, com vistas a maior efetividade, substituir a proposta de recomendação de que trata o parágrafo 211.4 da peça 57 por proposta de determinação ao Sesi para que realize estudo de análise dos riscos relativos à execução contratual, prorrogações e eventual substituição do fornecedor, relativamente ao contrato resultante do Pregão Presencial 13/2017, contemplando a identificação, análise, avaliação, plano de tratamento e monitoração dos riscos, incluindo o risco já identificado de alta dependência do fornecedor (parágrafo 231-233).

249. Corroborar a necessidade dessa determinação o fato de que o contrato entre o Sesi e a empresa AGE estava em via de ser prorrogado, conforme informações prestadas por representante do Sesi na reunião realizada com esta unidade técnica, em 22/2/2019.

250. Apesar da gravidade das irregularidades identificadas, mantém-se o entendimento anteriormente exposto pela Sefti de que não seria efetiva e adequada, no momento, proposta de determinação no sentido da não renovação do contrato em execução (peça 57, p. 25-26, parágrafos 185-189). No entanto, registre-se que está no escopo do estudo de análise de risco a ser realizado pelo Sesi, em face da proposta de determinação do parágrafo anterior, avaliar, entre outros aspectos, a relação custo-benefício de se manter e prorrogar por até seis anos o contrato atual ou se outras alternativas ainda seriam factíveis, a exemplo da adoção de solução baseada em desenvolvimento próprio e arquitetura de computação em nuvem distinta de SaaS.

251. Em face do item 26 da Portaria-Segecex 12/2016, propõe-se também dar ciência do acórdão que vier a ser proferido à Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais deste Tribunal, unidade responsável pelo exame das contas da unidade jurisdicionada de que trata este processo.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

252. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

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

252.2 determinar ao Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, **caput** (princípio da eficiência), no prazo de 120 dias, estabeleça controles, de natureza técnica e gerencial, relacionados à execução do contrato firmado com a empresa AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. em face do Pregão Presencial 13/2017, adequados e suficientes para assegurar a implementação, pela contratada, por meio de configurações e customizações sem ônus para o contratante, de todos os requisitos que foram exigidos no edital, ou a compensação por eventual não implementação, e para garantir que tais serviços não sejam cobrados na forma de customizações com ônus, bem como que comunique ao Tribunal as providências adotadas;

252.3 determinar ao Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, **caput** (princípio da eficiência) e aos itens 4.2.1.2, 6.1.1 e 6.2.4.2 da Política de Sistemas de Informação do Sesi que, no prazo de 120 dias:

252.3.1 realize abrangente estudo de análise dos riscos relacionados ao contrato e serviços resultantes do Pregão Presencial 13/2017, contemplando a identificação, análise, avaliação, plano de tratamento e monitoração dos riscos identificados;

252.3.2 inclua no escopo da análise de riscos as etapas de execução contratual, negociação de prorrogações do contrato e licitação para substituição do fornecedor e aplique, em cada uma dessas etapas, as ações cabíveis do plano de tratamento de riscos que for elaborado;

252.3.3 considere na análise de riscos, no mínimo, os seguintes riscos identificados pelo TCU no âmbito deste TC 006.636/2018-7 e os possíveis impactos financeiros e não-financeiros deles decorrentes: dependência tecnológica do fornecedor, dificuldade de substituição do fornecedor e



*descontinuidade de fornecimento por razões imprevistas que afetem o fornecedor;*

*252.3.4 avalie, entre as opções para tratamento dos riscos a que se refere o item anterior, a possibilidade de adoção de diferentes alternativas de arquiteturas de computação em nuvem associadas ao desenvolvimento próprio da solução;*

*252.3.5 encaminhe ao TCU, ao final do prazo estabelecido, cópia da análise de riscos realizada e do plano de ações de tratamento resultante, sem prejuízo da implantação tempestiva das ações planejadas que se fizerem necessárias;*

*252.4 dar ciência ao Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN), com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no exame dos atos concernentes ao Pregão Presencial 13/2017, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências futuras semelhantes:*

*252.4.1 previsão, no edital e anexos, de volume excessivo de requisitos a serem avaliados na prova de conceito, combinado com o posterior relaxamento de parte dessas exigências na avaliação da prova da licitante vencedora, caracterizando restrição à competitividade do certame, em desrespeito aos princípios elencados no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;*

*252.4.2 avaliação não isonômica das licitantes que participaram da prova de conceito, em ofensa a princípio estabelecido no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;*

*252.4.3 avaliação da prova de conceito da licitante considerada vencedora do certame não conforme aos requisitos definidos no edital, em ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;*

*252.4.4 planejamento deficiente da contratação, elevando o risco de uso ineficiente e antieconômico de recursos de natureza pública e parafiscal geridos pela entidade, em afronta ao princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal/1988 e aos itens 6.1.1 e 6.2.4.2 da Política de Sistemas de Informação do Sesi, envolvendo especialmente as seguintes falhas na realização dos estudos técnicos:*

*a) ausência de avaliação comparativa de diferentes arquiteturas e modelos de negócio das soluções disponíveis no mercado capazes de atender aos requisitos desejados;*

*b) ausência de justificativa da escolha da arquitetura e modelo de negócio da solução selecionada;*

*c) ausência de adequada análise de riscos e do custo-benefício de se realizar volume expressivo de customizações por meio de desenvolvimento na solução contratada como serviço (SaaS), considerando-se que não foram adotadas medidas adequadas e efetivas para mitigar a alta dependência do fornecedor contratado, fato que dificulta sua substituição e eleva a probabilidade de prejuízos financeiros futuros à entidade, seja nas prorrogações contratuais, seja em eventual nova licitação;*

*d) ausência de definição de mecanismos para assegurar a continuidade do fornecimento da solução no caso de interrupção contratual imprevista, por razões de força maior que venham a afetar a contratada;*

*252.5 dar ciência do acórdão que vier a ser proferido à representante, Nexo CS Informática S.A., à empresa AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. e ao Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN), destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos) e que, caso haja interesse, o Tribunal pode fornecer cópia desses documentos sem quaisquer custos;*

*252.6 dar ciência do acórdão que vier a ser proferido à Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais deste Tribunal; e*

*252.7 arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.”*

É o Relatório.



## VOTO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Nexo CS Informática S.A. sobre indícios de irregularidade no Pregão Presencial nº 13/2017 promovido pelo Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi-DN) com vistas à contratação de empresa para o fornecimento de solução tecnológica em Gestão de Qualidade de Vida e Vida Saudável para o Departamento Nacional e os Departamentos Regionais do Serviço Social da Indústria (Sesi) em prol dos aludidos departamentos e dos credenciados, além dos correspondentes clientes, por meio de ambiente integralmente acessado via navegador **web** pelo conceito de **software** como serviço (SaaS – **Software as a Service**), aí incluídos os serviços de hospedagem, manutenção, suporte técnico e customização, além da capacitação de usuários-chave e multiplicadores, sob o valor estimado de R\$ 8.301.000,00 para a vigência inicial do ajuste por doze meses.

2. A presente representação já foi preliminarmente conhecida pelo Acórdão 730/2018-Plenário.

3. No mérito, contudo, a representação deve ser considerada parcialmente procedente.

4. O respectivo termo de referência previa a consagração, como vencedora, da empresa com a melhor proposta de preço e aprovada na prova de conceito (PoC).

5. Todavia, após garantir a sua participação no certame por meio de acordo judicial aceito pelo Sesi, a ora representante teria apresentado a sua proposta com o preço global em patamar 12% inferior ao apresentado pela AGE, mas a sua proposta teria sido desclassificada na prova de conceito, por não ter demonstrado os percentuais mínimos requeridos pelo item 6.2.6.1 do edital para os requisitos funcionais e técnicos obrigatórios, tendo a AGE sido convocada para a PoC e, posteriormente, declarada vencedora do certame pelo Sesi.

6. De toda sorte, após o indeferimento do seu recurso administrativo pelo Sesi-DN, a Nexo formulou a presente representação ao TCU, com o pedido de cautelar suspensiva, alegando a indevida habilitação da AGE no certame e a indevida inabilitação da ora representante, além da falta de objetividade na PoC e da indevida aprovação da AGE na PoC.

7. Ao apreciar originalmente o feito, além de indeferir o pedido de ingresso da representante como parte interessada no processo, o Plenário do TCU prolatou o referido Acórdão 730/2018 e, em sintonia com o art. 276 do RITCU, referendou o despacho anteriormente proferido pelo Ministro-Relator à Peça 10 nos seguintes termos:

*“(...) 6.2. determinar cautelarmente, nos termos do art. 276 do RITCU, que o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi-DN) suspenda todos os atos inerentes ao Pregão Presencial 13/2017, aí incluídos os eventuais atos de execução do subsequente contrato, até que o TCU delibere sobre o mérito deste feito;*

*6.3. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:*

*6.4. promova a oitiva do Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi/DN) e da AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda., nos termos do art. 276 do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se pronunciem sobre todos os indícios de irregularidade apontados nestes autos e, especialmente, sobre:*

*a) indevida habilitação da licitante (AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda.), uma vez que o objeto social e as atividades desenvolvidas pela referida empresa seriam incompatíveis com o objeto da licitação;*

*b) falta de objetividade na prova de conceito, com a exagerada exigência de alguns itens de forma em relação ao objeto do edital e com a utilização de diferentes critérios de avaliação entre a ora representante e a licitante vencedora, resultando na indevida desclassificação da ora representante;*

*c) indevida aprovação da licitante (AGE) na prova de conceito ante a aceitação de itens sem o atendimento das demonstrações exigidas;*





d) violação ao princípio da motivação, uma vez que o Sesi-DN não teria adequadamente motivado a sua decisão de rejeitar o detalhado recurso técnico administrativo apresentado tempestivamente pela ora representante;

e) apresentação de preços elevados para as customizações em contradição com a declaração da AGE no sentido de que atenderia adequadamente os respectivos itens;

f) avaliação da prova conceito por diferentes equipes, a despeito de a matéria e os requisitos serem idênticos;

g) inexistência de disputa na licitação ante a participação de apenas 3 licitantes, tendo uma licitante sido inabilitada, de sorte que apenas dois fornecedores teriam apresentado as suas propostas de preço, na sessão pública do pregão, além de não ter sido oferecido nenhum lance verbal durante essa sessão, em ofensa ao art. 2º do Regulamento de Licitações do Sesi;

h) restrição à competitividade em função do excesso de requisitos obrigatórios na prova de conceito (dos 870 requisitos obrigatórios, deveriam ser atendidos, no mínimo, 617 para a aprovação da correspondente licitante);

6.5. promova a notificação da aludida oitiva do Sesi-DN e da vencedora no pregão, entregando-lhes a cópia integral da petição inicial (Peça nº 1), do parecer da unidade técnica (Peça nº 4) e do presente Despacho, para subsidiar as suas manifestações nestes autos;

6.6. promova a diligência junto ao Sesi-DN, nos termos do art. 157 do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente ao TCU, preferencialmente em meio eletrônico, a cópia do processo administrativo inerente ao Pregão Presencial 13/2017, contemplando todos os documentos gerados nas fases interna e externa dessa licitação, além de referenciar explicitamente as justificativas para as exigências estabelecidas no referido edital, a pesquisa de preços realizada e os potenciais fornecedores do subjacente serviço contratado, quando atenderiam o mínimo de 617 requisitos obrigatórios, entre outros elementos de convicção.”

8. Inconformado, o Sesi-DN opôs o seu agravou contra o aludido Acórdão 730/2018, suscitando, em suma, a subsistência do reverso perigo na demora, tendo a unidade técnica proposto, então, a subsequente revogação da referida cautelar suspensiva, e, assim, o Plenário do TCU proferiu o Acórdão 1.118/2018 nos seguintes termos:

“(…) 9.1. conhecer do agravo interposto pelo Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi-DN), nos termos dos arts. 277, V, e 289 do RITCU, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. revogar a cautelar suspensiva deferida pelo Acórdão 730/2018-TCU-Plenário, nos termos do art. 276, §§ 1º e 5º, do RITCU, diante do reverso perigo na demora anunciado pela unidade técnica;

9.3. deferir o pedido de cópia dos autos formulado pela Nexo CS Informática S.A., nos termos do art. 6º, I, da Lei nº 12.527, de 2011, e dos arts. 3º e 4º, § 2º, da Resolução TCU nº 249, de 2012, a despeito de manter o indeferimento do seu ingresso nos autos como parte interessada;

9.4. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.4.1. dê ciência desta deliberação à ora agravante e à representante; e

9.4.2. prossiga com a prioritária análise do mérito da presente representação, diante da urgência que o caso requer.”

9. Por conseguinte, após a subsequente análise do feito (Peça 57), a Sefti assinalou que o planejamento da contratação teria sido deficiente e a avaliação das licitantes não teria sido isonômica, tendo ocorrido, ainda, a ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, mas, a despeito dessas falhas, a unidade técnica restringiu a sua proposta no sentido de suscitar a adoção de algumas medidas corretivas pela entidade jurisdicionada, ante os indesejados efeitos colaterais da eventual suspensão ou cancelamento do aludido contrato em andamento, ao observar, especialmente, que, de um lado, a solução apresentada pela ora representante não atenderia os requisitos técnicos





obrigatórios e, por outro lado, esses requisitos poderiam ser atendidos pela empresa contratada (AGE), ao longo da execução contratual, tendo a Sefti proposto o envio de:

*“(...) 25.1 determinação ao Sesi para estabelecer controles com vistas a assegurar a implementação, pela contratada, de todos os requisitos que foram exigidos no edital e não demonstrados na PoC e para garantir que tais serviços não sejam cobrados na forma de customizações com ônus;*

*25.2 recomendação ao Sesi para implementar ações com vistas a mitigar os riscos de descontinuidade do fornecimento da solução contratada e de efeitos financeiros adversos decorrentes da dependência tecnológica desenvolvida com o fornecedor atual; e*

*25.3 ciência ao Sesi das irregularidades e falhas identificadas, para evitar sua repetição.”*

10. Ao tomar ciência, contudo, do aludido parecer da unidade técnica, o Sesi-DN encaminhou os seus novos esclarecimentos, solicitando a reanálise da referida proposta, e, assim, a Sefti foi instada a se manifestar sobre essas novas ponderações do Sesi-DN, por meio do despacho acostado à Peça 61, tendo a unidade técnica reiterado, no entanto, as propostas já anteriormente apresentadas, sem prejuízo de pequenos ajustes destinados a conferir maior efetividade e clareza ao deslinde do presente feito.

11. Incorporo os pareceres da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo, no entanto, de pugnar pelo prosseguimento do presente feito para a audiência de todos os gestores do Sesi-DN responsáveis pelos indícios de irregularidade ora detectados nos autos.

12. A unidade técnica evidenciou que a ora representante não atenderia a alguns requisitos obrigatórios, confirmando a regularidade da sua desclassificação no certame, mas salientou a ocorrência de irregularidades no Pregão Presencial nº 13/2017, diante da restrição à competitividade do certame, da falta de isonomia na avaliação das licitantes e da ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

13. A partir, ainda, da análise sobre a nova manifestação do Sesi-DN, a Sefti ratificou o seu parecer no sentido de que o Sesi-DN teria considerado atendidos os diversos requisitos obrigatórios não demonstrados na PoC pela AGE, em face de serem implementados sem ônus, mas não subsistiriam as evidências sobre a concreto e efetiva implementação dos controles tendentes a assegurar o real cumprimento posterior desses requisitos obrigatórios ou sobre a devida compensação em prol do Sesi-DN ante o não cumprimento desses requisitos.

14. Bem se vê que o edital teria admitido o expressivo quantitativo de novos requisitos a serem implementados por meio das supostas customizações com ônus, a despeito da inexistência de controles efetivos para evitar que as aludidas customizações sem ônus sejam indevidamente consideradas como customizações com ônus, gerando os correspondentes pagamentos inadequados.

15. A nova manifestação do Sesi-DN teria servido, aliás, para confirmar a ocorrências das aludidas irregularidades no planejamento e na execução do aludido certame, ante a evidencia ofensa aos processos e aos valores da governança de TI, além do desrespeito às normas internas da entidade, resultando no indesejado aumento dos riscos e na perigosa possibilidade de contratação menos eficiente ou menos econômica.

16. De todo modo, apesar da subsistência das aludidas irregularidades, mostra-se adequado o parecer da Sefti no sentido de não determinar a imediata anulação do ajuste, mas de apenas determinar a não prorrogação do contrato ora em execução, sem prejuízo de determinar que a entidade elabore os suscitados estudos técnicos e informe o TCU sobre a relação custo-benefício de manter e prorrogar o atual contrato, devendo-se destacar, nesse ponto, que o eventual superfaturamento porventura apurado na execução do presente ajuste será obviamente tratado como dano ao erário imputável aos respectivos responsáveis.

17. Entendo, portanto, que o TCU deve considerar a presente representação parcialmente procedente para determinar que o Sesi-DN se abstenha de promover a prorrogação do atual contrato, sem prejuízo de a entidade elaborar os suscitados estudos técnicos e de informar o TCU sobre a relação custo-benefício de manter e prorrogar o referido contrato, em face do eventual



superfaturamento porventura apurado na execução do presente ajuste com o subjacente dano ao erário imputável aos respectivos responsáveis.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1292/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.636/2018-7.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Representante: Nexo CS Informática S.A. (CNPJ 01.023.164/0001-05).
4. Entidade: Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi-DN).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
8. Representação legal:
  - 8.1. Cassio Augusto Muniz Borges (OAB-RJ 91.152), entre outros, representando o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria;
  - 8.2. Alexandre Ferreira (OAB-SP 110.168), entre outros, representando a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda.;
  - 8.3. Ernani Teixeira Ribeiro Junior (OAB-SP 218.426), entre outros, representando a Nexo CS Informática S.A.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Nexo CS Informática S.A. sobre indícios de irregularidade no Pregão Presencial nº 13/2017 promovido pelo Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi-DN) com vistas à contratação de empresa para o fornecimento de solução tecnológica em Gestão de Qualidade de Vida e Vida Saudável para o Departamento Nacional e os Departamentos Regionais do Serviço Social da Indústria (Sesi) em prol dos aludidos departamentos e dos credenciados, além dos correspondentes clientes, por meio de ambiente integralmente acessado via navegador **web** pelo conceito de **software** como serviço (SaaS – **Software as a Service**), aí incluídos os serviços de hospedagem, manutenção, suporte técnico e customização, além da capacitação de usuários-chave e multiplicadores, sob o valor estimado de R\$ 8.301.000,00 para a vigência inicial do ajuste por doze meses;

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

9.1. considerar parcialmente procedente a presente representação (já anteriormente conhecida pelo Acórdão 730/2018-Plenário);

9.2. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em atenção aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade, o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria estabeleça os devidos controles técnico-gerenciais sobre a execução do contrato firmado com a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. a partir do Pregão Presencial nº 13/2017 em parâmetros adequados e suficientes para assegurar a efetiva implementação de todos os requisitos exigidos no edital pela aludida empresa contratada, por meio de configurações e customizações sem ônus para o contratante, ou para garantir a necessária compensação econômico-financeira ante a eventual ausência dessa efetiva implementação, atentando para a necessidade de garantir que os itens de serviço sem ônus não sejam cobrados sob a forma de customizações com ônus;



9.3. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em atenção aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade, além dos itens 4.2.1.2, 6.1.1 e 6.2.4.2 da Política de Sistemas de Informação do Sesi, o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria adote as seguintes medidas:

9.3.1. realize o abrangente estudo para a análise dos riscos sobre o contrato e os itens de serviço resultantes do Pregão Presencial nº 13/2017, contemplando, entre outras medidas, a identificação, a análise, a avaliação, o plano de tratamento e o monitoramento dos riscos identificados;

9.3.2. inclua, no escopo da análise de riscos, as etapas de execução contratual, de negociação das prorrogações do contrato e de licitação para a substituição do fornecedor, aplicando, em cada etapa, as ações cabíveis previstas no referido plano de tratamento de riscos;

9.3.3. considere os riscos identificados no âmbito do presente TC 006.636/2018-7, com os possíveis impactos financeiros e não-financeiros decorrentes, ao promover a referida análise de riscos, atentando, no mínimo, para os seguintes riscos: (a) dependência tecnológica do fornecedor; (b) dificuldade de substituição do fornecedor; e (c) descontinuidade no fornecimento por eventos imprevistos ligados ao fornecedor;

9.3.4. avalie a possibilidade de adoção das diferentes opções de arquiteturas de computação em nuvem associadas ao desenvolvimento próprio da solução, entre as diversas opções para o tratamento dos aludidos riscos;

9.4. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em atenção aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade, o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria adote todas as providências necessárias para impedir a futura ocorrência dos indícios de irregularidade detectados nestes autos e, especialmente, as seguintes falhas:

9.4.1. previsão, no edital e nos anexos, de excessivo volume de requisitos a serem avaliados na prova de conceito em conjunto com o posterior relaxamento parcial dessas exigências na avaliação da prova da licitante vencedora, caracterizando a restrição à competitividade do certame, em desrespeito ao art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.4.2. avaliação não isonômica das licitantes na prova de conceito, em ofensa ao art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.4.3. avaliação na prova de conceito da licitante vencedora do certame em desconformidade com os requisitos definidos no edital, ofendendo o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.4.4. planejamento deficiente para a subsequente contratação, elevando o risco de uso ineficiente e antieconômico dos recursos públicos parafiscais, em afronta aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade, além dos itens 6.1.1 e 6.2.4.2 da Política de Sistemas de Informação do Sesi, diante, especialmente, das seguintes falhas (na realização dos estudos técnicos):

9.4.4.1. ausência de avaliação comparativa sobre diferentes arquiteturas e modelos de negócio para as soluções disponíveis no mercado e capazes de atender os requisitos desejados;

9.4.4.2. ausência de justificativa para a escolha da arquitetura e do modelo de negócio para a solução selecionada;

9.4.4.3. ausência da adequada análise de riscos e do custo-benefício para realizar o expressivo volume de customizações por meio do desenvolvimento na solução contratada como serviço (SaaS), em face de não terem sido adotadas as medidas adequadas e efetivas para mitigar a alta dependência do fornecedor contratado, dificultando a sua substituição, além de elevar a probabilidade de prejuízos econômico-financeiros futuros em desfavor da entidade, seja nas prorrogações contratuais, seja no eventual lançamento de nova licitação;

9.4.4.4. ausência de definição dos devidos mecanismos para assegurar a continuidade do fornecimento da solução em face da eventual interrupção contratual imprevista por força maior tendente a afetar a empresa contratada;



9.5. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em atenção aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade, o Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria adote as seguintes medidas:

9.5.1. abstenha-se de promover a prorrogação do atual contrato firmado com a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. a partir do Pregão Presencial nº 13/2017, antes de o TCU se manifestar conclusivamente sobre a regularidade do efetivo cumprimento de todas as medidas determinadas pelos itens 9.2 a 9.4 deste Acórdão, destacando, nesse ponto, que o eventual superfaturamento porventura apurado na execução do presente ajuste será tratado como possível dano ao erário imputável aos respectivos responsáveis;

9.5.2. apresente ao TCU, em até 30 (trinta) dias, o devido plano de ação para a implementação de todas as medidas determinadas pelos itens 9.2 a 9.4 deste Acórdão, atentando para o efetivo cumprimento de todas essas medidas, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias contados da entrega do aludido plano de ação ao TCU, e para a necessidade de, além da clara identificação de cada ação, com os respectivos responsáveis e prazos, o referido plano de ação conter a expressa indicação dos eventuais encargos contratuais ou financeiros resultantes de cada ação;

9.6. determinar, nos termos do art. 250, IV, do RITCU, que a unidade técnica promova a audiência de todos os gestores responsáveis pelos indícios de irregularidade detectados nestes autos e, especialmente, pelas seguintes falhas:

9.6.1. ausência de controles técnico-gerenciais sobre a execução do contrato firmado com a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. a partir do Pregão Presencial nº 13/2017 em parâmetros adequados e suficientes para assegurar a efetiva implementação de todos os requisitos exigidos no edital pela aludida empresa contratada, por meio de configurações e customizações sem ônus para o contratante, ou para garantir a necessária compensação econômico-financeira ante a eventual ausência dessa efetiva implementação, para além da necessidade de garantir que os itens de serviço sem ônus não sejam cobrados sob a forma de customizações com ônus;

9.6.2. ausência do devido estudo para a análise dos riscos sobre o contrato e os itens de serviço resultantes do Pregão Presencial nº 13/2017, contemplando, entre outras medidas, a identificação, a análise, a avaliação, o plano de tratamento e o monitoramento dos riscos identificados; deixando de incluir, no escopo da análise de riscos, as etapas de execução contratual, de negociação das prorrogações do contrato e de licitação para a substituição do fornecedor;

9.6.3. ausência de efetiva análise prévia sobre os riscos ora identificados no âmbito do presente TC 006.636/2018-7, com os possíveis impactos financeiros e não-financeiros decorrentes, deixando de atentar, por exemplo, para os seguintes riscos: (a) dependência tecnológica do fornecedor; (b) dificuldade de substituição do fornecedor; e (c) descontinuidade no fornecimento por eventos imprevistos ligados ao fornecedor;

9.6.4. ausência de avaliação sobre a possibilidade de adoção das diferentes opções de arquiteturas de computação em nuvem associadas ao desenvolvimento próprio da solução, entre as diversas opções para o tratamento dos aludidos riscos;

9.6.5. inadequada previsão, no edital e nos anexos, de excessivo volume de requisitos a serem avaliados na prova de conceito em conjunto com o posterior relaxamento parcial dessas exigências na avaliação da prova da licitante vencedora, caracterizando a indevida restrição à competitividade do certame, em desrespeito ao art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.6.6. inadequada avaliação não isonômica das licitantes na prova de conceito, em ofensa ao art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.6.7. inadequada avaliação na prova de conceito da licitante vencedora do certame em desconformidade com os requisitos definidos no edital, ofendendo o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.6.8. planejamento deficiente para a subsequente contratação, elevando o risco de uso ineficiente e antieconômico dos recursos públicos para fiscais, em afronta aos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade, além dos itens 6.1.1 e



6.2.4.2 da Política de Sistemas de Informação do Sesi, diante, especialmente, das seguintes falhas (na realização dos estudos técnicos): (i) ausência de avaliação comparativa sobre diferentes arquiteturas e modelos de negócio para as soluções disponíveis no mercado e capazes de atender os requisitos desejados; (ii) ausência de justificativa para a escolha da arquitetura e do modelo de negócio para a solução selecionada; (iii) ausência da adequada análise de riscos e do custo-benefício para realizar o expressivo volume de customizações por meio do desenvolvimento na solução contratada como serviço (SaaS), em face de não terem sido adotadas as medidas adequadas e efetivas para mitigar a alta dependência do fornecedor contratado, dificultando a sua substituição, além de elevar a probabilidade de prejuízos econômico-financeiros futuros em desfavor da entidade, seja nas prorrogações contratuais, seja no eventual lançamento de nova licitação; (iv) ausência de definição dos devidos mecanismos para assegurar a continuidade do fornecimento da solução em face da eventual interrupção contratual imprevista por força maior tendente a afetar a empresa contratada;

9.7. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos seguintes destinatários:

9.7.1. à Nexo CS Informática S.A., para ciência, e à AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. e ao Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.7.2. à Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais deste Tribunal, para ciência e adoção das providências cabíveis; e

9.8. determinar que a unidade técnica dê prosseguimento ao presente feito e, assim, entre outras medidas, realize as audiências determinadas pelo item 9.6 deste Acórdão, devendo se manifestar posterior e conclusivamente sobre as respectivas razões de justificativa e, ainda, sobre a economicidade, ou não, do contrato firmado com a AGE Desenvolvimento de Sistemas Ltda. a partir do Pregão Presencial nº 13/2017, com a eventual indicação de todos os responsáveis pelo possível dano ao erário resultante do suposto superfaturamento no referido contrato, sem prejuízo de promover o monitoramento de todas as determinações prolatadas por este Acórdão.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1292-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.042/2018-3

Natureza: Auditoria

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Representação legal: não há

**SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS NO SISTEMA DE PAGAMENTO ALTERNATIVO DE BENEFÍCIOS (PAB). INEXISTÊNCIA DE CONTROLES ADEQUADOS. FRAGILIDADES E INCONSISTÊNCIAS NOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. UTILIZAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO, COM REALIZAÇÃO**



AUTOMÁTICA DE PROCEDIMENTOS E CÁLCULOS, SEM ABRANGER TODOS OS TIPOS DE PAB. GRANDE POSSIBILIDADE DE ERROS E FRAUDES NA INSERÇÃO DE DADOS MANUALMENTE. DIFICULDADE OU AUSÊNCIA DE INTEGRAÇÃO COM OS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE OUTRAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS. DESCRIÇÃO DE ACHADOS SOBRE A POSSIBILIDADE DE ERROS E FRAUDES NO PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. MONITORAMENTO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional realizada sobre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre 15/6 e 11/10/2018, com o objetivo de avaliar os controles internos empreendidos no sistema de Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) durante o período de janeiro de 2016 a setembro de 2018.

2. Após a realização dos trabalhos de fiscalização, a equipe da SecexPrevidência lançou o seu relatório de auditoria à Peça 45 (fls. 1/45), com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 46 e 47), nos seguintes termos:

*“(…) 1. O objeto da presente auditoria é o Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), especificamente os controles internos a que está sujeito.*

*2. O INSS, autarquia responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais, gera mensalmente sua folha de pagamentos, a Maciça. Contudo, há situações excepcionais em que o pagamento de benefícios ocorre fora da folha mensal, utilizando-se, então, o PAB. Portanto, o PAB se refere a qualquer pagamento realizado fora da Maciça.*

*3. Devido à natureza esporádica do PAB, e levando em conta o montante de recursos pagos por esse meio, entende-se que o principal aspecto a ser analisado em uma fiscalização seria a existência e eficácia dos controles internos do sistema de modo a minimizar a existência de erros e fraudes nos pagamentos.*

### *1.2 Antecedentes da fiscalização*

*4. A presente fiscalização originou-se da percepção desta Unidade Técnica de que os processos do Pagamento Alternativo de Benefícios possuem alto risco de ocorrência de irregularidades, que podem ser difíceis de se detectar, devido à excepcionalidade dessa forma de pagamento. Dessa forma, o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho autorizou a presente auditoria por meio do despacho de 9/5/2018 (TC 012.227/2018-8).*

*5. Corroborando essa percepção, há relatos de casos de fraudes em PAB, sendo que a própria Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária (COINP) - unidade de inteligência da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda que apura casos com indícios de irregularidade - já apontou em diversas ocasiões a ocorrência de fraudes em pagamentos efetuados por essa modalidade. Quadrilhas especializadas em fraudes previdenciárias já foram desbaratadas pela Polícia Federal, as quais efetuavam fraudes no INSS inclusive por meio de PAB.*

*6. Além disso, a própria auditoria interna do INSS realiza anualmente fiscalização em processos de PAB com o objetivo de mitigar as irregularidades que ocorrem com esse tipo de pagamento.*

*7. Assim, dado que esse processo de PAB representa uma excepcionalidade na forma de pagamento de benefícios por parte do INSS, sendo inclusive alvo investigação de unidades de controle, demonstra-se que existe um processo/procedimento de alto risco de ocorrência de irregularidades.*

*8. Considerando a existência de indícios de fragilidades nos processos de pagamento alternativo de benefícios (PAB), concluiu-se ser oportuna a execução de um trabalho de fiscalização, o qual pode apontar fragilidades nos controles internos existentes, e por consequência, induzir o INSS à melhoria desses controles, bem como mitigar a existência de fraudes.*



9. Dessa forma, é uma fiscalização relevante, pois o PAB consiste em uma porta de exceção para pagamento de benefícios do INSS, a qual pode facilitar a atuação de grupos/quadrilhas com o objetivo de fraudar o recebimento de benefícios do INSS.

### 1.3 Objetivo e Escopo

10. A presente auditoria, de natureza operacional, teve por objetivo avaliar os controles internos associados aos processos de trabalho finalísticos do Pagamento Alternativo de Benefícios do INSS.

11. No que diz respeito às unidades auditadas, o escopo da auditoria compreendeu a Diretoria de Benefícios (Dirben), a Auditoria Interna do INSS, bem como as Agências de Previdência Social (APS) de Luziânia e Taguatinga, a Agência de Demandas Judiciais (APSADJ) do Distrito Federal e a Gerência Executiva (GEX) do Distrito Federal, todos responsáveis pela concessão de PAB.

12. Quanto aos processos de trabalho, a fiscalização teve como escopo aqueles processos relacionados à emissão de crédito de benefício do INSS por meio de PAB.

13. As questões de auditoria foram definidas de modo a gerar um entendimento acerca do funcionamento do PAB, constatando-se os riscos e controles existentes, bem como a eventual ocorrência de erros e fraudes. Por conseguinte, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

a) A atividade de Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) é um processo estruturado com controles administrativos definidos em resposta a riscos de fraudes e erros?

b) Há evidências de pagamentos irregulares no sistema PAB (fraudes e erros)?

### 1.4 Critérios

14. Na execução da presente auditoria, foram adotados os seguintes critérios:

a) Manual de Manutenção de Direitos – Volumes I e II;

b) Memorando-Circular nº 18/DIRBEN/INSS de 29 de maio de 2018;

c) Instrução Normativa INSS nº 77/2015;

d) COSO: Controle Interno – Estrutura Integrada;

e) NBC TI 01 – Da Auditoria Interna;

f) Constituição Federal, art. 100 e arts. 86 e 87 do ADCT;

g) Lei nº 10.259/2001;

h) Lei nº 13.463/2017;

i) Lei nº 8.213/91;

j) Decreto nº 3.048/99;

k) Portaria Conjunta PGF/INSS nº 83/2012.

### 1.5 Metodologia

15. A metodologia utilizada no âmbito da presente fiscalização se baseou na sistemática de avaliação de controles internos. Segundo as Normas de Auditoria do TCU (NAT):

‘A avaliação de riscos e de controle interno visa a avaliar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura, de forma razoável, que na consecução de suas missões, objetivos e metas, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os seguintes objetivos de controle serão atendidos:

I. eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;

II. integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de accountability;

III. conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;

IV. adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida. ‘



16. A avaliação de controles internos pode ser feita em dois níveis, o de entidade ou de atividades. Na presente auditoria, a avaliação foi feita no nível de atividades, uma vez que o PAB corresponde a uma atividade dentro da entidade INSS. Nesse sentido, os controles em nível de atividade são aqueles que ‘incidem direta ou indiretamente sobre atividades, operações, processos ou sistemas específicos’. Assim sendo, ‘avaliar controles internos em nível de atividades significa avaliar controles no nível das operações, isto é, no nível dos processos organizacionais da instituição’.

17. Por conseguinte, num primeiro momento houve o levantamento e documentação do processo do PAB, por meio de exame documental, entrevistas com gestores e servidores e observação direta das operações. Em seguida, houve validação do processo pelos gestores.

18. Validado o processo, elaborou-se a Matriz de Riscos e Controles (MRC) para identificar objetivos, riscos e controles do processo. Para o levantamento dos riscos do processo e controles associados a estes riscos, promoveu-se diligência à Diretoria de Benefícios (Dirben) do INSS, responsável pelo PAB, além de visitas, para observação e entrevistas, a Agências de Previdência Social (APS), Agência de Demandas Judiciais (APSADJ) do DF e Gerência Executiva do DF, que operacionalizam o PAB no dia a dia.

19. Concomitantemente, no planejamento dos testes de controle, houve elaboração da Matriz de Planejamento, com definição das questões de auditoria, informações requeridas, fontes de informação, critérios, procedimentos de coleta de dados, procedimento de análise de dados e limitações.

20. Destaque-se que nos procedimentos de coleta de dados planejados, incluem-se, como já ressaltado, reuniões com os gestores da Dirben, com a auditoria interna do INSS, análise de relatórios da auditoria interna, visita às Agências de Luziânia e Taguatinga e à Gerência Executiva/DF. Ademais, foi realizada análise documental em processos de concessão de PAB, obtidos nas visitas às agências e à Gerência Executiva/DF.

21. Já na fase de execução, aplicou-se o que estava definido na Matriz de Planejamento, ou seja, a equipe verificou e analisou os controles existentes, coletou evidências, desenvolveu as constatações da avaliação e documentou o trabalho realizado. É importante ressaltar que foram feitos cruzamentos e batimentos de dados pelo Núcleo de Análise de Dados (NCAD) desta Unidade Técnica, utilizando-se base de dados do PAB abrangendo o período de março de 2016 a setembro de 2018, de modo a fornecer evidências de possíveis irregularidades.

22. Resumidamente, a auditoria seguiu as seguintes etapas: primeiramente, buscou-se o entendimento do negócio, mapeamento e validação do processo e identificação dos riscos. Em seguida, fez-se levantamento dos controles associados àqueles riscos e se eles são eficazes. Caso haja risco sem controle (ou sem controle eficaz), tem-se um achado de auditoria.

#### 1.6 Limitações

23. O trabalho da auditoria sofreu a limitação de visitas apenas às unidades do INSS centralizadas no Distrito Federal e arredores (Brasília e Luziânia), devido à equipe reduzida de dois auditores. Além disso, há dificuldade em se identificar casos de fraude em PAB apenas pelos cruzamentos de dados possíveis de serem realizados no âmbito deste Tribunal, haja vista a ausência de relatórios gerenciais factíveis de serem gerados pelos sistemas do PAB.

### I. VISÃO GERAL DO PAGAMENTO ALTERNATIVO DE BENEFÍCIOS

#### 2.1 Finalidade e Organização do INSS

24. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada atualmente ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), foi instituído em 27 de junho de 1990, por meio do Decreto nº 99.350/1990, que fundiu o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

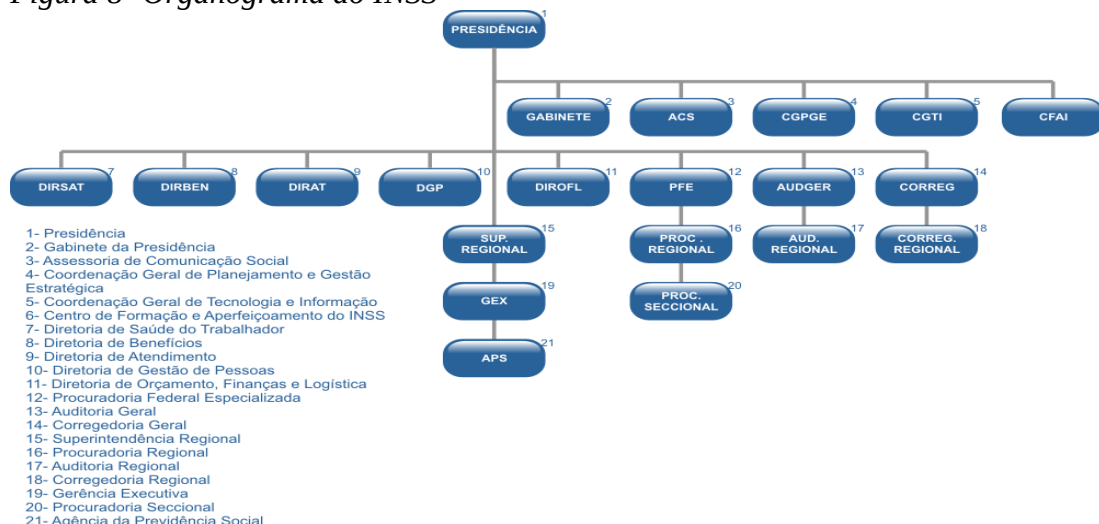
25. O INSS tem como missão ‘Garantir proteção aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos, com o objetivo de promover o bem-estar social’. O Regimento Interno do INSS (Decreto nº 9.104/2017, Anexo I) divide a autarquia em órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente; em órgãos seccionais, dos quais destaca-se a Diretoria de Orçamento, Finanças e

Logística (Dirofl) e a Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP); em órgãos específicos e singulares, compreendendo a Diretoria de Benefícios (Dirben), a Diretoria de Saúde do Trabalhador (Dirsat) e a Diretoria de Atendimento (Dirat); e em unidades descentralizadas, nas quais se destacam as Superintendências Regionais, as 104 Gerências-Executivas (GEX) e as mais de 1500 Agências de Previdência Social (APS).

26. O INSS é responsável pela operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), realizando o pagamento de quase 30 milhões de benefícios previdenciários mensalmente (quase 35 milhões se inclusos os benefícios acidentários e assistenciais) e que em 2017 envolveu a gestão da ordem de R\$ 550 bilhões em despesas com benefícios previdenciários.

27. Compete à Diretoria de Benefícios (Dirben) o gerenciamento das bases de dados cadastrais, de vínculos, de remunerações e de contribuições de segurados da Previdência Social, bem como do reconhecimento inicial, do recurso, da revisão, do pagamento dos benefícios previdenciários e da manutenção do direito ao recebimento. Por outro lado, a atividade finalística da autarquia é realizada por meio das unidades descentralizadas, notadamente as Superintendências Regionais, Gerências Executivas (GEX) e Agências da Previdência Social (APS). A seguir, pode-se observar o organograma do INSS.

Figura 8- Organograma do INSS



Fonte: [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/photo/1\\_130625-104030-910.png](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/photo/1_130625-104030-910.png)

## 2.2 Descrição do PAB e grandes números

28. O INSS realiza o pagamento de seus benefícios, geralmente, de forma mensal, por meio de sua folha de pagamentos, a Maciça. Contudo, podem ocorrer situações excepcionais em que há a necessidade de emissão de crédito fora do período de processamento mensal efetuado pela Dataprev, que é enviado aos bancos. Dessa forma, foi desenvolvido o Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB), que, como o próprio nome já indica, é uma forma alternativa de efetuar pagamento de benefícios.

29. Portanto, PAB é qualquer pagamento realizado fora da Maciça e pode ser emitido, de forma manual ou automática, pelas próprias APS, via sistema Prisma, ou pelas Gerências Executivas, via sistema central (Plenus). De maneira geral, o PAB é destinado à regularização de créditos em situações como:

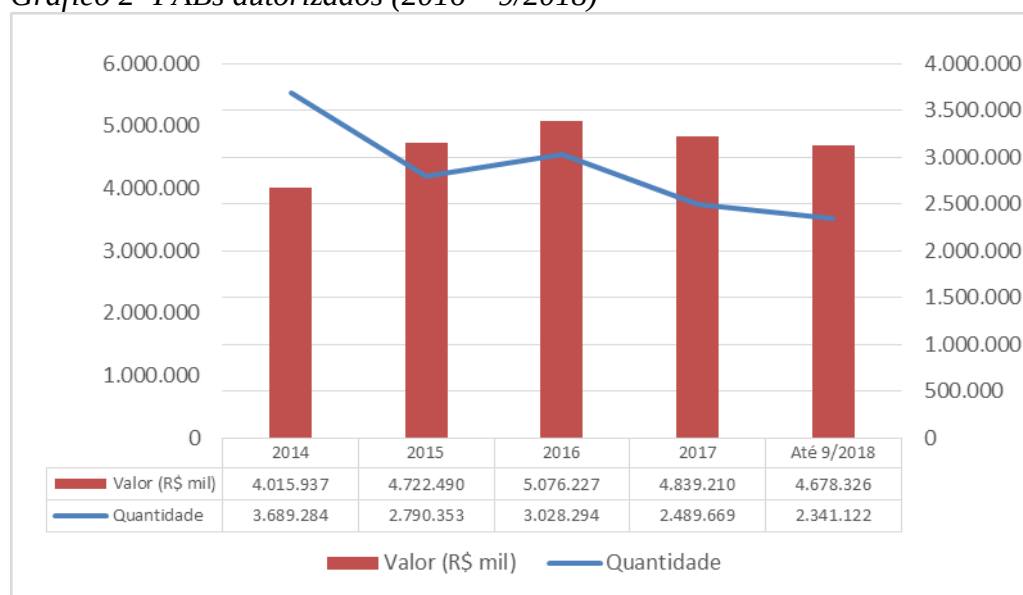
- i. Não gerados pelo sistema central
- ii. Emitidos com erro
- iii. Emitidos com inconsistência
- iv. Não recebidos em tempo hábil
- v. Pagamento de resíduos

vi. Pagamento por determinação judicial

vii. PAB cancelados

30. O PAB é normatizado pela Resolução nº 199/2012, que aprovou o Manual de Manutenção de Direitos, Volume I (Orientações Gerais) e Volume II (Emissão de Pagamentos). Cada PAB é emitido com um motivo correspondente, que diz respeito à razão pela qual há a necessidade de sua emissão, sendo que os motivos possíveis estão arrolados no Manual acima citado. São emitidos e autorizados mais de dois milhões de PABs a cada ano, o que tem correspondido a pagamentos de mais de R\$ 4 bilhões ao ano, desde 2014, conforme se observa no gráfico a seguir:

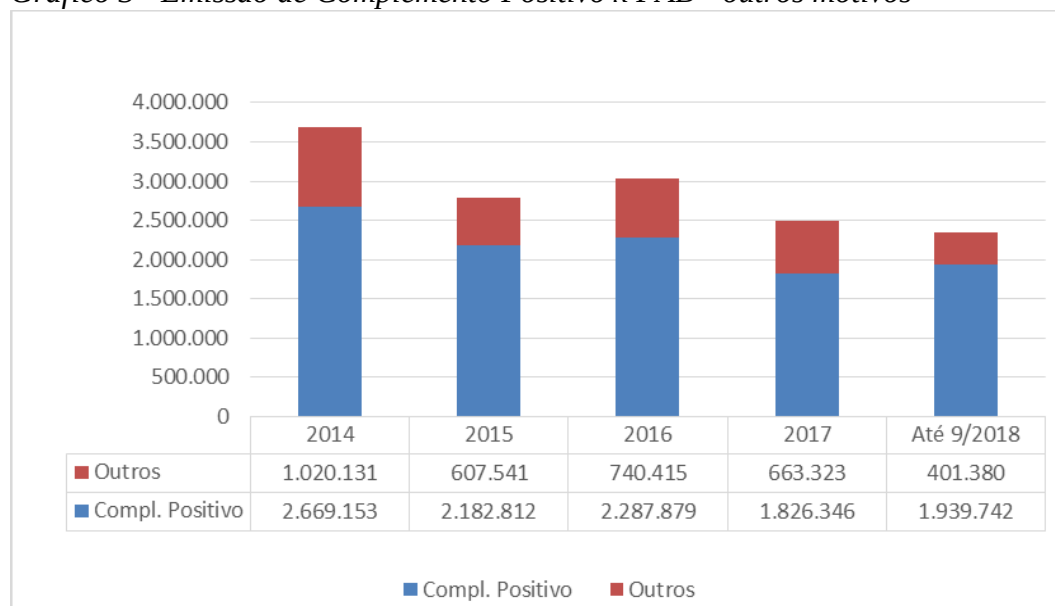
Gráfico 2- PABs autorizados (2016 – 9/2018)



Fonte: Base de Dados PAB Emitidos

31. Dentre os motivos existentes de emissão de PAB, o motivo 76 (Complemento Positivo) corresponde à maior parte das emissões. Dentre os demais, os mais comumente utilizados são os motivos 22 (pagamento de resíduo), 25 (crédito não recebido ou inconsistente), 27 (decisão judicial), 32 (situação especial; geral), 72 (desvio de meio de pagamento), 77 (confirmação de administrador provisório) e 78 (confirmação de auxílio reclusão). Nos gráficos a seguir, pode-se notar os PABs emitidos, por motivo:

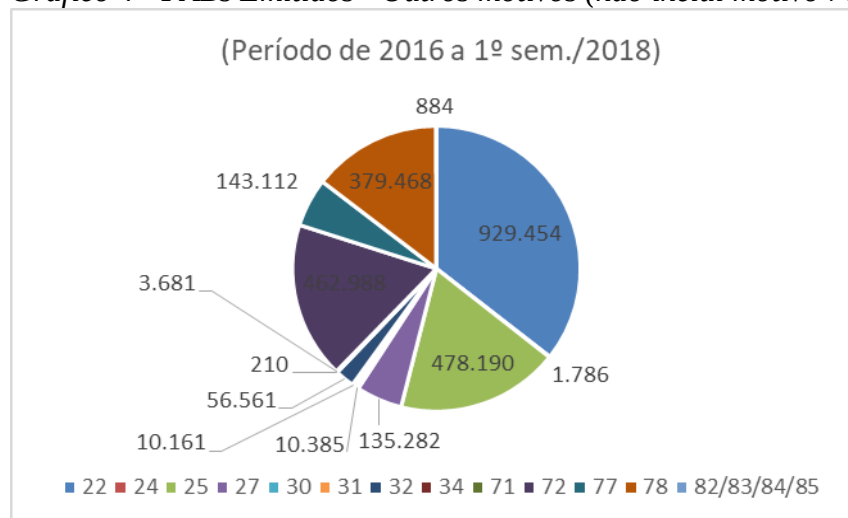
Gráfico 3 - Emissão de Complemento Positivo x PAB - outros motivos





Fonte: Base de Dados PAB Emitidos

Gráfico 4 - PABs Emitidos - Outros motivos (não inclui motivo 76)



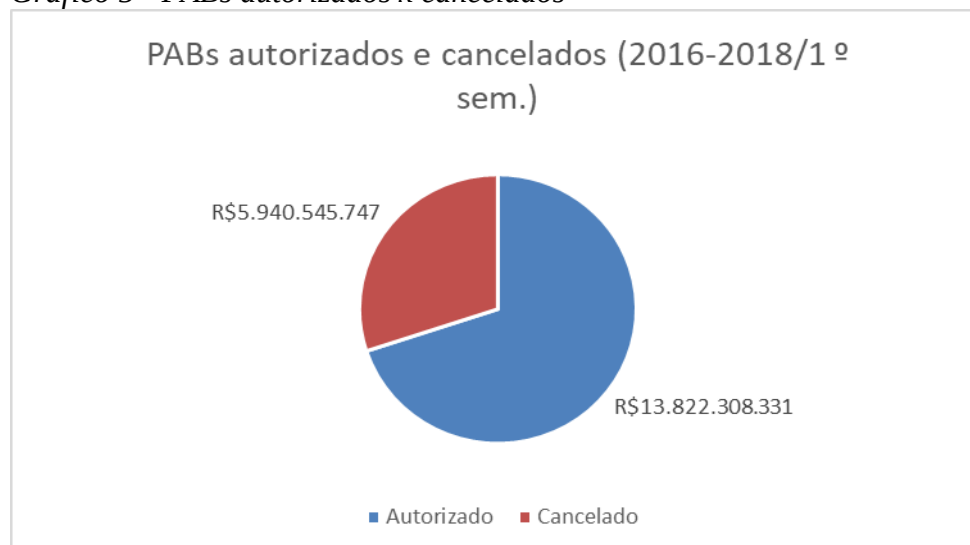
Fonte: INSS

32. Por outro lado, há situações em que não é possível emitir um PAB, como consignado a seguir:

- i. Benefício com correção de informações (Prisma)
- ii. Benefício concedido sem pagamento
- iii. Benefício encerrado pela concessão (não foi concedido)
- iv. Benefício indeferido
- v. Benefício em atualização (Prisma)
- vi. Benefício em revisão (Prisma)
- vii. Benefício transferido (Prisma)
- viii. Benefício formatado concessão (Prisma)
- ix. Benefício transmitido concessão (Prisma)
- x. Benefício transmitido revisão (Prisma)

33. Outro fato a ser ressaltado é o grande número de PABs cancelados. No período analisado, de janeiro de 2016 a junho de 2018, 30% dos PABs emitidos foram cancelados, conforme se nota no gráfico a seguir:

Gráfico 5 - PABs autorizados x cancelados



Fonte: INSS



34. O PAB pode ser implantado de duas maneiras, basicamente: direta ou indiretamente. Diretamente, o PAB é implantado por meio do sistema Plenus/Sisben, tela CONPAB ou pelo sistema Prisma, tela PAB, com o pagamento sendo repassado para o Banco do Brasil, onde fica disponível para retirada.

35. Indiretamente, o PAB é implantado por meio de Complemento Positivo (CP), nos sistemas Sabi (Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade) e Prisma. Nesse caso, o pagamento é enviado para o Órgão Pagador (OP) do beneficiário. Passado o processamento, o Complemento Positivo será transformado em PAB pelo sistema central.

36. Portanto, o Complemento Positivo é gerado na Agência da Previdência Social, ordinariamente no Prisma, e posteriormente transformado em PAB no Plenus, sistema central, pelo motivo 76. O CP será tratado no sistema como PAB, sendo transmitido ao banco como um crédito diário normal. A escolha da forma de emissão de pagamento deve levar em conta as vantagens e desvantagens de cada sistema, na regularização do pagamento ao beneficiário.

37. Comparando-se o PAB comum com o CP, que na realidade é um subtipo do PAB, o CP possui um maior nível de segurança, pois os valores a serem pagos são calculados automaticamente pelo sistema, além de permitir que o benefício seja pago por meio de toda a rede bancária, de acordo com o OP do beneficiário. Contudo, para a emissão de CP, o benefício precisa estar ativo.

38. O PAB comum, por outro lado, pode envolver cálculos manuais e era pago somente por meio do Banco do Brasil. Contudo, a partir de maio de 2018, conforme Memorando-Circular nº 18/DIRBEN/INSS, houve alteração na rotina do PAB, no que diz respeito à distribuição do crédito à rede bancária. Assim, os PABs emitidos para benefícios ativos e sem troca de nome do recebedor serão destinados ao Órgão Pagador do domicílio bancário em que o beneficiário recebe seu pagamento mensalmente. Nas demais situações, o crédito continua sendo enviado apenas ao Banco do Brasil.

39. O processamento dos pagamentos é feito pela Dataprev a partir das 15h. Portanto, os PABs e CP emitidos e os PABs e CP liberados até o início do processamento estarão prontos para serem liberados no outro dia e os liberados serão enviados para o banco. Os Complementos Positivos ficam disponíveis ao beneficiário em 72 horas úteis, após liberados. Os PABs, enviados por meio do Banco do Brasil, ficam disponíveis em 48 horas úteis. Quanto à disponibilização dos recursos do PAB ao beneficiário, esta pode ser feita de duas formas: por cartão magnético ou por depósito em conta.

40. A principal diretoria responsável pelo PAB é a Diretoria de Benefícios (Dirben), incumbida de formular diretrizes, demandas, rotinas e identificar oportunidades de melhoria para o PAB. A Dataprev, por sua vez, desenvolve os sistemas informatizados necessários à operacionalização do PAB, enquanto as APS e Gerências Executivas executam o serviço.

41. Dentro da Dirben, não há seção específica ou pessoa que cuide exclusivamente do PAB. Contudo, a Divisão de Manutenção de Direitos, subordinada à Coordenação-Geral do Gerenciamento do Pagamento de Benefícios, é a área da Dirben responsável pelo acompanhamento dos benefícios mantidos, logo, responsável por gerenciar o pagamento de benefícios e, por consequente, o PAB.

42. Conforme o Manual de Manutenção de Direitos, compete à Divisão de Manutenção de Direitos: a) validar mensalmente os cálculos relativos aos pagamentos de benefícios; e b) promover o acompanhamento e gestão da comprovação de vida e renovação de senha junto às instituições financeiras pagadoras de benefícios previdenciários e assistenciais.

43. Quanto aos controles, atualmente a Auditoria Interna do INSS é responsável por realizar os controles no PAB, tendo instituído ação de fiscalização contínua há nove anos. Contudo, como os controles são de responsabilidade da área-fim, no caso a Dirben, há estudos em curso no INSS que visam a transferir a responsabilidade sobre os controles para a Dirben, deixando a Auditoria responsável por avaliar tais controles a serem implementados.

44. Por fim, no Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe), é possível realizar a consulta aos registros de benefícios mantidos por período, por APS, por Gerência Executiva, por espécie, por banco, tais como: quantidade de Pagamentos Alternativos de Benefícios - PAB emitidos, Complementos Positivos - CP emitidos, procurações renovadas, benefícios suspensos, dentre outras.

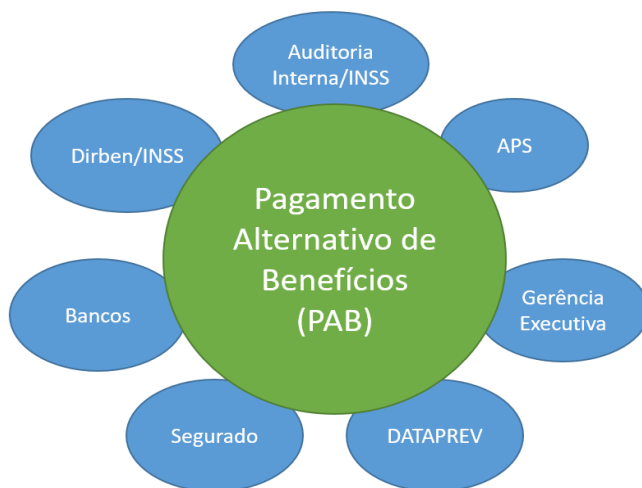
### 2.3 Mapas de processo

45. Conforme explicitado nos itens anteriores, a maior parte de emissão de PAB corresponde ao motivo 76, Complemento Positivo. Por ser um processo mais automatizado, o Complemento Positivo apresenta menos risco do que o PAB 'geral'. Não obstante, decidiu-se fazer o mapeamento dos processos de concessão do PAB 'geral' e do PAB – Complemento Positivo. Assim, no Anexo II encontram-se os fluxogramas que representam os respectivos processos.

### 2.4 Partes Interessadas

46. Com relação às partes interessadas do processo de Pagamento Alternativo de Benefícios do INSS, podem ser identificadas tanto partes internas ao INSS como externas à autarquia, conforme se nota:

Figura 9- Partes interessadas (stakeholders) do PAB



#### i. Internas:

a) Dirben: Gerencia, de forma geral, o PAB: formula diretrizes, demandas, rotinas e identifica oportunidades de melhoria.

b) Auditoria Interna: Realiza o controle do PAB, fazendo auditoria contínua para detectar irregularidades.

c) APS: Onde ocorre a abertura do processo e concessão do PAB. Parte que atua mais direta e intensamente com o PAB, onde ocorre a maior parte do processo.

d) GEX: responsável pela validação dos PABs que precisam de análise em diferentes níveis de alçada.

#### ii. Externas:

a) Segurado: Beneficiário do PAB; entra com o requerimento e, tendo direito, recebe o benefício.

b) Bancos: realizam o pagamento do PAB, controlando o recebimento e enviam as informações para a Dataprev.



c) *Dataprev*: responsável pelos sistemas que envolvem o PAB, pela realização de críticas e batimentos que evitem irregularidade e pelo envio das informações de pagamento à rede bancária.

#### **I. ACHADOS DE AUDITORIA**

47. Em decorrência dos trabalhos realizados, levando-se em conta ainda a Matriz de Riscos e Controles, a equipe de auditoria identificou dez achados que devem ser priorizados, em razão dos impactos positivos e estruturantes que a adoção das recomendações propostas poderá exercer sobre o PAB. Os achados e as respectivas propostas de encaminhamento são apresentados nos tópicos seguintes deste capítulo.

##### **3.1 Controles internos estabelecidos pela auditoria interna e não pela administração**

###### **Situação Encontrada**

48. A equipe de auditoria verificou que os controles internos dos processos do Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) são estabelecidos e realizados pela Auditoria Interna do INSS e não pela administração. Tal constatação foi possível por meio das entrevistas com a Diretoria de Benefícios (Dirben) e com a Auditoria Interna, corroborada ainda pelas respostas aos Ofícios de Requisição nºs 02 e 05 (peças 11 e 18).

49. Assim, os controles do PAB, excetuados aqueles feitos automaticamente pelo sistema, não são estabelecidos e realizados pela área-fim pertinente, a Diretoria de Benefícios, mas sim pela Auditoria Interna.

50. De forma contínua, a Auditoria Interna realiza cruzamentos e batimentos de dados, de acordo com tipologias por ela estabelecidas, para tentar evitar pagamentos indevidos. Assim, aqueles casos em que há suspeita de irregularidade são enviados para as Gerências Executivas e Agências da Previdência Social para checagem.

###### **Critérios**

51. Os seguintes critérios foram utilizados para caracterizar o achado:

- i. COSO: Controle Interno – Estrutura Integrada (peça 35);
- ii. NBC TI 01 – Da Auditoria Interna (peça 36);
- iii. Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS nº 199/2012) (peças 24 e 25).

###### **Evidências**

52. O achado baseou-se na seguinte evidência, além das entrevistas conduzidas com as partes interessadas na sede do INSS:

- i. Ofício nº 1003/GABPRES/INSS (peça 11);
- ii. Ofício nº 1110/GABPRES/INSS (peça 18).

###### **Análise**

53. Durante as visitas e entrevistas conduzidas pela equipe de auditoria na sede do INSS, foi possível constatar alguns aspectos quanto aos controles internos do PAB.

54. Primeiramente, a área do INSS diretamente responsável pelo PAB é a Diretoria de Benefícios (Dirben), sendo que a Divisão de Manutenção de Direitos, integrante da estrutura da Dirben, é a área mais afeita ao PAB, conforme o Manual de Manutenção de Direitos.

55. Entende-se, logo, que por pertencer à alta administração do INSS e ser responsável pelo gerenciamento do PAB, a Diretoria de Benefícios deveria estabelecer e realizar os controles necessários para o atingimento dos objetivos do PAB.

56. Nesse sentido, o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), cujas recomendações são amplamente utilizadas e tidas como referência no Brasil, estabelece que os controles internos de uma atividade devem ser conduzidos pela administração. Conforme o COSO – Controle Interno – Estrutura Integrada:

‘Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade.’ (Grifo nosso).

57. Para enfatizar esse ponto, o COSO define que, nos papéis desempenhados pelas partes interessadas da entidade, a estrutura de governança deve:

*‘ [...] deliberar sobre a situação do sistema de controle interno da entidade com a alta administração e supervisioná-lo, conforme necessário. A alta administração é responsável pelo controle interno, e a estrutura de governança precisa estabelecer suas políticas e expectativas sobre como os membros devem supervisionar o controle interno da entidade. A estrutura de governança deve ser informada sobre os riscos à realização dos objetivos da entidade, as avaliações das deficiências do controle interno, as medidas tomadas pela administração para mitigar esses riscos e deficiências e sobre como a administração avalia a eficácia do sistema de controle interno da entidade. ‘ (Grifos nossos).*

58. Com relação ao PAB, o que se observa na realidade é que os controles internos são estabelecidos e executados pela Auditoria Interna do INSS. Continuamente, a Auditoria Interna do INSS realiza ação de auditoria no Processo de Gestão de Pagamento do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, focando no Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) e Créditos Diários. É gerado, então um Relatório de Auditoria de periodicidade anual.

59. Nessas ações, a Auditoria Interna estabeleceu tipologias de cruzamentos e batimentos de dados referentes ao PAB para detectar possíveis erros e fraudes e evitar pagamentos irregulares. Assim, quando se observa algum indício de irregularidade, a Auditoria encaminha o caso em análise para checagem nas Gerências Executivas e Agências de Previdência Social a que o caso se refere. Comprovada a irregularidade, são tomadas as providências cabíveis.

60. Para poder obter evidências formais de tal arranjo, a equipe de auditoria enviou os Ofícios de Requisição nºs 02 e 05 (peças 7 e 16), para o INSS, demandando, dentre outros assuntos, ‘quais são os controles existentes na atividade PAB para evitar fraudes e erros’ (Ofício de Requisição nº 02) e ‘Como são estabelecidos os controles internos do PAB? Qual (is) área (s) do INSS é (são) responsável (is) por essa definição? Qual (is) área (s) executa (m) os procedimentos de controle?’ (Ofício de Requisição nº 05).

61. Em resposta consignada no Ofício nº 1003/GABPRES/INSS (peça 11), de 4 de setembro de 2018, o INSS respondeu que há dois tipos de controle, os graus de pendência e aquele em que ‘A Auditoria realiza os acompanhamentos necessários, encaminhando às GEX e APS os casos passíveis de verificação, no sentido de evitar pagamentos indevidos, fraudes e erros’.

62. Nesse sentido, o Ofício nº 1110/GABPRES/INSS (peça 18), de 10 de outubro de 2018, afirma que ‘O controle interno do PAB atualmente é realizado pela Auditoria/INSS, onde os mesmos emitem solicitações de verificação e esclarecimentos às Gerências Executivas quando detectam algum crédito em desacordo com as regras estabelecidas’. Não obstante, o INSS reconhece que a área responsável pelo controle interno é a Divisão de Manutenção de Direitos, pertencente à Diretoria de Benefícios (peça 18, p. 2).

63. Ressalte-se que é papel da alta administração estabelecer os controles internos, não cabendo à auditoria interna tal tarefa. Segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade TI 01 – Da Auditoria Interna (NBC TI 01):

*‘12.1.1.3 – A Auditoria Interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos. ‘*

*12.1.1.4 – [...] tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio da recomendação de soluções para as não-conformidades apontadas nos relatórios.*

*[...] 12.1.3.1 – A Auditoria Interna deve assessorar a administração da entidade no trabalho de prevenção de fraudes e erros [...]*





[...] 12.2.3.2 – Os testes de observância visam à obtenção de razoável segurança de que os controles internos estabelecidos pela administração estão em efetivo funcionamento [...]’ (Grifos nossos)

64. Na mesma direção, o recém-publicado ‘Roteiro de Ações para o Combate à Fraude e Corrupção’, elaborado por este Tribunal, destaca que a auditoria interna constitui apenas a terceira linha de defesa no combate à fraude e corrupção. A primeira e segunda linhas de defesa são compostas por, respectivamente, ‘controles do gestor’ e ‘controle financeiro, gerenciamento de riscos e conformidade’. Nota-se, novamente, que a alta administração é a responsável primeira e principal pelo bom gerenciamento de riscos e controles.

65. Dessa forma, resta claro que os controles internos do PAB não estão sendo estabelecidos de acordo com as melhores práticas de governança, pela administração, havendo na verdade confusão entre as áreas do INSS quanto à atribuição de cada uma, o que acaba por prejudicar o alcance dos objetivos de controle.

#### Causas

66. Pode-se dizer que a baixa maturidade organizacional quanto à questão de governança contribui para que não haja entendimento correto sobre o papel de cada área dentro da estrutura do INSS. Dessa forma, a Auditoria Interna acaba por realizar atividades que deveriam ser conduzidas pela área-fim, no caso, a Diretoria de Benefícios.

67. Ademais, não estão delineados os papéis de cada área na questão do controle. No caso específico do PAB, a própria legislação pertinente é vaga e não define a quem caberia o estabelecimento dos controles da atividade, sendo abordados apenas os controles feitos pelo sistema. Ressalte-se, contudo, que as boas práticas de gestão amplamente aceitas determinam que a alta administração seja responsável pelo controle interno, não sendo obrigatória a previsão expressa de tal arranjo em alguma norma específica aplicável ao PAB.

#### Efeitos

68. É possível dizer que o fato de os controles internos serem estabelecidos pela Auditoria Interna e não pela Diretoria de Benefícios (área-fim) leva à designação de controles insuficientes e, porventura, deficientes. A área-fim é quem mais entende do negócio e, por conseguinte, possui maior embasamento para estabelecer controles internos que sejam adequados e eficazes, cumprindo o papel de proporcionar segurança razoável de que os objetivos da entidade estão sendo atingidos.

69. Além disso, a Auditoria Interna do INSS atualmente estabelece e conduz os controles internos de acordo com sua estratégia e objetivos, focando em determinados aspectos, o que significa que os controles internos do PAB não estão sendo estipulados conforme os objetivos da entidade como um todo.

#### Comentários dos Gestores

70. De acordo com o gestor, estão em curso estudos e a especificação do módulo de avaliação e acompanhamento do Sistema de Pagamento Alternativo de Benefícios, que integraria o Sistema de Avaliação da Folha de Pagamentos (peça 41, p. 3).

71. Dessa forma, o ‘Sistema de PAB será acompanhado pela Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios, mais especificamente pela Divisão de Manutenção de Direitos, por intermédio do Sistema de Avaliação da Folha de Pagamento’ (peça 41, p. 3).

#### Análise dos Comentários

72. A proposta de solução oferecida pelo gestor se mostra adequada para solucionar o problema de os controles internos não estarem sendo estabelecidos pela administração. Não obstante, a situação atual é tal como descrita no achado, sendo necessária a recomendação a seguir exarada e o subsequente monitoramento da implementação da proposta sugerida pelo gestor.

#### Conclusão



73. Tendo em vista o exposto, pode-se concluir que o modo como os controles internos do PAB estão sendo estabelecidos no INSS está em desacordo com as melhores práticas aceitas, notadamente com o 'COSO – Controle Interno – Estrutura Integrada' e com a NBC TI 01.

74. Os controles têm sido definidos – e conduzidos – pela Auditoria Interna do INSS, e não pela área-fim, a Diretoria de Benefícios, o que acarreta em controles insuficientes e, porventura, deficientes, sem a visão da área mais afeita ao PAB e que entende mais do negócio. Assim, é dificultado o cumprimento do objetivo do controle interno, que é 'proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade', segundo o COSO.

#### Proposta de Encaminhamento

75. Recomenda-se que a Administração do INSS desenvolva os próprios controles internos relacionados às atividades do PAB, não se limitando a depender das atividades de controle desenvolvidas pela auditoria interna da autarquia, de modo a mitigar a ocorrência de fraudes e erros na respectiva atividade, em consonância com o 'COSO – Controle Interno – Estrutura Integrada' e com a NBC TI 01.

#### 3.2 Pagamento de PAB em duplicidade com RPV

##### Situação Encontrada

76. No curso da auditoria, notadamente nas visitas às Agências de Previdência Social, à Agência de Demandas Judiciais e à Gerência Executiva/DF, a equipe verificou que é comum o pagamento de benefícios por meio de PAB para segurados que já haviam obtido o pagamento por via judicial, por Requisição de Pequeno Valor (RPV), em evidente caso de duplicidade de pagamento. Tais constatações foram corroboradas pela análise de processos específicos de PAB que evidenciam a situação (peça 26, p. 9-287).

77. Assim, usualmente o segurado entra com pedido na via administrativa (INSS/PAB) e judicial (RPV) para receber determinado benefício. Sendo o benefício concedido e pago via judicial por RPV, não há controles eficazes que impeçam que o mesmo benefício seja pago novamente pelo INSS por meio de PAB.

##### Crítérios

78. Os seguintes critérios foram utilizados para caracterizar o achado:

- i. Manual de Manutenção de Direitos, volume II, capítulo III, item 6.4 (peça 25, p. 32-34);
- ii. Constituição Federal, art. 100 e arts. 86 e 87 do ADCT;
- iii. Lei nº 10.259/2001;
- iv. Lei nº 13.463/2017;
- v. Portaria Conjunta PGF/INSS nº 83/2012 (peça 37).

##### Evidências

79. O achado baseou-se nas seguintes evidências, além do que foi observado nas visitas às Agências de Previdência Social, à Agência de Demandas Judiciais e à Gerência Executiva/DF:

- i. Processos de PAB (peça 26, p. 9-287);
- ii. E-mail da chefe da Agência de Demandas Judiciais no DF (APSADJDF) (peça 26, p. 1-8);
- iii. Relatório de Auditoria Interna - Macroação 08/2016 (peça 26, p. 288-315);
- iv. Ofício nº 1110/GABPRES/INSS (peça 18).

##### Análise

80. Primeiramente, é importante lembrar que o Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) é utilizado para qualquer pagamento fora da Maciça, sendo destinado à regularização de créditos em situações excepcionais. Logo, o PAB engloba uma série de situações que podem ser requeridas pelo segurado na via administrativa.

81. Por outro lado, é possível que o segurado opte, também, por entrar com a demanda na via judicial, sendo a opção mais comum a Requisição de Pequeno Valor (RPV), mais simples e célere do que o precatório.



82. A Requisição de Pequeno Valor (RPV), criada pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002, tem como objetivo facilitar e agilizar o pagamento de condenações judiciais de pequenos valores. Assim, a RPV é uma requisição de pagamento expedida pelo Poder Judiciário com a finalidade de que o Erário pague a quantia que deve ao credor, em virtude de uma condenação judicial transitada em julgado. É de se destacar, ainda, que conforme a Lei nº 10.259/2001:

‘Art. 17 Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório. ‘ (Grifo nosso)

83. Quando uma demanda judicial envolve o INSS, é papel da Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS) atuar no processo. Assim, caso haja ganho de causa pelo segurado e posterior ordem judicial para o pagamento, a PFE/INSS é responsável por informar ao INSS sobre o pagamento daquele benefício por meio de RPV. Ressalte-se que a comunicação deve ser feita, idealmente, à Agência de Previdência Social mantenedora daquele benefício específico e não possui forma estruturada e/ou formalizada.

84. Contudo, apesar de haver essa necessidade de diálogo e interação entre a PFE/INSS e as Agências de Previdência Social (APS), na realidade a comunicação é, muitas vezes, falha ou inexistente. Não há controles formais instituídos que obriguem a PFE/INSS a comunicar à APS que houve o pagamento do benefício por meio de RPV. Tampouco há qualquer tipo de controle que impeça o pagamento por PAB de algum benefício já pago por RPV. Caso o procurador responsável pelo processo não informe à APS de manutenção do benefício sobre o pagamento por RPV, não há consequências previstas.

85. Além disso, não há interação entre os sistemas da AGU (Sapiens) e os sistemas do INSS utilizados para emissão de PAB (Plenus e Prisma), sendo impossível, no momento, uma checagem automática de determinado benefício para impedir pagamento em duplicidade por RPV e PAB.

86. Pelo lado da APS, o servidor responsável por emitir PAB somente poderia perceber duplicidade caso houvesse disponível uma comunicação da PFE/INSS ou se, por iniciativa própria, o servidor pesquisasse nos sítios eletrônicos do Judiciário a existência de processo relativo àquele segurado ou benefício. O sistema não faz nenhum tipo de restrição para a emissão de PAB, no tocante à duplicidade com RPV, dada a mencionada falta de compatibilidade com o sistema utilizado pela AGU, que faz esse acompanhamento.

87. Foi enviado Ofício de Requisição nº 05 para o INSS, indagando se há pagamento de PAB em duplicidade com RPV e se há relatórios gerenciais sobre eventuais duplicidades de pagamento (peça 16). Como resposta, o INSS enviou o Ofício nº 1110/GABPRES/INSS (peça 18), de 10 de outubro de 2018, que traz o seguinte:

‘ [...] Para evitar o pagamento em duplicidade, os servidores quando deparados com solicitação de PAB de benefícios implantados judicialmente devem realizar consulta junto à APS de Demanda Judicial que implantou o benefício para verificação do direito.

Outro ponto a ser levado em consideração é que a área responsável pela emissão de RPV também deve atentar para os períodos e valores oriundos das implantações e reativações por parte do INSS, uma vez que há situações em que a RPV não foi emitida ou não foi disponibilizada para consulta no processo judicial no momento da implantação ou reativação do benefício. Informamos que não há relatórios gerenciais no âmbito desta Divisão sobre pagamentos em duplicidade entre PAB e RPV. Os casos sobre duplicidade porventura identificados, são tratados pontualmente pelas unidades descentralizadas do INSS. ‘ (Grifo nosso)

88. Como se percebe, as informações prestadas corroboram o que já fora detectado anteriormente, isto é, a possibilidade de pagamentos em duplicidade, devido à ausência de controles eficazes que impeçam o pagamento duplicado, bem como a falta de controle sobre o que foi efetivamente pago de forma indevida.



89. Ademais, a Auditoria Interna do INSS, em seu Relatório de Auditoria referente à Macroação 08/2016 – Auditoria no Processo de Gestão de Pagamento do Regime Geral de Previdência Social – Pagamento Alternativo de Benefícios e Créditos Diários, apresenta como uma de suas constatações o ‘período já recebido pelo segurado judicialmente por Requisição de Pequeno Valor (RPV)’, ou seja, a geração de créditos por PAB para período já recebido por meio de RPV (peça 26, p. 298).

90. Na visita à Agência de Demandas Judiciais (APSADJ) do Distrito Federal, foi possível observar casos concretos em que houve emissão de PAB e RPV em duplicidade, mas com pagamento evitado a tempo. Inicialmente, convém esclarecer que, de acordo com a Portaria Conjunta PGF/INSS nº 83/2012, art. 13º, inciso IX, ‘as parcelas devidas até a Data de Início de Pagamento - DIP, serão pagas por precatório ou requisição de pequeno valor’. Assim, de um modo geral, parcelas anteriores à DIP são de responsabilidade do Poder Judiciário, ao passo que parcelas posteriores já seriam de responsabilidade do INSS.

91. Não obstante, observou-se em alguns casos que, quando da reativação de determinado benefício, a RPV foi gerada abrangendo inclusive período não pago (não sacado pelo beneficiário) posterior à DIP, invadindo, dessa forma, a competência do INSS. A APS, ao reativar o benefício, emitiu PAB para o mesmo período não pago contemplado pela RPV, pois, como já exposto, há dificuldades para o servidor da APS se certificar se tal período já havia sido pago por meio de RPV.

92. Nas visitas empreendidas pela equipe de auditoria às Agências de Previdência Social de Taguatinga e Luziânia, à Agência de Demandas Judiciais do DF, bem como à Gerência Executiva/DF, o risco de pagamento de PAB em duplicidade com RPV foi citado com frequência e amplamente considerado como um dos maiores riscos enfrentados pela atividade do PAB. Considerando-se ainda que os controles internos para evitar a duplicidade de pagamento são ineficazes, ou mesmo inexistentes, constata-se que há grande risco de irregularidades.

#### Causas

93. Pode-se dizer que vários fatores contribuem para que haja o pagamento de PAB em duplicidade com RPV. Primeiramente, a comunicação deficiente entre a PFE/INSS e as APS impede que o servidor responsável pela emissão de PAB saiba, com segurança, da existência de pagamento por RPV de determinado benefício.

94. Segundo, a incompatibilidade entre os sistemas da AGU e do INSS faz com que a informação não possa circular adequadamente entre os órgãos. Assim, não é possível que o sistema do INSS estabeleça críticas e batimentos que impeçam a emissão de PAB para benefício já pago por meio de RPV, devido à falta da informação necessária.

95. Ademais, a ausência de controles internos formais instituídos aumenta o risco de irregularidades, pois virtualmente o único controle existente para evitar a duplicidade de pagamento é a comunicação (sem forma estruturada) do procurador da PFE/INSS à APS, que pode ou não acontecer.

96. Nesse sentido, também é prejudicial a falta de responsabilização dos procuradores e/ou servidores pela eventual ausência (ou deficiência) de comunicação. Não há consequências previstas para os servidores envolvidos caso um PAB seja emitido para benefício já pago por RPV, fato esse que aumenta o risco de episódios de duplicidade.

#### Efeitos

97. Em decorrência da duplicidade de pagamentos para o mesmo benefício, por meio de PAB e de RPV, pode-se dizer que o efeito mais imediato é o prejuízo ao Erário, uma vez que estão ocorrendo pagamentos irregulares que dificilmente terão seus valores ressarcidos, dada a ‘boa-fé’ do segurado. Ademais, pode-se também inferir que esse pagamento duplicado gera distorção da informação contábil e gerencial, dificultando o planejamento eficiente da ação pública.

98. Destaque-se, contudo, a limitação existente para a realização de cruzamento de dados e correta aferição do quantitativo de PAB pago em duplicidade com RPV, devido ao fato já explanado de incompatibilidade entre os sistemas. Somente é possível detectar tais situações analisando-se caso a caso.





### Comentários dos Gestores

99. Conforme o gestor, está em estudo proposta para a implementação dos controles, em conjunto com a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS), para evitar pagamento de PAB em duplicidade com pagamento de RPV (peça 41, p. 3)

### Análise dos Comentários

100. Como se pode concluir, o INSS tem consciência de que há pagamentos de PAB em duplicidade com RPV, sem controles efetivos e está estudando a implementação de tais controles. Contudo, como a proposta ainda está na fase de estudos, faz-se necessária a recomendação por parte deste Tribunal, com consequente monitoramento de sua implementação.

### Conclusão

101. Portanto, pode-se concluir que a falha na comunicação e interação entre a PFE/INSS e o INSS, a incompatibilidade de sistemas e a ausência de controles contribuem para que haja grande risco de pagamento de benefícios por meio de PAB que já haviam sido pagos via judicial por RPV. A materialização deste risco pode ser observada na prática, com casos de pagamento duplicado.

102. Por conseguinte, a Fazenda Pública tem sido prejudicada ao realizar pagamentos irregulares e desnecessários, sendo imperativo o estabelecimento de controles eficazes que impeçam o pagamento de PAB em duplicidade a uma RPV já pago.

### Proposta de Encaminhamento

103. Recomendar ao INSS, juntamente com sua Procuradoria Especializada, que desenvolva rotina de controle interno no âmbito da atividade de Pagamento Alternativo de Benefício (PAB) que mitigue a possibilidade de pagamento em duplicidade com requisições de pequeno valor (RPV) de benefícios pagos pela autarquia.

### 3.3 Fragilidade na inserção de dados manualmente

#### Situação Encontrada

104. Na emissão de Pagamento Alternativo de Benefícios, motivo 76 (Complemento Positivo), correspondente à maior parte dos PAB emitidos, o processo é mais automatizado. Assim, o cálculo dos valores a serem pagos e a inserção de rubricas são feitos automaticamente pelo sistema informatizado do INSS, o Prisma.

105. Contudo, para se emitir um PAB em decorrência de outro motivo, utilizando o sistema informatizado Plenus, o cálculo não é feito de forma automática. Logo, o servidor deve calcular o montante a ser pago e inserir os valores no sistema, consignando as rubricas corretas.

106. Como o cálculo e inserção de valores e rubricas devem ser feitos diretamente pelo servidor, sem auxílio de sistema informatizado, há grande risco de erro (ou mesmo fraude) nos valores de PAB. Considerando-se, ainda, que não há batimentos feitos posteriormente pelo sistema e que muitos processos de PAB são concedidos (após a inserção manual de rubricas e valores) sem pendência para validação superior, há elevação do risco de se pagar valores incorretos de PAB, sem a correspondente resposta para se tratar esse risco.

### Critérios

107. O seguinte critério foi utilizado para a caracterização do achado:

i. Manual de Manutenção de Direitos, volume II, capítulo III, item 2 (peça 25, p 22-24).

### Evidências

108. O achado se baseou nas seguintes evidências, além do que foi observado nas visitas às Agências de Previdência Social e Gerência Executiva:

i. Ofício nº 1003/GABPRE/INSS (peça 12);

ii. Ofício nº 1110/GABPRES/INSS (peça 18);

iii. Relação de histórico de créditos (peça 27).

### Análise

109. Consoante o que já foi exposto na seção 'Visão Geral do Pagamento Alternativo de Benefícios', há basicamente dois processos distintos para emissão de PAB. No PAB motivo 76 (Complemento Positivo), que corresponde em média a 70% das emissões de PAB, os cálculos de





valores a serem pagos e a inserção de rubricas são automáticos, logo o servidor não precisa fazê-los manualmente.

110. *Todavia, no processo de emissão do PAB 'geral', o servidor deve inserir as rubricas de crédito, consignadas na série 100, calculando os valores. Como o Plenus, sistema onde se emite o PAB 'geral', não computa automaticamente os valores, o servidor deve realizar o cálculo manualmente.*

111. *Além disso, não há sistemas que auxiliem no cálculo, mesmo que não homologados pela Direção Central do INSS, como os que realizam a atualização monetária (conforme será relatado no item 3.4). Dessa forma, na prática, o servidor tem que calcular o montante a ser pago por conta própria, devendo depois inserir o valor obtido no sistema Plenus, na rubrica correta.*

112. *Evidencia-se, dessa forma, o risco inerente a essa parte do processo de emissão do PAB. Como o cálculo da quantia a ser paga via PAB é manualmente efetuado pelo servidor, há risco de os valores inseridos estarem com erro material, além de possibilitar a ocorrência de fraudes de terceiros em conluio com os servidores. Considerando-se ainda que cada servidor, na prática, possui seu próprio método para calcular a cifra do PAB (planilhas Excel ou calculadora, por exemplo), o risco de erro ou fraude é grande. Há ainda o risco de se inserir períodos equivocados ou rubricas não condizentes com as regras vigentes.*

113. *Contribuindo para aumentar o risco do processo, está o fato de que os valores e as rubricas, após inseridos no sistema, não passam por batimentos, conferência ou cruzamento de dados, na maior parte das vezes. Rememorando o fluxograma do processo de emissão do PAB, conforme exposto no anexo deste relatório, reitere-se que o PAB pode ser concedido sem qualquer crítica, quando vai para pagamento sem passar por validação superior. Por conseguinte, a menos que o processo fique pendente para validação do Chefe da APS ou para a Gerência Executiva, não há revisão dos dados do PAB. Virtualmente, o valor que for inserido nas rubricas, nos casos de não-pendência, é aceito pelo sistema e liberado para pagamento.*

114. *Para exemplificar os riscos inerentes ao processo, julga-se interessante relatar o que foi observado nas visitas feitas pela equipe de auditoria às Agências de Previdência Social (APS). Na APS de Luziânia/GO, a servidora responsável pelo PAB realiza seus cálculos numa calculadora de mão, anota o resultado numa folha de papel e posteriormente digita o valor no sistema Plenus.*

115. *Na APS de Taguatinga/DF, por outro lado, o servidor que emite PAB calcula os valores numa planilha de Excel, passando depois o resultado para o sistema informatizado Plenus. Percebe-se, portanto, o alto risco inerente ao processo de emissão do PAB 'geral', no tocante ao cálculo e inserção de valores no sistema. Esse risco, por sua vez, não é tratado adequadamente pela autarquia, o que pode aumentar a probabilidade de ocorrência de erros.*

116. *Além disso, analisando-se os dados recebidos pelo Ofício nº 1003/GABPRE/INSS (peça 12), foi possível detectar casos concretos em que no histórico de crédito de determinados benefícios houve uso indevido da rubrica 104 (13º salário), geralmente para se 'corrigir' outro erro (peça 27). Observou-se também, em outros benefícios, períodos de PAB informados incorretamente, uma vez que englobavam períodos já pagos por outro meio (peça 27).*

#### Causas

117. *Pode-se dizer que dentre as causas para esse achado incluem-se alguns fatores. Primeiramente, a carência de um sistema automatizado padrão para cálculo do valor do PAB faz com que o servidor deva, manualmente, fazer algo que poderia ser automatizado, gerando risco de erros. Alternativamente, a impossibilidade atual de que o próprio sistema Plenus contabilize os valores, a exemplo do que é feito nos Complementos Positivos (PAB motivo 76), contribui para a possibilidade de erros.*

118. *Em adição à falta de automatização, a ausência, em grande parte das emissões de PAB, de controles posteriores que verifiquem os dados inseridos no sistema possibilita que valores errados sejam computados sem o impedimento do pagamento ou mesmo a posterior correção das informações.*



119. Além disso, pode-se dizer que a ausência de relatórios gerenciais nos sistemas do INSS, que pudessem identificar inconsistências nos dados inseridos manualmente, contribui para que haja aumento do risco de haver pagamentos irregulares.

#### Efeitos

120. A fragilidade no cálculo e da inserção de dados de PAB no sistema Plenus, conjugada com a ausência de controles a posteriori para verificação dessas informações, propiciam que haja pagamentos de PAB com valores incorretos, o que pode ocasionar prejuízo ao Erário ou necessidade de retrabalho, nos casos de pagamento a menor. Além disso, a situação constatada possibilita a ocorrência de fraudes no pagamento, dada a carência de controles, inclusive com a atuação de quadrilhas de fraudadores (em conluio com o servidor).

#### Comentários dos Gestores

121. Conforme exposto pelo gestor em seus comentários (peça 41, p. 4), está em estudo a evolução do Pagamento Alternativo de Benefícios de modo que a emissão do PAB seja automática, reduzindo ao máximo a intervenção do servidor.

#### Análise dos Comentários

122. Como se pode notar, o INSS reconhece a fragilidade na inserção de dados manualmente e estuda a automatização de mais etapas do processo. Contudo, como a proposta ainda está na fase de estudos, faz-se necessária a recomendação por parte deste Tribunal, com consequente monitoramento de sua implementação.

#### Conclusão

123. Do exposto, conclui-se que a falta de automatização no cálculo do valor do PAB 'geral', a falta de travas no sistema que impeçam a inserção de virtualmente qualquer valor e a carência de controles a posteriori fazem com que haja grande risco de erro nos valores pagos via PAB, possibilitando até a ocorrência de fraudes.

#### Proposta de Encaminhamento

124. Recomendar ao INSS que incorpore à atividade de Pagamento Alternativo de Benefícios solução informatizada homologada que permita cálculos e inserção de rubricas automatizados, em consonância com Manual de Manutenção de Direitos; Decreto nº 3.048/99; e Instrução Normativa INSS nº 77/15.

### **3.4 Falta de padronização no cálculo de atualização monetária do PAB**

#### Situação Encontrada

125. Tendo em vista que o Pagamento Alternativo de Benefícios se refere, em regra, a pagamentos de valores passados, é necessário calcular a correção ou atualização monetária para repor as perdas inflacionárias sobre o montante a ser pago.

126. Para se fazer o cálculo do valor da atualização monetária, utiliza-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Contudo, em muitos casos de PAB, o cálculo é manual, devendo ser realizado pelo servidor.

127. No INSS há sistemas que auxiliam o servidor nesse cálculo, todavia nenhum deles é homologado pela direção central do INSS, sendo que não há um sistema padrão único. O sistema operado na prática vai depender da Agência (e Gerência Executiva), devido às preferências de cada unidade. A pluralidade de sistemas pode vir a gerar diferenças nos cálculos de atualização monetária, acarretando em pagamento de valores incorretos.

#### Critérios

128. Os seguintes critérios foram utilizados para caracterizar o achado:

- i. Manual de Manutenção de Direitos, volume I, capítulo V, item 5 (peça 24, p. 67-69);
- ii. Decreto nº 3.048/99;
- iii. Instrução Normativa INSS nº 77/15.

#### Evidências

129. O achado baseou-se na seguinte evidência, além do que foi observado nas visitas às Agências de Previdência Social e Gerência Executiva/DF:



i. Ofício nº 1110/GABPRES/INSS (peça 18).

Análise

130. Quando há pagamento de benefícios em atraso, é necessário que se corrija monetariamente o montante a ser pago, de modo a que o segurado não suporte perdas inflacionárias. Nesse sentido, o Decreto nº 3.048/99, art. 175, c/c Instrução Normativa INSS nº 77/2015, art. 518, I, dispõe que:

Art. 175. O pagamento de parcelas relativas a benefícios efetuado com atraso, independentemente de ocorrência de mora e de quem lhe deu causa, deve ser corrigido monetariamente desde o momento em que restou devido, pelo mesmo índice utilizado para os reajustamentos dos benefícios do RGPS, apurado no período compreendido entre o mês que deveria ter sido pago e o mês do efetivo pagamento. (Grifo nosso)

131. Considerando-se que o Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) se refere a pagamento de benefícios efetuado com atraso, é obrigatório o cálculo e consequente pagamento da atualização monetária.

132. Conforme já exposto na seção 'Visão Geral do Pagamento Alternativo de Benefícios', há basicamente dois processos distintos para emissão de PAB. No PAB motivo 76 (Complemento Positivo), os cálculos de valores a serem pagos são automáticos, logo o servidor não precisa calcular manualmente a atualização monetária.

133. Por outro lado, no processo de emissão do PAB 'geral', o servidor deve inserir as rubricas de crédito, dentre as quais se encontra a atualização monetária. Como o Plenus, sistema no qual se emite o PAB 'geral' não calcula o valor da atualização, o servidor deve realizar o cálculo manualmente.

134. Na prática, o servidor pode calcular o montante por conta própria, utilizando o índice INPC para a atualização ou, mais comumente, utilizar algum sistema informatizado para agilizar e tentar garantir maior confiabilidade ao procedimento.

135. Contudo, não há sistema homologado pela direção central do INSS que seja amplamente empregado em todo o país. Na realidade, há sistemas concorrentes entre si, sendo que cada Agência de Previdência Social utiliza o de sua preferência.

136. Como os sistemas são diferentes, há divergências no modo de funcionamento deles, o que pode levar a diferenças nos resultados dos cálculos de atualização monetária. Destarte, a depender do sistema onde se inserir os dados para cálculo, diferentes resultados poderão ser obtidos. Dessa forma, há risco de pagamento de valores irregulares em consequência de cálculos errôneos. Tal situação foi verificada pela equipe de auditoria nas visitas às Agências de Previdência Social de Luziânia e Taguatinga e à Gerência Executiva/DF.

137. O Ofício de Requisição nº 05 demandou ao INSS quais sistemas são utilizados para o cálculo da atualização monetária e se há diferença nos resultados obtidos em cada sistema. Como resposta, o INSS enviou o Ofício nº 1110/GABPRES/INSS (peça 18), que afirma o seguinte:

'A atualização monetária é feita com base no índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, que é publicada e atualizada mensalmente por Portarias de Correção Monetária. O pagamento de parcelas relativas a benefícios efetuados em atraso utiliza o índice apurado entre o mês que deveria ter sido pago e o mês do efetivo pagamento.

Podem ser utilizados os sistemas listados abaixo, onde o primeiro foi desenvolvido e mantido pela Dataprev e os dois últimos foram desenvolvidos por servidores do INSS. As divergências porventura detectadas podem referir-se a arredondamentos.

- SIBE-módulo 2;

- Correção Web- <http://www-santos3.correcao/> e

- Sistema de Acompanhamento de Benefícios da Gex Taubaté - IMA TBTh<sup>pt</sup>://10.17.4.222:8080/imatbt/' (Grifo nosso)

138. Além disso, caso haja a inserção de valor errado de atualização no sistema, não há crítica ou controle posterior que impeça o pagamento do valor irregular. A menos que o PAB esteja pendente para validação superior, e seja assim revisto e auditado, o valor que é inserido como atualização



monetária é prontamente aceito. Nota-se, portanto, o alto risco de se realizar pagamentos com valores errados, a maior ou a menor.

#### Causas

139. Pode-se dizer que a principal causa do achado é a necessidade de cálculo manual da atualização monetária no Pagamento Alternativo de Benefício, conjugada com a inexistência de sistema informatizado de cálculo homologado pela direção central do INSS que pudesse ser utilizado por todos os servidores.

140. Além disso, pode-se dizer que a ausência de relatórios gerenciais nos sistemas do INSS, que pudessem identificar inconsistências no pagamento da atualização monetária, contribui para que haja aumento do risco de haver pagamentos irregulares.

#### Efeitos

141. Como efeitos dos problemas verificados, podem ser citados o risco da inserção de valores incorretos, devido à ausência de controles posteriores, e a possível ocorrência de valores discrepantes, a depender do sistema onde se faz o cálculo da atualização, acarretando o pagamento de recursos equivocados.

142. Pode-se dizer ainda que há a possibilidade de ocorrência de retrabalho, uma vez que cálculos errados do montante de atualização monetária, se percebidos, precisam ser refeitos. Seria necessária a emissão de um PAB somente para o pagamento de atualização monetária, num claro desperdício de tempo e recursos do INSS.

#### Comentários dos Gestores

143. Segundo o gestor, 'está em estudo a utilização do módulo de cálculo do sistema SIBE (Sistema Integrado de Benefícios), no sentido de verificação se a funcionalidade atende todas as necessidades que envolvam cálculo e emissão de pagamentos, propondo melhorias, caso necessário' (peça 41, p. 4).

#### Análise dos Comentários

144. Observa-se que o gestor informa estar em estudo proposta para que haja padronização no cálculo da atualização monetária do PAB. Contudo, como a proposta ainda está na fase de estudos, faz-se necessária a recomendação por parte deste Tribunal, com consequente monitoramento de sua implementação.

#### Conclusão

145. A falta de um sistema informatizado único e eficiente para o cálculo da atualização monetária de benefícios, homologado pela alta administração do INSS, possibilita que haja disparidades e erros nos valores calculados. Assim, pode haver o pagamento de valores incorretos e a necessidade de retrabalho para correção dos cálculos.

146. Além disso, a ausência de controles sobre os valores inseridos na rubrica de atualização monetária possibilita que, teoricamente, qualquer valor seja ali colocado e prontamente aceito. Logo, há grande risco de ocorrência de erros e mesmo de fraudes nos pagamentos.

#### Proposta de Encaminhamento

147. Recomendar ao INSS que incorpore à atividade de Pagamento Alternativo de Benefícios solução informatizada homologada que permita cálculos automatizados para atualização de valores, em consonância com Manual de Manutenção de Direitos; Decreto nº 3.048/99; e Instrução Normativa INSS nº 77/15.

### **3.5 Emissão de PAB de Auxílio-Reclusão com declaração frágil**

#### Situação Encontrada

148. Para receber o benefício de auxílio-reclusão, o beneficiário deve apresentar, trimestralmente, o atestado de cárcere do segurado ao INSS. Caso não seja apresentado o atestado no período determinado, o benefício é suspenso.

149. Para a reativação do benefício, é preciso apresentar o atestado ao INSS. Logo, há emissão de PAB no motivo 78 (Confirmação de Auxílio-reclusão), processado no mês subsequente ao término





do prazo de apresentação do atestado, ficando pendente a sua renovação. Assim, apresentado novo atestado, o PAB é liberado automaticamente.

150. Contudo, observa-se que o atestado de cárcere não possui formato padrão. Não há definição a respeito das informações que devem constar no atestado, nem quem deve ser responsável por emití-lo. Além disso, é difícil para o servidor do INSS verificar a idoneidade do documento. Portanto, a frágil declaração aumenta o risco de erros e fraudes no pagamento de PAB.

#### Critérios

151. Os seguintes critérios foram utilizados para caracterizar o achado:

- i. Manual de Manutenção de Direitos, volume II, capítulo II, item 4.5 (peça 25, p. 20-21);
- ii. Lei nº 8.213/91;
- iii. Decreto nº 3.048/99;
- iv. Instrução Normativa INSS nº 77/15.

#### Evidências

152. O achado baseou-se nas seguintes evidências, além do que foi observado nas visitas às Agências de Previdência Social e Gerência Executiva/DF:

- i. Processos de PAB motivo 78 analisados pela Gex/DF (peça 28);
- ii. Ofício nº 1110/GABPRES/INSS (peça 18).

#### Análise

153. O auxílio-reclusão é um benefício destinado aos dependentes do segurado do INSS que está preso em regime fechado ou semiaberto. O benefício é pago somente durante o período de efetiva reclusão ou detenção, sendo que o segurado não pode estar recebendo salário ou outro benefício garantido pelo INSS. Além disso, há um limite máximo de valor a ser recebido.

154. A legislação exige que a cada três meses deva ser apresentada declaração de cárcere que comprove que o segurado está cumprindo a pena em regime fechado ou semiaberto. Se a declaração não for apresentada no período exigido, o benefício é suspenso.

155. Não havendo a renovação da declaração dentro do prazo de três meses e estando o benefício suspenso, ele só é reativado com a apresentação de novo atestado. Dessa forma, para se pagar o benefício relativo ao período suspenso e não pago, é necessária a emissão de um PAB com base no motivo 78.

156. Segundo o Manual de Manutenção de Direitos, no momento em que não há renovação da declaração de permanência carcerária, o sistema central emite um PAB no motivo 78 (Confirmação de auxílio-reclusão), que fica pendente de validação. Nesse sentido, o referido Manual dispõe que:

‘O crédito no motivo 78 é processado no mês subsequente ao término do prazo supracitado, caso não tenha havido a renovação. O mesmo ficará pendente pelo prazo de 120 dias e será autorizado automaticamente quando da renovação do atestado de cárcere. ‘ (Grifo nosso)

157. Como se pode notar, basta a apresentação do atestado de cárcere pelo dependente do segurado para que o PAB seja automaticamente liberado e o benefício, pago. Assim, o aspecto central desse processo é a declaração.

158. Analisando-se a legislação referente ao auxílio-reclusão, pode-se perceber que não há discriminação sobre o conteúdo e a forma do atestado de cárcere que deve ser apresentado para continuidade do benefício. A seguir, transcreve-se as principais normas que dizem respeito à necessidade de se apresentar o atestado:

#### Lei nº 8.213/90:

Art. 80 [...]

Parágrafo único. O requerimento do auxílio-reclusão deverá ser instruído com certidão do efetivo recolhimento à prisão, sendo obrigatória, para a manutenção do benefício, a apresentação de declaração de permanência na condição de presidiário. (Grifo nosso)

#### Decreto nº 3.048/99:

Art. 117. O auxílio-reclusão será mantido enquanto o segurado permanecer detento ou recluso.

§ 1º O beneficiário deverá apresentar trimestralmente atestado de que o segurado continua





*detido ou recluso, firmado pela autoridade competente. (Grifo nosso)*

Instrução Normativa INSS nº 77/15:

*Art. 381. [...]*

*§ 1º Os dependentes do segurado detido em prisão provisória (preventiva ou temporária) terão direito ao benefício desde que comprovem o efetivo recolhimento do segurado por meio de documento expedido pela autoridade responsável. (Grifo nosso)*

*Art. 382. [...]*

*§ 2º A privação da liberdade será comprovada por documento, emitido pela autoridade competente, comprovando o recolhimento do segurado à prisão e o regime de reclusão. (Grifo nosso)*

*159. Num primeiro momento, nota-se que não há especificação sobre o teor exato da declaração de cárcere. Por exemplo, na realidade não basta que a declaração diga que o segurado está cumprindo pena, mas é preciso ainda indicar o histórico, pois em caso de fuga e recaptura, o período passado fora da unidade prisional não pode corresponder a pagamento de benefício.*

*160. Por outro lado, se o regime de cumprimento da pena não for especificado, pode haver pagamento irregular de auxílio-reclusão para segurado em regime aberto, por exemplo. A falta de detalhamento do conteúdo da declaração abre espaço para que sejam realizados pagamentos referentes a períodos não englobados na definição de auxílio-reclusão.*

*161. Quanto ao aspecto da autoridade competente para assinar o atestado, mais problemas surgem. A dita ‘autoridade competente ou autoridade responsável’ varia de unidade prisional para unidade prisional, não havendo um cargo específico que sempre seja caracterizado como autoridade responsável. Assim, dificulta-se o trabalho do servidor do INSS, que não tem como garantir com precisão qual a autoridade competente para assinar o atestado.*

*162. Outro problema é o risco de fraude documental. Como o atestado de cárcere consiste, basicamente, de uma folha de papel, que pode ter qualquer formato, com uma assinatura, há grande risco de serem apresentadas declarações falsas/forjadas. O servidor do INSS não tem capacidade de certificar a autenticidade do documento e, na prática, aceita o que é entregue.*

*163. Além disso, não há comunicação entre os sistemas do INSS e os sistemas do Poder Judiciário e do Ministério da Justiça, impossibilitando que se verifique a veracidade das informações apresentadas na declaração de cárcere.*

*164. Nas visitas feitas pela equipe de auditoria às Agências de Previdência Social, à Gerência Executiva/DF e à Sede do INSS, pode-se notar que os servidores da autarquia percebem a fragilidade da declaração de cárcere como um grande risco para a atividade do PAB, pois não há controles efetivos em andamento.*

*165. Para exemplificar, a equipe de auditoria colheu exemplos de processos de PAB motivo 78 (peça 28), que foram analisados pelo Serviço de Manutenção de Direitos da Divisão de Benefícios da Gerência Executiva do DF. Foi possível constatar casos em que: o processo teve que voltar para a APS por causa da incompletude da declaração de cárcere apresentada; houve pagamento irregular ocasionado por declaração inconsistente; houve anexação e aceitação pela APS de declaração de cárcere referente a pessoa diversa do instituidor do benefício.*

*166. Perguntado sobre os riscos associados ao Atestado de Cárcere, o INSS, no Ofício nº 1110/GABPRES/INSS, afirma que tais riscos ‘são de apresentação de atestados falsos ou incompletos onde não constam a descrição do histórico prisional com as informações de períodos de liberdade, fuga e recaptura’ (peça 18, p. 3).*

*167. Portanto, a fragilidade da declaração de cárcere, sem forma e conteúdo definidos, a autorização automática de PAB pela simples inserção da declaração no sistema, sem conferência posterior ou validação, gera alto risco de pagamentos irregulares, de erros ou fraudes. A ausência de controles efetivos para garantir a autenticidade e veracidade da declaração de cárcere contribui para aumentar tais riscos.*

Causas

168. É possível dizer que diversas causas contribuem para que haja emissão de PAB motivo 78 (auxílio-reclusão) com declarações de cárcere frágeis. Primeiramente, a própria legislação é vaga e omissa quanto ao conteúdo e forma da declaração, o que permite, na prática, que a declaração tenha qualquer formato e apresente dados insuficientes.

169. A falta de interação entre os sistemas do INSS com os sistemas do Poder Judiciário e do Ministério da Justiça, por sua vez, impede que haja cruzamentos e batimentos de dados que possam garantir a autenticidade das informações do segurado. Além disso, na situação atual, essa falta de compatibilidade impede que o servidor do INSS verifique a real autoridade competente para emitir determinada declaração.

170. Por fim, a impossibilidade de o servidor do INSS, responsável por conceder PAB, atestar a autenticidade do documento entregue faz com que, na prática, qualquer documento seja aceito, abrindo o caminho para fraudes e atuação de quadrilhas.

#### Efeitos

171. A ausência de controles instituídos que atestem a autenticidade da declaração de cárcere e a veracidade das informações ali contidas faz com que a concessão do benefício seja automática, bastando apenas a apresentação de um atestado de cárcere, seja ele qual (e como) for. Assim, a emissão de PAB para benefícios que não deveriam ter sido concedidos gera o pagamento de valores irregulares e o consequente prejuízo ao Erário.

172. Destaque-se, contudo, a limitação existente para a realização de cruzamento de dados e correta aferição do quantitativo de PAB pago com declarações de cárcere insatisfatórias, pois só é possível detectar tais situações analisando-se caso a caso.

#### Comentários dos Gestores

173. O gestor do INSS, em seus comentários, informa que serão feitos estudos, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça, para melhorar as formas de consulta às informações referentes ao segurado preso, contidas na declaração de cárcere (peça 41, p. 5).

#### Análise dos Comentários

174. Observa-se que no momento não há ações empreendidas no sentido de garantir maior robustez à declaração de cárcere, mas apenas a afirmação de que serão realizados estudos nesse sentido. Dessa forma, faz-se necessária a recomendação por parte deste Tribunal, com consequente monitoramento de sua implementação.

#### Conclusão

175. Da análise empreendida, conclui-se, portanto, que a falta de controles efetivos, a omissão na legislação e a lacuna de comunicação entre os diferentes órgãos geram uma situação de precariedade que permite a emissão de PABs irregulares, por erro e fraude, e até mesmo atuação de quadrilhas fraudadoras de benefícios.

#### Proposta de Encaminhamento

176. Recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que, em conjunto com o Instituto Nacional do Seguro Social, adote solução que permita ao servidor do INSS a identificação inequívoca do segurado preso responsável pela instituição de Auxílio-Reclusão.

#### 3.6 Emissão de PAB para créditos prescritos

##### Situação Encontrada

177. Os créditos pagos pelo INSS prescrevem em cinco anos, a contar da data que deveriam ter sido pagos, exceto se estiverem nas seguintes situações:

- a) se comprovada má fé;
- b) menores de dezesseis anos não emancipados;
- c) aqueles que por enfermidade ou deficiência, não tiverem o necessário discernimento para prática dos seus atos;
- d) aqueles que por causa transitória não puderem exprimir a sua vontade.

178. No entanto, em amostra levantada de 750.951 PAB de motivo de resíduo 22 (PAB de resíduo de benefícios já cessados), na base de PAB de março/2016 a setembro/2018, constatou-se o



*pagamento de 6.613 créditos de benefícios em casos que teoricamente já estariam na condição de prescrição.*

#### Critério

*179. Os seguintes critérios foram utilizados para caracterizar o achado:*

- i. Art. 103, parágrafo único da Lei 8.213/1991;*
- ii. Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS nº 199/2012) – volume I, cap. 5, item 4 (peça 24, p. 63-67).*

#### Evidências

*180. O achado baseou-se na seguinte evidência:*

- i. Listagem de créditos já pagos que foram prescritos, conforme arquivo ‘PAB\_DT\_solic\_maior\_5\_anos\_DT\_inicio\_mot\_22\_não\_analise\_prescrição’ (peça 29).*

#### Análise

*181. O art. 103, § único da Lei 8.213/1991 dispõe que prescreve em cinco anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela previdência social, salvo o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil.*

*182. Em consequência quaisquer créditos com mais de cinco anos que não se enquadrem nas exceções previstas no artigo citado acima são considerados prescritos, impossibilitando o seu pagamento.*

*183. Ocorre que o cruzamento de dados realizado pela auditoria identificou a presença de 6.613 créditos que podem já estar prescritos, caso não atendam as exceções previstas no art. 103 da citada Lei 8.213/1991, e por consequência não deveriam ter sido pagos, redundando em prejuízos para os cofres do INSS, como no caso da amostra, cujo prejuízo estimado pode alcançar R\$ 17.739.455,45.*

#### Causas

*184. Pode-se dizer que a primeira causa identificada do problema é que não existe bloqueio automático no PAB que impeça a emissão de crédito prescrito.*

*185. Outra causa identificada, refere-se aos servidores, que por desconhecimento dos casos que podem ou não estarem prescritos, acabam por autorizar crédito de PAB, para situações já em estágio de prescrição.*

*186. É interessante esclarecer que nos casos de pagamento de créditos acima de cinco anos, os sistemas que autorizam PAB não possuem qualquer identificação e/ou alerta ao servidor que indique a eventual prescrição do crédito, sendo inclusive um limitador para a própria atividade de auditoria, pois nos créditos analisados e suspeitos de prescrição, não há qualquer marca/indicador informando que o beneficiário enquadra-se em um caso de exceção da prescritibilidade.*

#### Efeitos

*187. Como efeito do problema, pode-se gerar crédito de PAB já prescrito, resultando em potencial prejuízo para os cofres do INSS, haja vista que uma vez identificado o pagamento irregular, o INSS vê-se obrigado a abrir processo de cobrança administrativa para recuperação do valor.*

#### Comentários dos Gestores

*188. O gestor do INSS informou apenas que não foi possível avaliar o achado devido a não disponibilização dos dados dos supostos pagamentos irregulares (peça 41, p. 6).*

#### Análise dos Comentários

*189. Apesar de o gestor afirmar de não tido acesso aos dados avaliados, tal justificativa não se sustenta, haja vista que o próprio gestor é o proprietário da base de dados, bastando apenas replicar o cruzamento de dados em seus sistemas. Portanto, como não houve efetivos comentários do gestor a respeito desse achado, reitere-se a necessidade de se exarar a recomendação a seguir, com o devido acompanhamento de sua implantação.*

#### Conclusão



190. A geração de crédito por meio de PAB pode permitir a emissão de créditos que legalmente já estão prescritos, em infringência ao Art. 103, parágrafo único da Lei 8.213/1991, conforme foi apurado em levantamento da auditoria em 6.613 casos.

191. Nesse sentido, essa situação de irregularidade gerou um prejuízo estimado de até R\$ 17.739.455,45 aos cofres do INSS, no caso da amostra analisada.

#### Proposta de Encaminhamento

192. Recomendar ao INSS que inclua controle no âmbito dos sistemas de geração de PAB que verifique se o crédito a ser gerado enquadra-se em hipótese de prescrição ou não, em observância ao Art. 103, parágrafo único da Lei 8.213/1991.

#### 3.7 Emissão de PAB para períodos incorretos de pagamento

##### Situação Encontrada

193. A emissão de PAB tem por objetivo regularizar situações em que o crédito do segurado não foi gerado pelo sistema central, foi emitido com erro e ou inconsistência, não foi recebido em tempo hábil, há necessidade de pagamento de resíduos, de pagamentos por determinação judicial, ou mesmo em situações de PAB cancelados.

194. Nesse sentido, o PAB deve ser emitido para substituir um período de pagamento o qual o benefício não foi pago por meio da folha normal de pagamentos do INSS (maciça). Por conseguinte, se hipoteticamente não houve pagamento do benefício no período de 01/01/20XX a 31/01/20XX, mediante maciça, então obviamente, caso o segurado faça jus ao benefício, ele o receberá por meio de PAB.

195. No entanto, a auditoria identificou situações em que o PAB foi emitido para períodos incorretos de datas, possibilitando a ocorrência de sobreposição de períodos já pagos, ou mesmo, períodos com dias de benefício ausente (nesse caso, o segurado teria, por exemplo, a um pagamento de 20 dias, mas o PAB emitido cobriu apenas 15 dias).

196. Essas inconsistências de períodos (competências) ao qual o PAB deveria ter sido emitido foram basicamente encontradas nos motivos 24 – ‘Correção do Valor do crédito’, 25 – ‘Crédito não recebido ou inconsistente’ e também os motivos 30 – ‘Reemissão de PAB’ e 31 – ‘Benefício suspenso/cessado indevidamente’.

#### Critério

197. O seguinte critério foi utilizado para caracterizar o achado:

i. Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS nº 199/2012), volume II, capítulo III, item 6 (peça 25, p. 22-38).

#### Evidências

198. O achado baseou-se na seguinte evidência:

i. Lista com histórico de créditos emitidos o qual houve emissão de PAB em período concomitante do crédito (NB 1458850100 1405118587, 1826811718, 1193104065, 1373624199, 1734094114, 1360467448, 1646133320, 6223583722, 1529165455, 1590238300) (peças 30-32).

#### Análise

199. A auditoria identificou que essa fragilidade pode eventualmente ocorrer com PABs emitidos mediante os motivos 24, 25, 30 e 31.

200. Destaca-se que o PAB motivo 24 só deve ocorrer para corrigir um pagamento lançado com valores incorretos nos benefícios de pensão alimentícias e pensões desdobradas não relacionadas.

201. Já o PAB motivo 25 é utilizado para reemissão de um crédito cujo valor não foi lançado no banco (rejeitado), que não tenha sido recebido no prazo determinado ou nos casos, em que por algum motivo, tenha sido necessário o bloqueio do crédito original.

202. Quanto ao PAB motivo 30, é utilizado na reemissão de um PAB, no qual consta no histórico de crédito como não pago. Para processamento do pagamento no motivo 30 deve existir pelo menos uma solicitação anterior autorizada de PAB para o benefício, no mesmo período, valor e com prazo de validade vencido.

203. No que tange ao PAB motivo 31, é usado para pagamentos de competências devidas em benefícios suspensos ou cessados indevidamente, desde que o benefício esteja nessa situação na maciça anterior à data de reativação. O sistema realizará o batimento, se o benefício se encontrava cessado ou suspenso na última maciça. Assim, só se pode emitir nesse motivo até o processamento da próxima maciça.

204. Por conseguinte, a inconsistência detectada consiste no lançamento de períodos incorretos para pagamento do PAB, em que o período o qual o PAB deveria cobrir (competência do benefício) é lançado incorretamente como outro período, ou sobrepondo período ou mesmo faltando dia para o segurado.

205. Nesse sentido, de uma amostra inicial de 700 benefícios os quais foram solicitados o histórico de créditos (Hiscr) ao INSS, a fragilidade de pagamento de períodos incorretos foi identificada nos NB 1458850100, 1405118587, 1826811718, 1193104065, 1373624199, 1734094114, 1360467448, 1646133320, 6223583722, 1529165455, 1590238300, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - NBs com inconsistências de períodos de pagamento

| NB         | Período que consta no PAB / Hiscr | Tipo de inconsistência                                                                                                                                                      |
|------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1458850100 | 01/07/2005<br>31/03/2013          | a Foi pago PAB para o período de 01/07/2005 a 31/03/2013, mas no histórico de crédito existe pagamento, por folha normal, no período de 01/03/2009 a 30/11/2009.            |
| 1405118587 | 01/07/2017<br>26/07/2017          | a O período não pago da Maciça era de toda competência de julho/2017. O PAB gerado foi de 01/07 a 26/07 e não foi pago. Erro de período. Ausência do restante mês.          |
| 1826811718 | 01/06/2018<br>09/06/2018          | a Esse período aparece também como pago na folha normal para período de junho/2018                                                                                          |
| 1193104065 | 01/10/2016<br>27/10/2016          | a Esse período aparece também como pago na folha normal para período de outubro/2016                                                                                        |
| 1373624199 | 01/12/2016<br>01/12/2016          | a Geração de PAB para apenas um dia, sendo que não houve pagamento na folha normal para todo período de dezembro/2016. Deveria ter havido pagamento para todo esse período. |
| 1734094114 | 01/03/2017<br>17/03/2017          | a Geração de PAB para dezessete dias, sendo que não houve pagamento na folha normal para todo período de março/2017. Deveria ter havido pagamento para todo esse período.   |
| 1360467448 | 01/04/2016<br>14/04/2016          | a Geração de PAB para quatorze dias, sendo que não houve pagamento na folha normal para todo período de abril/2016. Deveria ter havido pagamento para todo esse período.    |
| 1646133320 | 01/06/2016<br>21/06/2016          | a Houve cancelamento tanto do pagamento na folha normal (competência 06/2016) quanto do PAB com período quebrado                                                            |





| NB         | Período que consta no PAB / Hiscre                                                                                                                                                                     | Tipo de inconsistência                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            |                                                                                                                                                                                                        | (não houve o pagamento). O pagamento deveria ser relativo a todo mês de junho/2016.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 6223583722 | 01/05/2018<br>31/05/2018                                                                                                                                                                               | a Benefício tem data de cessação em 30/5/2018 e o PAB foi emitido até 31/05/2018.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 1529165455 |                                                                                                                                                                                                        | Primeiramente, houve a emissão duplicada do PAB para a competência 08/2016, mas não foi recebido por não comparecimento do segurado. Depois, houve a emissão de outro PAB apenas para competências 9 e 10/2016, mas não foram emitidas as competências de 06 a 08/2016. Provavelmente, o período está incorreto pois há valores divergentes na competência 08/2016. |
| 1590238300 | 18/6/2015<br>30/11/2015<br>03/2016)<br>01/12/2015<br>31/01/2016<br>03/2016)<br>18/6/2015<br>30/07/2015<br>05/2016)<br>01/08/2015<br>31/08/2015<br>05/2016)<br>01/11/2015<br>30/11/2015<br>(pg 05/2016) | a Há provavelmente valores de benefício revisado, porém há indicação de valores pagos cheios (não apenas a diferença da revisão, mas também valores cheios de benefício).<br>(pg<br>a<br>(pg<br>a<br>(pg<br>a<br>(pg<br>a                                                                                                                                           |

Fonte: Elaboração própria

#### Causas

206. Como principal causa desse achado, pode-se afirmar que faltam controles no sistema de emissão de PAB (Plenus), permitindo a geração de crédito para segurado com períodos de pagamento incorretos ou mesmo com períodos anteriormente pagos.

#### Efeitos

207. Em decorrência dessa falha, pode ocorrer o pagamento em duplicidade de benefício para segurado por meio de PAB ou mesmo o lançamento de pagamento para períodos incorretos.

#### Comentários dos Gestores

208. Quanto a esse achado, o gestor informa que (peça 41, p. 8):

‘o NB no 1458850100 possui o seguinte histórico de ocorrência - REEMITIDO PAB CONFORME DETERMINADO PELA PSF ATRAVES DO SICAU PROC 00009174419978260157. APS cumpriu determinação Judicial;

Com relação aos pagamentos por meio de PAB realizados aos NB 1405118587, 1826811718, 1193104065, 1373624199, 1734094114, 1734094114, 1360467448, 1646133320, 6223583722, informamos que se refere a pagamentos de resíduos por óbito do titular do benefício;

Para o NB 1529165455 foi identificado PAB para o período 01.04.2016 a 30.04.2016 e



01.05.2016 a 31.05.2019. Não foi identificado PAB para as competências 08 a 10/2016.

Para o NB 1590238300 consta complemento positivo referente a diferenças de revisão ocorrida em 19.01.2016. ‘

#### Análise dos Comentários

209. Quanto ao NB 1458850100, o INSS deve informar a Procuradoria do órgão. Já com relação aos pagamentos por meio de PAB aos NB 1405118587, 1826811718, 1193104065, 1373624199, 1734094114, 1734094114, 1360467448, 1646133320, 6223583722, destaque-se que realmente se tratam de resíduo, mas as datas estão incorretas. Há dias pagos divergentes, sendo necessária a revisão.

210. Por fim, os NB 1529165455 e 1590238300 realmente devem ser retirados da listagem, em função da justificativa apresentada. Dessa forma, a determinação originalmente feita deverá ser modificada para excluir os referidos benefícios.

#### Conclusão

211. Portanto, conclui-se que créditos de PAB emitidos pelos motivos 24, 25, 30 e 31 podem, eventualmente, gerar período incorreto de pagamento, tendo em vista que o valor devido pode ter inclusive já ter sido pago (caso de duplicidade de pagamento).

#### Proposta de Encaminhamento

212. Determinar ao INSS que, no prazo de 180 dias, revise a lista de benefícios em que houve a emissão de PAB referentes a períodos com inconsistências de pagamentos para os NB 1458850100, 1405118587, 1826811718, 1193104065, 1373624199, 1734094114, 1734094114, 1360467448, 1646133320, 6223583722, em observância ao Manual de Manutenção de Direitos, volume II, capítulo III, item 6 (Resolução INSS nº 199/2012).

213. Recomendar ao INSS que inclua controle no âmbito dos sistemas de geração de Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) que mitigue o risco de inserção de período incorreto de pagamento.

#### 3.8 PAB emitido sem a devida correção monetária

##### Situação Encontrada

214. De acordo o Manual de Manutenção de Direitos do INSS (Resolução INSS nº 199/2012), capítulo 5, o pagamento de parcelas de benefícios efetuadas em atraso, independentemente da ocorrência de mora e de quem lhe deu causa, deve ser corrigido monetariamente desde o momento em que o valor deveria ter sido pago pelo índice nacional de preço ao consumidor (INPC).

215. Ocorre que há casos de pagamentos referentes a várias competências ao segurado, os quais deveriam ter sido reajustadas, mas os valores não foram devidamente reajustados.

216. Nesse sentido, em exame à base de PAB de março/2016 a setembro/2018, foram identificadas 3.075 situações (PAB) em que houve a emissão de várias competências com o mesmo valor, ou seja, sem a devida correção monetária.

#### Critério

217. O seguinte critério foi utilizado para caracterizar o achado:

i. Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS nº 199/2012), volume I, capítulo V (peça 24, p. 67-69).

#### Evidências

218. O achado baseou-se nas seguintes evidências:

i. Listagem de benefícios que foram corrigidos monetariamente (arquivo ‘PAB emitidos mesmo valor compt diferente 2’) (peça 33)

#### Análise

219. Foram identificados Pagamentos Alternativos de Benefícios (PAB) emitidos em competências diferentes, mas com o mesmo valor dentro de um mesmo benefício, indicando no mínimo que aqueles créditos não foram corrigidos monetariamente.

220. Em análise à base de dados de PAB emitidos entre março/2016 e setembro/2018, identificou-se 3075 benefícios que não foram corrigidos monetariamente, conforme previsto no Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS nº 199/2012), capítulo 5.



### Causas

221. A principal causa da não correção dos valores de benefícios de PAB decorre de falta de inserção, por parte de servidores do INSS de rubrica 110, que trata justamente da correção monetária dos créditos.

222. Como essa inserção deve ser realizada manualmente para os motivos de PAB que não são integralmente automatizados, como por exemplo o motivo 76 relativo ao complemento positivo, então a emissão de PAB nesses outros casos, é suscetível a erros de natureza humana, como a não inclusão de valores de correção monetária.

223. O simples desenvolvimento da automatização dessa rotina poderia contribuir para melhoria desse controle e mitigaria o risco de não inserção da correção monetária do crédito gerado mediante PAB.

### Efeitos

224. Em decorrência dessa falha, pode-se gerar um crédito de PAB com valor abaixo que o segurado deveria receber (resultando em prejuízo ao segurado); e caso o segurado identifique essa falha no valor a quem tem direito, o INSS pode ser demandado administrativa e/ou judicialmente pelos beneficiários para pagamento de correção de PAB, implicando em custos operacionais para a autarquia em função de ter que corrigir erros de valores pagos.

### Comentários dos Gestores

225. Conforme exposto pelo gestor em seus comentários (peça 41, p. 9), está em estudo a evolução do Sistema de Pagamento Alternativo de Benefícios de modo que a emissão do PAB seja automática, reduzindo ao máximo a intervenção do servidor.

### Análise dos Comentários

226. Como se pode notar, o INSS reconhece erros na emissão de PAB sem atualização monetária. Dessa forma, propõe maior grau de automatização nessa rotina, de modo a reduzir erros. Contudo, como a proposta ainda está na fase de estudos, faz-se necessária a recomendação por parte deste Tribunal, com consequente monitoramento de sua implementação.

### Conclusão

227. Portanto, conclui-se que a possibilidade de geração de PAB sem a devida correção monetária de valores, resultante de falha de automatização dessa rotina, redunde em prejuízos de valores para segurados, bem como para o próprio INSS, que pode ser demandado em momento posterior, para pagamento do valor pago a menor, resultando dessa forma em retrabalho operacional do INSS.

### Proposta de Encaminhamento

228. Recomendar ao INSS que proceda a melhoria da automatização dos sistemas relacionados à emissão do PAB, de forma a evitar o risco de geração de crédito sem a devida correção monetária, conforme previsto na Resolução INSS nº 199/2012, volume I, capítulo 5 (Manual de Manutenção de Direitos).

3.9 PAB de resíduo pago para benefício ativo que deveria ser para benefício cessado

### Situação Encontrada

229. De acordo com o Manual de Manutenção de Direitos, a emissão de PAB pelo motivo 22 é usada nos pagamentos de resíduo para benefício cessado no sistema central. Dessa forma, a solicitação do crédito será teoricamente cancelada automaticamente se for identificado que o benefício se encontra ativo na data de emissão do PAB.

230. Excepcionalmente, em virtude da Ação Civil Pública 2005.33.00.020219-8, as espécies 31 (auxílio-doença) e 91 (auxílio-doença acidentário) passaram a ter uma Data Cessação Administrativa (DCA), atendendo a situações de pedidos de prorrogação que foram marcadas para data posterior à data de cessação do benefício (DCB). Portanto, apenas nestes casos poderão ocorrer pagamentos após DCB, ou seja, até a DCA.

### Critérios

231. O seguinte critério foi utilizado para caracterizar o achado:



i. Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS nº 199/2012), volume II, item 6.1: A emissão de PAB pelo motivo 22 é usada nos pagamentos de resíduo para um benefício cessado no sistema central (peça 25, p. 26-29).

#### Evidências

232. O achado baseou-se na seguinte evidência

i. Listagem de pagamentos irregulares que foram pagos como benefícios ativos quando deveria ter sido para benefício já cessado com indícios de 9.998 possíveis pagamentos motivo 22 em benefícios ativos na Maciça de 09/2018 (peça 34).

#### Análise

233. Conforme explicado no item de situação encontrada, o crédito de PAB por motivo 22 deve ser utilizado para pagamento de resíduos de benefícios os quais já foram devidamente cessados, ou seja, o motivo 22 do PAB não deve ser utilizado para benefícios que se encontram ainda ativos.

234. A fim de verificar se havia ou não a existência de emissão de PAB motivo 22 para benefícios ativos, realizou-se um teste de batimento de dados. Para tanto, a equipe de auditoria cruzou a base de PAB pago entre março/2016 e setembro/2018 e a maciça de setembro/2018 (folha de pagamento de benefícios do INSS). O batimento identificou 9.998 possíveis pagamentos por meio de motivo 22 para benefícios que ainda estão ativos na maciça de 09/2018 e não se enquadram nos critérios de exceção para emissão de PAB motivo 22 para benefícios ainda cessados.

235. Nesse sentido, verifica-se a utilização de um motivo específico de PAB, no caso o motivo 22 destinado para pagamento de resíduos de benefícios já cessados, a benefícios que estão ainda ativos, demonstrando que há uma falha de controle nas atividades no PAB, pois não é possível que um benefício ativo, ou que se enquadre nas exceções previstas para data de cessação administrativa, seja contemplado com algum PAB de motivo 22 (pagamento de resíduo de benefício).

#### Causas

236. Pode-se afirmar que a principal causa deste achado refere-se à falha de controle no sistema Plenus, a qual possibilita a emissão de PAB de resíduo de valor para benefícios do INSS que ainda se encontram ativos.

237. Além disso, identifica-se também como causa do achado, a ausência de verificação, por parte dos servidores, se houve solicitação de reativação de um benefício que anteriormente fora cessado, como por exemplo, um auxílio-doença, o qual foi cessado em um determinado momento e, posteriormente, reativado. Esse hipotético benefício, como foi reativado, não poderia gerar um PAB por motivo 22 (resíduo de benefício).

#### Efeitos

238. Como efeito dessa falha, tem-se o pagamento de eventual de resíduo de crédito para benefício que ainda se encontra ativo, ou seja, não que ainda não foi cessado no sistema.

#### Comentários dos Gestores

239. O gestor do INSS informou apenas que não foi possível avaliar o achado devido a não disponibilização dos dados supostamente irregulares (peça 41, p. 9).

#### Análise dos Comentários

240. Apesar de o gestor afirmar de não tido acesso aos dados avaliados, tal justificativa não se sustenta, haja vista que o próprio gestor é o proprietário da base de dados, bastando apenas replicar o cruzamento de dados em seus sistemas. Dessa forma, como não houve efetivos comentários do gestor a respeito desse achado, reitere-se a necessidade de se exarar a recomendação a seguir, com o devido acompanhamento de sua implantação.

#### Conclusão

241. O sistema Plenus permite o pagamento de PAB de resíduo (motivo 22) para benefícios que ainda estão ativos, contrariando o que diz o Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS nº 199/2012), volume II, item 6.1: a emissão de PAB pelo motivo 22 é usada nos pagamentos de resíduo para um benefício cessado no sistema central.

#### Proposta de Encaminhamento



242. Recomendar ao INSS que revise os controles do sistema Plenus a fim de evitar que se emita PAB de resíduo (motivo 22) para benefícios que ainda se encontram ativos ou que esteja com solicitação de reativação ainda em aberto, em observância ao item 6.1, volume II, do Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS nº 199/2012).

### 3.10 Emissão de PAB com data de validação do crédito anterior à data de solicitação do crédito Situação Encontrada

243. Na análise dos dados recebidos em resposta ao Ofício de Requisição nº 03, foi possível notar a existência de vários PABs emitidos em que a data de solicitação do crédito é posterior à data de sua validação, em evidente descompasso com as melhores práticas de controle. Desde a competência de 03/2016 até o mês de 09/2018, foram identificados 756.242 PABs emitidos dessa forma.

#### Critério

244. Os seguintes critérios foram utilizados para a caracterização do achado:

i. Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS nº 199/2012), volume II, capítulos II e III (peça 25, p. 13-38);

ii. COSO: Controle Interno – Estrutura Integrada.

#### Evidências

245. O achado baseou-se nas seguintes evidências:

i. Ofício nº 1003/GABPRE/INSS (peça 12);

ii. Resultado de batimento de dados (Base de dados PAB Mensal);

iii. Ofício nº 1110/GABPRES/INSS (peça 18).

#### Análise

246. A equipe de auditoria enviou ao INSS o Ofício de Requisição nº 03, demandando a base de dados do PAB, denominada 'PAB Auditoria', para que fosse possível analisar possíveis inconsistências e/ou irregularidades na referida base.

247. Recebidos os dados, decidiu-se que seria feito um teste para averiguar casos em que o campo 'D2\_SOLIC\_CREDITO' (Data de solicitação do crédito) apresentasse data posterior ao campo 'D2\_VALIDACAO\_CRED' (Data de validação do crédito). Após análise do banco de dados e cruzamentos realizados no âmbito desta Unidade Técnica, foi possível constatar que, no período de 03/2016 a 09/2018, foram emitidos 756.242 PABs em que a data de validação ocorreu antes da data de solicitação do crédito.

248. Segundo o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), cujas recomendações são amplamente utilizadas e tidas como referência no Brasil, o controle interno é composto por cinco componentes: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividade de controle, informação e comunicação e monitoramento.

249. No componente 'Atividade de Controle', pode-se destacar que essas atividades podem ser de prevenção ou detecção. Nas atividades de prevenção, pode-se citar tipicamente a autorização e a segregação de funções, que, no caso concreto em análise, sugerem que a validação superior do crédito seria importante para assegurar a conformidade com as normas, sendo que deveria ser feita por servidor diferente daquele responsável pela solicitação do crédito. Por inferência lógica, a validação deve vir depois da solicitação. Logo, casos em que há validação anterior à solicitação do crédito seriam, em princípio, irregulares.

250. De modo a descobrir a causa de tais distorções (erro do sistema ou algo mais grave, por exemplo), foi enviado ao INSS o Ofício de Requisição nº 05, que, dentre outros questionamentos, demandou o seguinte:

'e) Na análise da base de dados do PAB enviada em resposta ao Ofício de Requisição nº 03 (Fiscalis 240/2018), foi possível verificar casos em que a Data de Solicitação do crédito (D2\_SOLIC\_CREDITO) é posterior à Data de Validação do crédito (D2\_VALIDACAO\_CRED). Quais as razões possíveis para esse fato? '





251. Como resposta, o INSS enviou o Ofício nº 1110/GABPRES/INSS (peça 18), em que apresenta a seguinte justificativa:

*‘e) isso ocorre devido à RRA (Rendimentos Recebidos Acumuladamente). Quando um PAB, ou Crédito Especial é autorizado e precisa ser recalculado devido ao período do crédito conter mais de um cenário, esse crédito é recalculado pelo sistema e é dividido em dois que, quando gerados, assumem a Data de Validação do crédito que os originou (pai), que é anterior à data de solicitação que é a data do dia em que ele foi enviado ao banco. ‘*

252. A resposta apresenta justificativa aceitável para a causa das distorções identificadas. Contudo, em se aceitando essa justificativa, na prática a validação nesses casos está se dando apenas para o período do crédito, mas não para o valor do PAB a ser pago.

253. Conforme a justificativa apresentada, nos casos em que há Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA), já houve validação no crédito original, que posteriormente é recalculado e dividido, sem passar por nova validação. Assim, o valor recalculado do PAB não é validado por servidor, sendo automaticamente concedido. O servidor, ao autorizar/validar, não sabe qual valor será pago, validando apenas o período do crédito, aumentando o risco de irregularidades.

254. Cumpre explicar que os RRA representam rendimentos de anos-calendário anteriores que compõe a base de cálculo para o imposto de renda, mas devem ser calculados em separado da remuneração do mês ou ano vigente.

255. Novamente, a ausência de relatórios gerenciais nos sistemas do INSS permite que a situação encontrada persista sem a devida correção pelos responsáveis pelo PAB, uma vez que não há fluxo da informação que auxilie no controle e na consequente tomada de decisão.

#### Causas

256. Pode-se afirmar que a causa para a emissão de Pagamento Alternativo de Benefícios com data de validação anterior à data de solicitação do crédito é a sistemática relacionada aos casos em que há Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA). Assim, nesses casos o sistema informatizado do INSS recalcula o crédito, dividindo-o em dois, que por sua vez não passam por nova validação, assumindo-se a data de validação do crédito original.

#### Efeitos

257. É possível dizer que o fato de existirem PABs emitidos com validação anterior à solicitação do crédito, o que na prática significa PAB sem validação de valores recalculados, aumenta o risco de pagamento irregular, uma vez que não há conferência dos montantes a serem pagos, já autorizados de antemão.

#### Comentários dos Gestores

258. Segundo o gestor, (peça 41, p. 10):

*‘está em estudo a possibilidade de alteração sistêmica para que seja mantida a data da solicitação do crédito original, após o desmembramento nos casos de Rendimentos Recebidos Acumuladamente — RRA e a avaliação e acompanhamento após o recálculo automático através do Sistema de Pagamento Alternativo de Benefícios, que irá integrar o Sistema de Avaliação da Folha de Pagamentos de Benefícios’ (grifo nosso)*

#### Análise dos Comentários

259. A proposta de solução oferecida pelo gestor se mostra adequada para solucionar o problema de falta de validação posterior nos PABs que envolvem Rendimentos Recebidos Acumuladamente. Não obstante, a situação atual é tal como descrita no achado, sendo necessária a recomendação a seguir exarada e o subsequente monitoramento da implementação da proposta sugerida pelo gestor.

#### Conclusão

260. A situação evidencia que os controles internos na emissão de PABs que envolvem Rendimentos Recebidos Acumuladamente são falhos, uma vez que possibilitam o pagamento de valores recalculados sem validação posterior, abrindo espaço para pagamento equivocados de valores irregulares, com prejuízo ao Erário.



### Proposta de Encaminhamento

261. Recomendar ao INSS que ajuste seus sistemas informatizados ou processos de trabalho, de modo que haja necessidade de nova validação após o recálculo automático, nos casos de PAB com Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA).

### **II. BENEFÍCIOS ESTIMADOS DA FISCALIZAÇÃO**

262. Dentre os benefícios estimados da fiscalização, destacam-se as propostas de encaminhamento de recomendações e determinações que, se implementadas, podem aprimorar os controles internos da atividade do PAB.

### **III. CONCLUSÃO**

263. O Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) é qualquer pagamento realizado fora da folha de pagamentos de benefícios do INSS (Maciça), sendo emitido em situações excepcionais de pagamento feito fora do período de processamento mensal efetuado pela Dataprev.

264. Assim, a presente auditoria teve como objetivo avaliar os controles internos associados aos processos de trabalho finalísticos do Pagamento Alternativo de Benefícios do INSS. Dessa forma, procurou-se responder às seguintes questões de auditoria:

a) A atividade de Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) é um processo estruturado com controles administrativos definidos em resposta a riscos de fraudes e erros?

b) Há evidências de pagamentos irregulares no sistema PAB (fraudes e erros)?

265. No que diz respeito à primeira pergunta acima enunciada, pode-se dizer que a atividade do PAB não foi estruturada com controles administrativos definidos em resposta a riscos de fraude e erros. Na verdade, verificou-se que o processo do PAB apresenta inúmeros riscos nesse sentido, sendo que não há a correspondente resposta a esses riscos. Inclusive, o estabelecimento dos controles internos da atividade é feito pela auditoria interna do INSS, a terceira linha de defesa, e não pela alta administração, o que seria mais próximo do esperado, conforme as normas aceitas.

266. Quanto à evidência de pagamentos irregulares no PAB, frise-se primeiramente que há certa dificuldade em se obter evidências de erros e fraudes apenas pelos cruzamentos de dados possíveis de serem realizados no âmbito deste Tribunal, tendo em vista que os sistemas informatizados utilizados pelo INSS não disponibilizam relatórios gerenciais suficientes para coletar tais evidências. Esse fato limitou em parte a realização dos trabalhos de auditoria. Não obstante, pode-se afirmar que há evidências de pagamentos irregulares efetuados pelo PAB.

267. Quantos aos achados de auditoria, destaca-se a constatação de que os controles internos do PAB são estabelecidos pela auditoria interna e não pela administração, haja vista que é papel da administração estabelecê-los, cabendo à auditoria avaliá-los a fim de obter razoável segurança de que estão em efetivo funcionamento.

268. Outro achado importante, refere-se à possibilidade de pagamento de PAB em duplicidade com RPV, o qual caracteriza-se pela possibilidade de um segurado receber por meio de um PAB um valor de benefício já pago anteriormente em via judicial.

269. Além disso, há um achado específico que trata da emissão de PAB de auxílio-reclusão com declaração frágil a respeito da condição de detento (declaração de cárcere). Para receber o benefício de auxílio-reclusão, o beneficiário deve apresentar, trimestralmente, o atestado de cárcere do segurado ao INSS. Caso não seja apresentado o atestado no período determinado, o benefício é suspenso. Contudo, observa-se que o atestado de cárcere não possui formato padrão. Não há definição a respeito das informações que devem constar no atestado, nem quem deve ser responsável por emití-lo. Além disso, é difícil para o servidor do INSS verificar a idoneidade do documento.

270. Por fim, também há achados que demonstram que os controles internos do PAB devem ser aperfeiçoados tais como fragilidades na inserção de dados manualmente, falta de padronização no cálculo de correção monetária, períodos incorretos de pagamento, dentre outros.

### **IV. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**

271. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas de encaminhamento:



I. Determinar, ao INSS, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que no prazo de 180 dias, revise os benefícios (NB) a seguir, nos quais houve a emissão de PAB em período com inconsistências de pagamentos: 1458850100, 1405118587, 1826811718, 1193104065, 1373624199, 1734094114, 1734094114, 1360467448, 1646133320, 6223583722, em observância ao Manual de Manutenção de Direitos, volume II, capítulo III, item 6 (Resolução INSS nº 199/2012). (item 3.7)

II. Recomendar, com fulcro na Lei nº 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

a) ao INSS que:

a.1) desenvolva controles internos nas áreas fins relacionadas à atividade Pagamento Alternativo de Benefício (PAB), não se limitando a depender das atividades de controle desenvolvidas pela auditoria interna da autarquia, de modo a mitigar a ocorrência de fraudes e erros, em consonância com o 'COSO – Controle Interno – Estrutura Integrada' e com a NBC TI 01; (item 3.1)

a.2) incorpore à atividade de PAB solução informatizada homologada que permita cálculos e inserção de rubricas automatizados, em consonância com o Manual de Manutenção de Direitos, o Decreto nº 3.048/99, e a Instrução Normativa INSS nº 77/15; (item 3.3)

a.3) incorpore à atividade de PAB solução informatizada homologada que permita cálculos automatizados para atualização de valores, em consonância com Manual de Manutenção de Direitos, o Decreto nº 3.048/99, e a Instrução Normativa INSS nº 77/15; (item 3.4)

a.4) inclua controle no âmbito dos sistemas de geração de PAB que verifique se o crédito a ser gerado enquadra-se em hipótese de prescrição ou não, em observância ao Art. 103, parágrafo único da Lei 8.213/1991; (item 3.6)

a.5) inclua controle no âmbito dos sistemas de geração de PAB que mitigue o risco de inserção de período incorreto de pagamento; (item 3.7)

a.6) proceda a melhoria da automatização dos sistemas relacionados à emissão do PAB, de forma a evitar o risco de geração de crédito sem a devida correção monetária, conforme previsto na Resolução INSS nº 199/2012, volume I, capítulo 5 (Manual de Manutenção de Direitos); (item 3.8)

a.7) revise os controles do sistema Plenus a fim de evitar que se emita PAB de resíduo (motivo 22) para benefícios que ainda se encontram ativos ou que estejam com solicitação de reativação ainda em aberto, em observância ao item 6.1, volume II, do Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS nº 199/2012); (item 3.9)

a.8) ajuste seus sistemas informatizados ou processos de trabalho, de modo que haja necessidade de nova validação após o recálculo automático, nos casos de Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) com Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA). (item 3.10)

b) ao INSS, juntamente com sua Procuradoria Especializada, que desenvolva rotina de controle interno no âmbito da atividade de PAB que mitigue a possibilidade de pagamento em duplicidade com requisições de pequeno valor (RPV) de benefícios pagos pela autarquia; (item 3.2)

c) ao Conselho Nacional de Justiça que, em conjunto com o Instituto Nacional do Seguro Social, adote solução que permita a identificação inequívoca do segurado preso responsável pela instituição de Auxílio-Reclusão; (item 3.5)

III. Enviar ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao Conselho Nacional de Justiça cópia deste Relatório, bem como do Relatório, Voto e Acórdão que vierem a ser proferidos no presente processo; e

IV. Arquivar os presentes autos”.

É o Relatório.

VOTO



Trata-se de auditoria operacional realizada sobre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre 15/6 e 11/10/2018, com o objetivo de avaliar os controles internos empreendidos no sistema de Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) durante o período de janeiro de 2016 a setembro de 2018.

2. O presente trabalho foi empreendido a partir da autorização dada no bojo do TC 012.227/2018-8.

3. Como visto, o sistema PAB envolve o pagamento de benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais em situações excepcionais, com os subsequentes pagamentos por fora da folha de pagamento elaborada mensalmente pelo INSS a partir da denominada “Maciça”.

4. Em virtude do elevado montante de recursos pagos por esse meio alternativo (R\$ 4 bilhões ao ano, desde 2014), abrangendo a média de 2,9 milhões de casos no mesmo período, além dos anúncios da Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária (Coinp) e da Polícia Federal sobre as eventuais fraudes nos respectivos pagamentos, a unidade técnica optou por realizar a fiscalização com o foco sobre os controles internos no sistema PAB e sobre a sua eficácia para mitigar os riscos existentes e para minimizar a ocorrência de erros e fraudes.

5. Por esse ângulo, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

(a) a atividade de Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) se configura como processo estruturado com os controles administrativos definidos em resposta a riscos de fraudes e erros?

(b) há evidências de pagamentos irregulares no sistema PAB (fraudes e erros)?

6. O relatório de auditoria sinalizou para a resposta positiva em ambas as questões, revelando a precariedade e a vulnerabilidade dos procedimentos operacionais desenvolvidos pelo INSS nas várias fases antecedentes à liberação de cada pagamento, além da urgente necessidade de adoção das medidas mitigadoras sobre as lacunas e as falhas detalhadas.

7. Os principais problemas foram, em suma, verificados pela equipe de auditoria sob o chamado “pagamento de PAB comum”, ao ser implantado diretamente, correspondendo a aproximadamente 24% do quantitativo total de pagamentos nessa modalidade, por envolver várias ações efetuadas manualmente pelos operadores das agências da previdência social, ao contrário dos chamados pagamentos de “Complemento positivo (CP)”, quando os respectivos valores seriam calculados automaticamente pelo sistema.

8. A equipe de fiscalização destacou, em síntese, os seguintes achados de auditoria:

(a) controles internos estabelecidos pela auditoria interna, e não pela administração;

(b) pagamento de PAB em duplicidade com a Requisição de Pequenos Valores (RPV);

(c) fragilidade na inserção manual de dados;

(d) falta de padronização no cálculo de atualização monetária do PAB;

(e) emissão do PAB de Auxílio-Reclusão com frágil declaração;

(f) emissão do PAB para créditos prescritos;

(g) emissão do PAB para períodos incorretos de pagamento;

(h) PAB emitido sem a devida atualização monetária;

(i) PAB de resíduo pago como benefício ativo em vez de ser pago como benefício cessado;

(j) emissão de PAB com a data de validação anterior à data de solicitação do crédito.

9. Por esse prisma, passo a discorrer sobre os principais achados.

I – Da inexistência de controles internos suficientes e adequados.

10. A atuação predominantemente exclusiva da auditoria interna na aplicação dos correspondentes controles, com a fiscalização periódica do PAB, evidenciaria a inércia da Diretoria de Benefícios e, mais especificamente, da Divisão de Manutenção de Direitos em prol do desenvolvimento de controles internos inerentes à própria rotina de ações realizadas, aí incluídos desde os controles mais básicos, a exemplo da segregação de função (o mesmo servidor calcularia os valores e autorizaria o pagamento), da conferência por terceiros e da validação superior, além da padronização



de procedimentos (ausência de metodologia única para os cálculos e, inclusive, para a correção monetária).

11. A despeito da informação prestada pelo INSS no sentido de que o sistema PAB será acompanhado pela Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios por intermédio do Sistema de Avaliação da Folha de Pagamento, com o desenvolvimento de módulo específico para esse fim, o TCU deve determinar, e não somente recomendar, que a administração da autarquia avalie, aprimore e, se possível, desenvolva os novos controles internos sobre as atividades do PAB, para além dos aqui acrescentados, não se limitando a depender das atividades de controle desenvolvidas pela auditoria interna do INSS, com o intuito de, assim, mitigar o risco de fraudes e erros na respectiva atividade, em consonância com o “COSO – Controle Interno – Estrutura Integrada” e com a NBC TI 01.

## II – Do pagamento de PAB em duplicidade com a RPV.

12. O relatório de auditoria assinalou o pagamento de benefícios pelo PAB para os segurados já contemplados com o mesmo pagamento pela via judicial, por meio da Requisição de Pequeno Valor (RPV), evidenciando a inadequada duplicidade de pagamentos.

13. Essa falha decorreria, por exemplo, da ocorrência de comunicação deficiente e não estruturada entre a Procuradoria Federal Especializada (PFE-INSS) e as APS e da incompatibilidade entre os sistemas da AGU e do INSS, além da ausência de responsabilização dos procuradores e servidores pela ausência de informações tempestivas, evidenciando a fragilidade dos procedimentos aplicados.

14. Inobstante os trabalhos de fiscalização diariamente desenvolvidos pela auditoria interna ensejar o eventual bloqueio de pagamentos irregulares identificados dentro das amostras auditadas, faz-se imprescindível a implementação de controles firmados em parceria com a PFE-INSS, em conformidade com os estudos em andamento informados pelo INSS.

15. Por esse prisma, após prévia a análise dos custos envolvidos em confronto com os benefícios a serem auferidos, deve ser promovida a compatibilização entre os diversos sistemas (Sapiens, AGU, Plenius e Prisma, INSS), com a inclusão dos dispositivos de bloqueio ou de alerta no próprio sistema, quando identificada a ocorrência de pagamentos replicados para o mesmo segurado, durante o mesmo período.

16. O TCU deve determinar, então, que, em conjunto com a sua Procuradoria Especializada, o INSS desenvolva a rotina de controle interno no âmbito da atividade de PAB com vistas a mitigar a possibilidade de pagamento em duplicidade com o RPV de benefícios pagos pela autarquia, abrangendo, inclusive, a adaptação dos sistemas utilizados para a efetiva emissão de alertas ou de bloqueios de pagamento, desde que a análise prévia sobre a relação custo-benefício para a implantação desse controle demonstre a sua adequabilidade.

## III – Da fragilidade na inserção manual de dados.

17. Para se emitir o PAB em decorrência de outros motivos distintos do “Complemento Positivo (CP – motivo 76), utilizando o sistema informatizado Plenius, o servidor do INSS efetuará os cálculos manualmente, em função da sua conveniência (ex.: uso de calculadoras ou planilhas Excel) e inserirá os valores no sistema, restando demonstrada, com esses procedimentos, a grande vulnerabilidade do sistema em face do elevado risco de erro material aumentativo ou diminutivo nos cálculos dos valores devidos e de fraude na concessão, com a participação, inclusive, de terceiros, diante da evidente carência nos controles, a exemplo da ausência de batimentos ou cruzamentos de dados pelo próprio sistema e da validação posterior dos números apresentados, além do risco de o sistema ser alimentado com a indicação de períodos equivocados ou de rubricas não condizentes com as regras vigentes, ampliando o risco de prejuízo ao erário ou a necessidade de retrabalho, ante o pagamento a menor.





18. Por esse ângulo, inobstante a alegação dos gestores no sentido de que já estaria em estudo a evolução do sistema PAB para a emissão automática do pagamento, buscando reduzir ao máximo a intervenção do servidor, o TCU deve prolar a determinação suscitada pela unidade técnica.

#### IV – Da falta de padronização no cálculo da atualização monetária do PAB.

19. À semelhança do ocorrido com os valores originalmente devidos, o cálculo da atualização monetária vinculada ao índice nacional de preços ao consumidor (INPC) também tem sido feito manualmente pelo servidor, sem a utilização, ainda, de sistema padronizado e homologado pela direção central da autarquia, já que nenhum dos três sistemas informados como passíveis de utilização teria sido oficialmente definido como o padrão, possibilitando a adicional ocorrência de erros e fraudes no sistema, ante a carência de controles adequados.

20. Inobstante o INSS ter assinalado que as divergências porventura encontradas nos variados cálculos decorreriam apenas de arredondamentos numéricos, mostra-se adequado o parecer da unidade técnica no sentido de a aludida falta de padronização, com o cálculo manual pelos servidores, tender a resultar em graves distorções, ante o evidente risco de pagamentos irregulares ou de retrabalho.

21. Desse modo, o TCU também deve determinar a emissão automática de pagamento nos cálculos da atualização monetária, com o uso de informatizada solução padronizada para toda a entidade.

#### V – Da emissão do PAB de Auxílio-Reclusão com frágil declaração.

22. A ausência de padronização, com a definição de requisitos e informações mínimas no chamado “atestado de cárcere”, a partir das sua apresentação trimestral e obrigatória para a continuidade da percepção do Auxílio-Reclusão, tende a resultar na aceitação de qualquer declaração e em qualquer formato, sem o devido controle, até mesmo sobre a identificação do responsável pela sua emissão, possibilitando a ocorrência de fraudes ante a continuidade de pagamentos não mais devidos, diante da dificuldade de o servidor verificar a idoneidade do documento apresentado.

23. A exemplo, então, da instrução normativa emitida pelo INSS, a legislação aplicável não definiria o detalhamento ou as exigências mínimas a serem observadas na elaboração do documento ou na sua recepção, tendo a IN INSS n.º 77, de 2015, assinalado que:

“Art. 381. (...) § 1º Os dependentes do segurado detido em prisão provisória (preventiva ou temporária) terão direito ao benefício desde que **comprovem o efetivo recolhimento do segurado por meio de documento expedido pela autoridade responsável**. (Grifo nosso)

Art. 382. (...) § 2º A privação da liberdade será comprovada por **documento, emitido pela autoridade competente, comprovando o recolhimento do segurado à prisão e o regime de reclusão**.” (grifou-se)

24. Por conseguinte, diante dos aproximadamente 380 mil casos de PAB por Auxílio-Reclusão entre 2016 e 2018, o TCU deve enviar a recomendação proposta pela unidade técnica ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em termos mais abrangentes, no sentido de, em conjunto com o INSS e a Dataprev, o CNJ adotar a solução no sentido de permitir que o servidor do INSS possa promover a inequívoca confirmação da autenticidade e da veracidade das informações apresentadas na declaração de cárcere prevista em lei, ante a padronização dos requisitos e das informações mínimas necessárias.

#### VI – Da emissão de PAB para créditos prescritos.

25. O relatório de fiscalização anunciou que, a partir da amostra de 750.951 PAB sob o Motivo 22 (PAB de resíduo de benefícios já cessados), a equipe de auditoria promoveu o cruzamento de dados e identificou a presença de 6.613 benefícios teoricamente prescritos por ocasião do seu pagamento, com o prejuízo estimado ao erário de aproximadamente R\$ 17.739.455,45, caso as situações concretas



não estejam enquadradas nas exceções previstas em lei, em face do prazo de 5 (cinco) anos para a prescrição dos créditos a serem pagos pelo INSS.

26. Essa situação decorreria da ausência do bloqueio automático no sistema PAB sem impedir, assim, a emissão em prol de crédito prescrito, além de, eventualmente, o servidor responsável pela análise não ter conhecimento dos casos passíveis de prescrição, e, por isso, o TCU deve enviar a determinação ao INSS no sentido de incluir o adequado controle no âmbito dos sistemas de geração de PAB com vistas a verificar se o crédito a ser gerado seria enquadrado como prescrito, ou não, em observância ao art. 103, parágrafo único, da Lei n.º 8.213, de 1991, com a fixação do respectivo prazo para a apresentação do correspondente plano de ação.

#### VII – Da emissão de PAB em relação a períodos incorretos de pagamentos.

27. Contudo, após a análise da amostra de 700 benefícios, com os respectivos históricos de créditos, a equipe de auditoria identificou a subsistência de 10 casos com o PAB emitido em face de períodos incorretos de pagamentos, com dispêndios a maior ou a menor, a exemplo, especialmente, dos PAB relativos ao Motivo 24 – “Correção do Valor do crédito”, ao Motivo 25 – “Crédito não recebido ou inconsistente”, ao Motivo 30 – “Reemissão de PAB” e ao Motivo 31 – “Benefício suspenso/cessado indevidamente”.

28. Mostra-se adequada, então, a proposta de fixação de prazo para o INSS regularizar a situação, além de promover a inclusão de controles no sistema com o intuito de mitigar esse risco da inserção para período incorreto de pagamento.

#### VIII – Do PAB emitido sem a devida atualização monetária.

29. Ao analisar, no entanto, a base de dados do PAB entre março de 2016 e setembro de 2018, a equipe de auditoria também identificou 3.075 situações (PAB) com a emissão de várias competências sob o mesmo valor, revelando a ausência da atualização monetária.

30. Essa falha também estaria correlacionada à realização manual dos procedimentos (falta de inserção da rubrica 110 no sistema, pelo servidor responsável, para implantar a correção monetária).

31. Mostra-se adequada, pois, a proposta de determinação com vistas à automatização dos correspondentes procedimentos, sem prejuízo de determinar que o INSS adote as providências necessárias em relação às falhas anunciadas pela equipe de auditoria, em face do eventual atraso na emissão do PAB para o cumprimento da previsão legal de atualização monetária dos pagamentos.

#### IX – Das considerações finais.

32. Enfim, para os demais achados (PAB de resíduo pago para benefício ativo, em vez de benefício cessado, e PAB com a data de validação do crédito anterior à solicitação do crédito), também se mostram adequadas as propostas apresentadas pela unidade técnica.

33. Como visto, a avaliação dos controles internos sobre os processos de trabalho no sistema de PAB evidenciou a falta de controle administrativo adequado e suficiente para mitigar os riscos de erros e fraudes no sistema, a despeito do trabalho desenvolvido sistematicamente pela auditoria interna do INSS.

34. A partir, então, do correspondente cruzamento de dados, a equipe de fiscalização identificou a presença de 6.613 créditos eventualmente prescritos, se não estiverem enquadrados nas exceções previstas pelo art. 103 da Lei n.º 8.213, de 1991, ressaltando que, nesse caso, eles não deveriam ter sido pagos e poderiam ter resultado em prejuízos para o INSS sob o montante estimado de R\$ 17.739.455,45 (item 3.6 do relatório de fiscalização), mas a unidade técnica não sugeriu a imediata atuação do TCU sobre esses indícios de irregularidade, não só porque esse volume de créditos pode estar enviesado por alguns falsos positivos, mas também porque o INSS já tem empreendido ações de



combate à fraude nas concessões de benefícios, podendo esses indícios serem aproveitados, então, no bojo dessas ações de combate à fraude.

35. Por tudo isso, incorporo os aludidos pareceres técnicos a estas razões de decidir e, assim, entendo que o TCU deve promover todas as medidas ora anunciadas.

Ante o exposto, ao enaltecer o trabalho de fiscalização conduzido pelos Auditores Federais Pietro de Oliveira Costa e Fernando Mello Scafura Filho sob a supervisão do então Secretário-Substituto da SecexPrevidência Eduardo Favero, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1293/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.042/2018-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência e da Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada sobre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre 15/6 e 11/10/2018, com o objetivo de avaliar os controles internos empreendidos no sistema de Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB) durante o período de janeiro de 2016 a setembro de 2018;

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

9.1. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), apresente o devido plano de ação, com a identificação de cada ação e dos respectivos responsáveis e prazos, entre outras informações necessárias, para a efetiva implementação de solução para todas as falhas detectadas nestes autos e, especialmente, para contemplar a adoção das seguintes medidas:

9.1.1. avalie, aprimore e, se possível, desenvolva os novos controles internos sobre as atividades do Pagamento Alternativo de Pagamento (PAB), além dos aqui acrescentados, não se limitando a depender das atividades de fiscalização e controle desenvolvidas pela auditoria interna do INSS com o intuito de mitigar o risco de fraudes e erros na respectiva atividade, em consonância, por exemplo, com o “COSO – Controle Interno – Estrutura Integrada” e com a NBC TI 01;

9.1.2. incorpore a solução tecnológica informatizada homologada à atividade de PAB no sentido de permitir os cálculos e a inserção de rubricas automatizados, aí incluído o cálculo padronizado de atualização monetária dos valores, em consonância, por exemplo, com o Manual de Manutenção de Direitos, o Decreto n.º 3.048, de 1999, e a Instrução Normativa INSS nº 77, de 2015;

9.1.3. inclua o devida controle no âmbito dos sistemas de geração de PAB para verificar se o crédito a ser gerado teria sido atingido, ou não, pela eventual prescrição, em observância ao art. 103, parágrafo único, da Lei n.º 8.213, de 1991;



9.1.4. inclua o controle no âmbito dos sistemas de geração de PAB com vistas a mitigar o risco de inserção de período incorreto para o pagamento;

9.1.5. aperfeiçoe a automatização dos sistemas na emissão do PAB com o intuito de mitigar o risco de geração do crédito sem a devida atualização monetária, em consonância com a Resolução INSS n.º 199 (Volume I, Capítulo 5, do Manual de Manutenção de Direitos), de 2012, adotando, ainda, as providências necessárias em face dos indícios de irregularidade identificados nestes autos;

9.1.6. revise e aperfeiçoe os controles do sistema Plenus, entre os diversos outros sistemas (Sapiens, AGU, Prisma etc.), a fim de evitar a emissão do PAB de resíduo (motivo 22) para benefícios ainda ativos ou com a solicitação de reativação ainda em aberto, respeitando o item 6.1, Volume II, do Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS n.º 199, de 2012);

9.1.7. ajuste os correspondentes sistemas informatizados ou processos de trabalho para diante da necessidade de nova validação, após o recálculo automático, em face de PAB com Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA);

9.1.8. revise os benefícios com a emissão de PAB em período inconsistentes nos pagamentos, a exemplo dos seguintes NB: 1458850100, 1405118587, 1826811718, 1193104065, 1373624199, 1734094114, 1734094114, 1360467448, 1646133320, 6223583722, em observância ao item 6, Volume II, do Capítulo III do Manual de Manutenção de Direitos (Resolução INSS n.º 199, de 2012);

9.1.9. atente para os indícios de irregularidade detectados nestes autos, a partir do correspondente cruzamento de dados, quando a equipe de fiscalização identificou a presença de 6.613 créditos eventualmente prescritos, se não estiverem enquadrados nas exceções previstas pelo art. 103 da Lei n.º 8.213, de 1991, ressaltando que, nesse caso, eles não deveriam ter sido pagos e poderiam ter resultado em prejuízos para o INSS sob o montante estimado de R\$ 17.739.455,45 (item 3.6 do relatório de fiscalização), a despeito de a unidade técnica não ter sugerido a imediata atuação do TCU sobre esses indícios de irregularidade, não só porque o correspondente volume de créditos poderia estar enviesado por alguns falsos positivos, mas também porque o INSS já teria empreendido algumas ações de combate à fraude nas concessões de benefícios, podendo esses indícios serem aproveitados, então, no bojo dessas ações de combate à fraude;

9.2. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em conjunto com a sua procuradoria especializada e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), apresente o devido plano de ação, com a identificação de cada ação e dos respectivos responsáveis e prazos, entre outras informações necessárias, para o efetivo desenvolvimento da rotina de controle interno no âmbito da atividade de PAB com o intuito de mitigar a possibilidade de pagamento em duplicidade para as Requisições de Pequeno Valor (RPV) de benefícios pagos pelo INSS, abrangendo, inclusive, a adaptação dos sistemas utilizados para a emissão de alertas ou bloqueios de pagamento, desde que a análise prévia sobre a relação custo-benefício da implantação deste último controle demonstre a sua adequabilidade; e

9.3. recomendar, nos termos do art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em conjunto com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), apresente o devido plano de ação, com a identificação de cada ação e dos respectivos responsáveis e prazos, entre outras informações necessárias, para a efetiva adoção de solução técnica destinada a permitir que o servidor do INSS promova a inequívoca confirmação da autenticidade e veracidade das informações apresentadas na declaração de cárcere prevista em lei, com a padronização dos requisitos e das informações mínimas necessárias, de sorte a minimizar o risco de fraudes documentais nessa área;

9.4. determinar que a SecexPrevidência adote as seguintes medidas:

9.4.1. envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), à Procuradoria Federal especializada junto ao INSS e ao Conselho Nacional de Justiça, para ciência e



adoção das providências cabíveis, além do envio à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, para ciência; e

9.4.2. archive o presente processo, sem prejuízo de promover o monitoramento das medidas anunciadas pelos itens 9.1 até 9.3 deste Acórdão.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1293-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 026.058/2015-4.

Natureza: Auditoria.

Órgão: Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas.

Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Consórcio Tescon- Empa-Plano (CNPJ 13.727.876/0001-86).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. DNIT. FISCOBRAS-2016. BR 432/RR. INDÍCIOS DE SUPERFATURAMENTO POR QUANTITATIVO INADEQUADO. OITIVAS. SUBSISTÊNCIA DE FALHAS. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. MONITORAMENTO.

#### RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras-2016 sobre as obras de construção da BR-432/RR – Cantá e Novo Paraíso no Estado de Roraima.

3. Após a análise final do feito, o auditor federal da SeinfraRodoviaAviação lançou o seu parecer conclusivo à Peça 52, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 53 e 54), nos seguintes termos:

“(…) *HISTÓRICO*

2. Esta fiscalização (Fiscalis 448/2015) é decorrente de deliberação constante em Despacho de 15/9/2015 do Min. André de Carvalho (TC 018.299/2015-6, peça 3). A auditoria, realizada entre novembro/2015 e março/2016, abrangeu o período de 1/12/2010 a 14/12/2015.

3. Os achados de auditoria apresentados no Relatório de Fiscalização 448/2015 (peça 31) foram:

a) superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado (Achado III.1); e

b) utilização de materiais, equipamentos ou métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas dos serviços contratados (Achado IV.1).

4. Em razão da delegação de competência conferida pelo Excelentíssimo Ministro Relator, André de Carvalho, e ante à análise realizada neste processo de Relatório de Auditoria, foram determinadas as oitivas da Superintendência Regional do DNIT no estado de Roraima – SRDNIT/RR e do Consórcio Tescon/Empa/Plano, executor das obras, acerca do indício de superestimativa de





quantidades nas medições do Contrato 310/2011 relativas aos serviços de escavação, carga e transporte de material de primeira categoria – ECT 1ª – e indenização de jazidas (Achado III.1).

5. Quanto ao Achado IV.1, ainda durante os trabalhos da auditoria foram coletados elementos que, à época, poderiam subsidiar uma proposta de mérito. Contudo, naquele momento processual, ponderou-se que tal proposta de encaminhamento deveria ser postergada para quando da resolução do mérito do Achado III.1. Desse modo, as irregularidades relativas ao Achado IV.1 também serão objeto de análise nesta instrução.

#### EXAME TÉCNICO

#### ANÁLISE DAS OITIVAS

#### I. OITIVA DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT – ACHADO III.1

6. Por meio do Ofício 0353/2016-TCU/SeinfraRodovia, do dia 4/5/2016 (peça 35), foi comunicado à SRDNIT/RR a respeito dos:

*‘indícios de superfaturamento no Contrato 310/2011 no valor de R\$ 1.524.522,32 (1/2010), ocorrido em razão de ter sido adotado nas medições contratuais um fator de homogeneização de 1,25 que, em princípio, não representa as características geotécnicas do solo utilizado nos aterros, acarretando superestimativa nos quantitativos medidos dos serviços de escavação, carga e transporte de material de primeira categoria e indenização de jazidas, contrariando o disposto nos artigos 66 e 67, §1º, da Lei 8666/1993, e nos artigos 1º e 2º da Instrução de Serviço-DNIT 05/2006.’*

##### I.1. RESPOSTA:

7. Em expediente do dia 4/7/2016 (peça 47), Ofício 181/SRDNIT/RR, a Autarquia apresentou sua manifestação em resposta à oitiva.

8. Em síntese, a SRDNIT/RR buscou refutar o fator de homogeneização de 1,11 estabelecido no projeto executivo e considerado pela equipe de auditoria para realizar a estimativa do superfaturamento. Para tanto, assegurou que o fator de homogeneização representativo para a obra seria 1,30, valor obtido tomando por base uma nova campanha de ensaios realizada em 2016.

9. A Superintendência Regional sustentou que as áreas efetivamente exploradas não possuíam a mesma posição indicada no projeto, de modo que a distribuição planialtimétrica dos ensaios realizados no âmbito da campanha de 2016 seria mais precisa, por se situar exatamente nas áreas exploradas. Ainda trouxe a informação de que o solo da região adjacente contígua à área explorada teria as mesmas características geotécnicas daquela onde o solo utilizado na obra foi removido.

10. A SRDNIT/RR apresentou, também, a comparação do coeficiente de variação dos ensaios de densidade realizados no projeto executivo com o coeficiente de variação característico obtido em pesquisa para diferentes solos. Dessa comparação, segundo a Superintendência, o valor de 1,8% (peça 47, p. 8) para o coeficiente de variação das densidades obtidas no projeto executivo seria muito baixo. Conforme a SRDNIT/RR, tal valor deveria estar compreendido entre 7 e 10%, faixa dos valores característicos do coeficiente de variação da média da densidade **in situ** do solo da classificação de Warrick. Já nos resultados da campanha de 2016, o coeficiente de variação de 5,44% estaria, consoante a SRDNIT/RR, compatível com a classificação de Warrick (peça 47, p. 18), mostrando uma variabilidade característica dos resultados de ensaios de densidade **in situ**.

11. Ainda sobre a comparação dos dados da densidade **in situ** do solo do projeto executivo com estudos teóricos, a SRDNIT/RR realizou análise comparativa da média das densidades do projeto executivo com a média das densidades definida em pesquisa desenvolvida por Udine Garcia Benedetti em sua tese de mestrado intitulada de Estudo Detalhado dos Solos do Campus do Cauamé da UFRR, em Boa Vista. Com essa comparação a defendente concluiu que haveria uma clara discrepância entre os resultados obtidos no estudo e aqueles do projeto executivo (peça 47, p. 13).

12. A SRDNIT/RR também trouxe comparações entre a distribuição de frequência dos resultados de densidade do projeto executivo e dos resultados de densidade da campanha de 2016 com um diagrama de distribuição teórica obtido no trabalho intitulado ‘Caracterização estatística de variáveis físicas do solo’ produzido por Maria da Glória Bastos de Freitas Mesquita, Sérgio Oliveira

Moraes e José Eduardo Corrente, do Departamento de Ciência do Solo da Universidade Federal de Lavras e da Escola Superior de Agricultura 'Luiz de Queiroz' (peça 48, p. 8). Dessa comparação, a defendente asseverou que haveria uma anomalia na distribuição estatística dos resultados dos ensaios de densidade do projeto executivo, fato que não teria sido verificado ao se comparar a distribuição dos resultados dos ensaios realizados na campanha de 2016 (peça 47, p. 12).

13. A Superintendência atribuiu ao método de determinação da umidade natural pelo medidor de umidade tipo Speedy um erro para maior no valor da densidade do solo, da ordem de 5%. Ademais, argumentou que a determinação da umidade do solo deveria ser feita pelo método da secagem em estufa. Segundo a defendente, caso a medição seja pelo medidor de umidade tipo Speedy dever-se-ia considerar uma correção do erro em razão da umidade não removida, sendo 1,2% para solos arenosos e 1,4% para solos argilosos.

14. A SRDNIT/RR também sustentou que há diferença entre a densidade de solo do ensaio de laboratório e a do corpo de aterro executado, em razão da energia de compactação de pesados equipamentos, pois, segundo a defendente, a energia aplicada numa camada também agiria sobre as camadas subjacentes e consequentemente aumentariam as suas densidades. Tal diferença, consoante estimativa da SRDNIT/RR, seria da ordem de 8,10% devido essa energia de compactação (peça 47, p. 25).

#### I.2. ANÁLISE:

15. Primeiramente, cabe registrar que a SRDNIT/RR se contradiz quando afirma que os dados de densidade da campanha de 2016 devem ser considerados para o cálculo do fator de homogeneização, em detrimento dos dados do projeto executivo, em razão da precisão da localização dos ensaios da campanha de 2016. Essa contradição pode ser comprovada nos subitens a seguir.

15.1. Note-se que por um lado a SRDNIT/RR assevera que os dados da campanha de 2016 merecem ser considerados pela sua precisão de localização, contudo, por outro lado, também apresenta um estudo comparativo do solo da região da obra com o solo do Campus do Cauamé da UFRR, em Boa Vista, para respaldar os dados da campanha de 2016, sendo que o Campus do Cauamé é distante em mais de 100 km do início da obra na cidade de Cantá-RR, conforme Figura 1, a seguir.

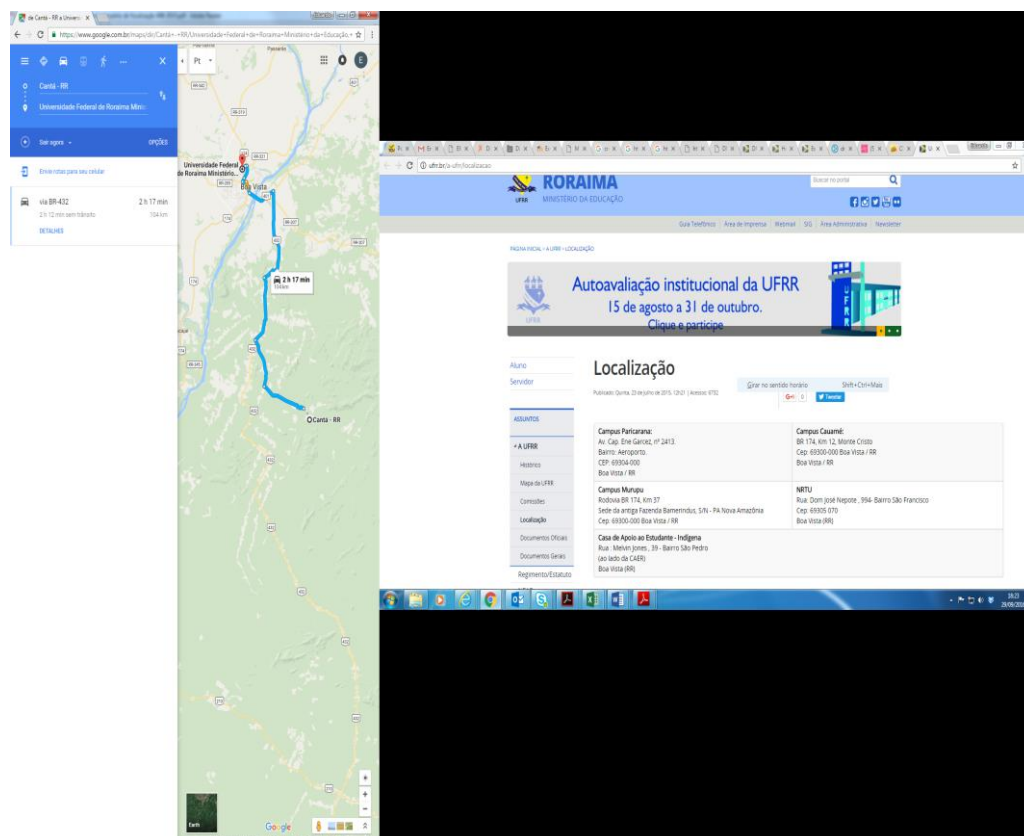


Figura 1 – Distância do Campus do Cauamé da UFRR em Boa Vista o início do trecho em Cantá das obras de construção da rodovia BR432/RR (Segmento: Cantá – Novo Paraíso). (Fonte: Google Maps)

15.2. Os ensaios realizados no âmbito da campanha de 2016 e do projeto executivo apresentam pequenas diferenças de localização, da ordem de dezena de metros, conforme se verifica na Tabela 1, a seguir. Dessa forma, não seria desarrazoado admitir que, para essas pequenas distâncias, as propriedades do solo desses locais mantenham uma certa continuidade, não alterando, de maneira significativa, as suas características geotécnicas. No entanto, não se pode garantir essa mesma continuidade para distâncias da ordem de 100 km.

15.3. Logo, se a precisão dos ensaios da campanha de 2016 está sendo considerada pela SRDNT/RR como um argumento válido para respaldar a consistência dos dados de densidade obtidos nessa campanha, não cabe à SRDNT/RR comparar as características do solo da obra com as características do solo do Campus do Cauamé da UFRR também para fundamentar a confiabilidade dos ensaios da campanha de 2016, ou para desqualificar os resultados constantes do projeto executivo. Repita-se que o Campus do Cauamé é distante em mais de 100 km do início da obra na cidade de Cantá-RR.

Tabela 1 – Localização das caixas de empréstimo da campanha de 2016 e do projeto executivo.

| Localização dos empréstimos do projeto executivo – peça 29. | Reposicionamento da localização dos empréstimos da campanha de 2016 – peça 24, p.7/8. |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Empréstimo – 01<br>Estaca 36                                | Empréstimo – 06<br>Estaca 55                                                          |
| Empréstimo – 02<br>Estaca 293                               | Empréstimo – 05<br>Estaca 333                                                         |
| Empréstimo – 03<br>Estaca 478                               | Empréstimo – 03<br>Estaca 1037                                                        |
| Empréstimo – 04<br>Estaca 769                               | Empréstimo – 04<br>Estaca 763                                                         |

|                                              |                                              |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <i>Empréstimo – 05</i><br><i>Estaca 1200</i> | <i>Empréstimo – 02</i><br><i>Estaca 1218</i> |
| <i>Empréstimo – 06</i><br><i>Estaca 1475</i> | <i>Empréstimo – 01</i><br><i>Estaca 1474</i> |
| <i>Empréstimo – 07</i><br><i>Estaca 1775</i> | <i>Empréstimo – 07</i><br><i>Estaca 1175</i> |
| <i>Empréstimo – 08</i><br><i>Estaca 2275</i> | <i>Empréstimo – 08</i><br><i>Estaca 2245</i> |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados constantes nas peças 29 e 24, p. 7/8. Observação: A localização dos empréstimos do projeto executivo já considera o reposicionamento de estacas realizado na revisão desse projeto

15.4. Dessa forma, apenas o fato de os ensaios da campanha de 2016 terem sido supostamente realizados no local exato das caixas de empréstimo utilizadas na obra não pode servir para comprovar, de maneira inequívoca, a maior representatividade desses dados. Tampouco pode servir para desqualificar, por completo, os resultados apresentados no projeto. Isso porque os locais de execução dos ensaios do projeto e da campanha de 2016 são relativamente próximos (distâncias da ordem de dezenas de metros). Desse modo, seria esperado que os respectivos resultados fossem semelhantes. Considerando a diferença verificada entre as duas campanhas, é razoável admitir que uma delas não foi realizada atendendo fielmente aos ditames dos normativos. Contudo, nos autos não existem elementos que permitam concluir qual das campanhas foi realizada em desacordo com as normas.

15.5. Quanto aos dados relativos aos estudos dos solos do Campus do Cauamé da UFRR, considerando a distância desse local para a obra, não se mostra razoável utilizar os parâmetros desse estudo para desqualificar os resultados dos ensaios constantes do projeto.

16. Em relação à afirmação da SRDNIT/RR de que o método de determinação da umidade natural pelo medidor de umidade tipo Speedy provoca um erro na densidade do solo quando comparado com o método da secagem em estufa, a Superintendência não apresentou qualquer estudo técnico científico que justificasse um erro da ordem de 5% na densidade, no caso de se utilizar métodos diferentes na medição da umidade.

16.1. Ademais, as fotos constantes do anexo da defesa do consórcio construtor mostram que o equipamento utilizado para medir a densidade *in situ* do solo é justamente o medidor do tipo Speedy (peça 48, p. 25-40). Isto é, a SRDNIT/RR atribui erro ao medidor do tipo Speedy, porém foi esse o equipamento utilizado na campanha de 2016 na medição da umidade do solo. Portanto, seja pela inexistência de estudo técnico justificando o erro da ordem de 5% na densidade se o medidor for do tipo Speedy, seja pela constatação de que o equipamento criticado pela SRDNIT/RR é o mesmo utilizado na campanha de 2016, o argumento de existência desse erro na densidade *in situ* do solo ao empregar o medidor do tipo Speedy para medir a umidade não merece prosperar.

17. No que concerne à diferença entre a densidade de solo do ensaio de laboratório e a densidade do corpo de aterro executado, em razão do processo de compactação do aterro, do mesmo modo, a SRDNIT/RR não apresentou estudos que comprovassem o acréscimo da ordem de 8% na densidade efetiva do aterro em relação ao solo compactado em laboratório.

17.1. Ademais, mesmo admitindo a ocorrência de algum acréscimo de compactação (seja no corpo de aterro, seja na caixa de empréstimo), esse possível excesso de compactação já está compreendido no percentual de 5% acrescido no cálculo do fator de homogeneização, o qual também compensa perdas durante o transporte. Desse modo, o único acréscimo que deve ser computado para determinar o fator de homogeneização é o de 5% para compensar perdas durante o transporte dos materiais de terraplenagem e possíveis excessos na compactação, consoante transcrição do Manual de Implantação Básica de Rodovia – IPR742/2010 (peça 50).

*'Na prática, costuma-se trabalhar com valores médios de Dcorte e Dcomp, para segmentos de características geológicas homogêneas, aplicando-se ainda um fator de segurança, usualmente de 5%, para compensar perdas durante o transporte dos materiais de terraplenagem e possíveis excessos na compactação. (Grifo nosso).*

18. No que tange à classificação de Warrick & Nielsen (1980), verifica-se que esses pesquisadores estudaram a variabilidade de diversas propriedades dos solos. Nos seus estudos, constataram que, para algumas propriedades, a variabilidade expressa pelo coeficiente de variação (CV) pode ser inferior a 10 %, enquanto que para outras, pode superar 1.000 %. Classificaram a variabilidade em três níveis: baixa ( $CV < 12 \%$ ), média ( $12 \% < CV < 52 \%$ ) e alta ( $CV > 52 \%$ ). Um baixo valor do CV diz que o solo apresenta baixa variabilidade das suas características.

18.1. No caso da densidade **in situ**, tal como afirma a SRDNIT/RR, os pesquisadores Warrick & Nielsen (1980) relatam coeficientes de variação entre 7 e 10%, considerando os resultados obtidos por diferentes pesquisadores em diferentes tipos de solos.

19. Na comparação apresentada pela SRDNIT/RR do CV do projeto executivo e da campanha de 2016 com o coeficiente de variação da classificação de Warrick, o CV de 1,8% dos ensaios de densidade realizados no projeto executivo demonstra tão somente que a densidade do solo apresenta menor variabilidade em comparação com CV de 5,44%, obtido na campanha de 2016.

19.1. Ademais, analisando-se estritamente os resultados obtidos no projeto executivo (CV de 1,8%) e na campanha de 2016 (CV de 5,44%), verifica-se que ambos não estão enquadrados dentro do intervalo de CV (7% a 10%) definido por Warrick para a densidade **in situ**. Ou seja, a comparação dos dados da campanha de 2016 com o intervalo de Warrick não permite qualificar, de maneira inequívoca, esses dados como mais representativos em relação aos dados do projeto executivo. De igual modo, a comparação dos dados do projeto executivo com o intervalo de Warrick não permite desqualificar esses resultados, por completo.

19.2. Quanto à comparação dos dados com a distribuição normal de probabilidade, verifica-se que o tratamento estatístico realizado pela SRDNIT/RR agrupou as médias das densidades de todas as caixas de empréstimos, contudo essa comparação poderia fornecer resultados mais representativos no caso de ter sido feita para cada caixa de empréstimo em separado. Ou seja, ao agrupar em um mesmo estudo solos que podem apresentar características diferentes - já que as caixas de empréstimos se distribuem por toda a rodovia, cerca de 50,0 km de extensão - o estudo estatístico pode não representar de forma fidedigna as características do solo. Portanto, o estudo estatístico apresentado pela SRDNIT/RR a fim de justificar a consistência e a representatividade dos dados do ensaio da campanha de 2016, em detrimento dos dados do projeto executivo, apresenta a fragilidade de agrupar solos com possíveis diferenças em suas características geotécnicas.

20. Ante ao exposto, conclui-se que a SRDNIT/RR não apresentou justificativas técnicas que fundamentem, sem sombra de dúvidas, a adoção do fator de homogeneização de 1,25 nas medições dos serviços de escavação, carga e transporte de material de primeira categoria e indenização de jazidas do Contrato 310/2011, contrariando o disposto nos artigos 66 e 67, §1º, da Lei 8666/1993, e nos artigos 1º e 2º da Instrução de Serviço-DNIT 05/2006.

## II. OITIVA DO CONSÓRCIO TESCON/EMPA/PLANO – ACHADO III.1.

21. Por meio do Ofício 0390/2016-TCU/SeinfraRodovia, do dia 4/5/2016 (peça 38), foi comunicado ao consórcio executor das obras construção BR-432/RR a respeito do indício de superfaturamento no Contrato 310/2011 no valor de R\$ 1.524.522,32 (1/2010), ocorrido em razão de ter sido adotado nas medições contratuais um fator de homogeneização de 1,25 que, em princípio, não representa as características geotécnicas do solo utilizado nos aterros, acarretando superestimativa nos quantitativos medidos dos serviços de escavação, carga e transporte de material de primeira categoria e indenização de jazidas, contrariando o disposto nos artigos 66 e 67, §1º, da Lei 8666/1993, os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 e nos artigos 1º e 2º da Instrução de Serviço-DNIT 05/2006.

### II.1. RESPOSTA:





22. Em expediente do dia 11/7/2016 (peça 48), o consórcio construtor apresentou sua manifestação em resposta à oitiva. No geral, o teor dessas explicações é semelhante àquele apresentado pelo DNIT.

23. Igualmente à SRDNIT/RR, o defendente trouxe argumentos buscando refutar o fator de homogeneização de 1,11 (extraído dos ensaios realizados no âmbito do projeto executivo – peça 29) considerado pela equipe de auditoria na estimativa do superfaturamento das medições de terraplenagem do Contrato 310/2011. O consórcio defendeu a adoção dos resultados dos ensaios de densidade *in situ* obtidos na campanha realizada em 2016, empreendida pelo próprio consórcio construtor, tendo o acompanhamento da empresa supervisora das obras (peça 26).

24. Primeiramente, o manifestante alegou que a localização planimétrica da área estudada durante a elaboração do projeto executivo da obra não é precisamente a mesma localização da área que foi utilizada como caixas de empréstimo para a execução da terraplenagem. Disse também que a posição altimétrica (profundidade do ensaio) pôde ser melhor estabelecida após a exploração das caixas de empréstimo. Isto é, com a localização exata planimétrica e altimétrica das caixas de empréstimo, a campanha de março de 2016 pôde assegurar a execução dos ensaios tanto no fundo das caixas já exploradas quanto nas regiões adjacentes às essas caixas. Desse modo, segundo o defendente, essa campanha não apresentaria diferenças de localização observadas entre o projeto e a efetiva exploração, assegurando a exata identificação do solo utilizado no serviço de terraplenagem da obra.

25. O consórcio se colocou à disposição para a realização de uma nova campanha de ensaios para dirimir as dúvidas existentes entre os ensaios constantes do projeto e os ensaios da campanha de 2016, inclusive abrindo a possibilidade de esta Corte de Contas indicar o laboratório a ser responsável pela realização dos novos testes.

26. O consórcio também trouxe comparações entre a distribuição de frequência dos resultados de densidade do projeto executivo e dos resultados de densidade da campanha de 2016 com um diagrama de distribuição teórica obtido no trabalho intitulado ‘Caracterização estatística de variáveis físicas do solo’ produzido por Maria da Glória Bastos de Freitas Mesquita, Sérgio Oliveira Moraes e José Eduardo Corrente, do Departamento de Ciência do Solo da Universidade Federal de Lavras e da Escola Superior de Agricultura ‘Luiz de Queiroz’ (peça 48, p. 8). Dessa comparação, o defendente asseverou que haveria uma anomalia na distribuição estatística dos resultados dos ensaios de densidade do projeto executivo, fato que não teria sido verificado ao se comparar a distribuição dos resultados dos ensaios realizados na campanha de 2016.

27. O consórcio alegou, ainda, que a experiência tem demonstrado que, em geral, a relação entre o volume escavado e o volume de corpo de aterro resultante seria de cerca de 1,30, ou até maior. Conforme o defendente, tal afirmação estaria fundamentada no fato de a densidade final do solo compactado no corpo de aterro ser sempre maior que a densidade de laboratório, na medida em que cada camada executada exerceria o efeito de sua compactação sobre a camada subjacente aumentando a compactação do corpo de aterro.

## II.2. ANÁLISE:

27.1. O trabalho intitulado ‘Caracterização estatística de variáveis físicas do solo’ teve como objetivo caracterizar estatisticamente as variáveis de um solo do estado de São Paulo, donde concluiu-se que, para o solo em estudo, não foram detectados valores discrepantes e que as variáveis analisadas podem ser representadas pela função densidade de probabilidade normal, com exceção da variável condutividade hidráulica saturada (peça 51).

27.2. Considerando os elementos do referido trabalho, avalia-se que o emprego de suas conclusões (sobretudo em relação ao valor da densidade *in situ* do solo) no caso em análise é inadequado, na medida em que se compara um solo do estado de Roraima com um solo de São Paulo. Como já dito, o comportamento dos solos tende a ser diverso para distâncias tão grandes, principalmente quando se trata de solos diferentes. O solo de São Paulo utilizado no trabalho é um Latossolo (solo com alto teor de argila) com textura argilo arenosa, enquanto o material das caixas

de empréstimos utilizadas na BR-432/RR é uma areia siltosa (peça 22). Isto é, enquanto o solo de São Paulo é um solo argiloso, o de Roraima é um solo arenoso, portanto materiais com composições mineralógicas distintas. Mesmo que os dois solos apresentassem composição mineralógica semelhante, as conclusões do trabalho não poderiam servir para descaracterizar, por completo, os resultados dos ensaios do projeto, considerando que os dois solos são oriundos de regiões geográficas completamente distintas.

28. O restante da explanação apresentada pelo consórcio construtor já foi examinada quando da análise da manifestação da SRDNIT/RR. Assim, conclui-se que o consórcio também não apresentou justificativas técnicas que fundamentem, sem sombra de dúvidas, a adoção do fator de homogeneização de 1,25 nas medições dos serviços de escavação, carga e transporte de material de primeira categoria e indenização de jazidas do Contrato 310/2011.

#### II.2.1 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

29. Tem-se dois resultados para o fator de homogeneização: 1,31 (da campanha de 2016, sendo que se adotou o fator de 1,25 nas medições dos serviços de ECT e indenização de jazidas do Contrato 310/2011) e 1,11 (conforme projeto executivo). Diante disso, visto que a diferença verificada entre os dois resultados é relativamente grande (por serem resultados de solos localizados em locais distantes não mais que dezenas de metros); considerando que apenas um deles representa as características do solo das caixas de empréstimo da obra; e ainda tendo em vista que a SRDNIT/RR e o consórcio construtor não lograram êxito em desqualificar, por completo, os ensaios constantes do projeto executivo, nem demonstrar, de maneira inequívoca, que os dados coletados na campanha de ensaios de 2016 são os que de fato representam o solo das caixas de empréstimo da obra; é razoável admitir que seja necessária a efetivação de uma nova campanha de ensaios para a comprovação do fator de homogeneização representativo do solo utilizado na obra.

30. Sendo necessária a realização de uma nova campanha de ensaios, restaria definir os responsáveis pela efetivação desse trabalho. Nesse sentido, das competências previstas para a Coordenação do Instituto de Pesquisas Rodoviárias – IPR, artigo 106 do Regimento Interno do DNIT (Resolução 26, de 25/5/2016), o inciso VI traz o seguinte: ‘realizar estudos, avaliações e ensaios visando respaldar pesquisas, controles tecnológicos e auditorias na área de engenharia rodoviária’. Ou seja, o IPR tem competência regimental para realizar ensaios para fundamentar auditorias de engenharia rodoviária no DNIT. Assim, avalia-se que o IPR pode ser o responsável pela realização de uma nova campanha de ensaios, definindo, por exemplo, o tamanho das amostras, os locais dos ensaios, o modelo da análise estatística a ser empregado, e outros parâmetros técnicos que, em conjunto, permitam definir o valor representativo do fator de homogeneização do solo das caixas de empréstimo utilizadas nas obras da BR-432/RR.

30.1. Cabe ressaltar que uma nova campanha de ensaios deverá contar com a participação do consórcio construtor, na medida em que recebeu o pagamento de medições cujos quantitativos estão sendo questionados, e da fiscalização da obra (SRDNIT/RR e empresa supervisora), na medida em que aprovaram as medições cujos quantitativos estão sendo questionados.

30.2. Registre-se que, em princípio, não se vislumbra impedimentos para que sejam utilizados equipamentos e pessoal de qualquer um dos atores envolvidos na realização da nova campanha de ensaios. Isso porque, os trabalhos devem ser acompanhados por todos os envolvidos na questão (SRDNIT/RR, consórcio construtor e empresa supervisora). Ademais, a utilização de equipamentos e pessoal de qualquer um dos atores proporcionará a diminuição dos custos do estudo e o tempo para o alcance dos resultados, haja vista a desnecessidade de realização de licitação para contratação da execução dos serviços.

31. Por fim, cumpre salientar que sendo obtido um fator de homogeneização inferior a 1,25, restará caracterizada a ocorrência de dano ao Erário referente ao superfaturamento de quantidades dos serviços de ECT 1ª categoria e indenização de jazida relativos ao Contrato 310/2011. Nesse caso, caberá ao DNIT promover medidas administrativas no sentido de viabilizar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, inclusive, se for o caso, a autuação do respectivo processo de tomadas



de contas especiais, conforme previsto nos art. 3º e 4º da Instrução Normativa – TCU 71, de 21/11/2012.

31.1. *Necessário ainda alertar que a ausência de adoção das medidas administrativas visando a recuperação do dano ao Erário, mormente a devida autuação do processo de tomada de contas especial, constitui responsabilidade solidária da respectiva autoridade administrativa competente, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992.*

### III. ANÁLISE DO ACHADO IV.1

32. *Esse indício de irregularidade diz respeito à utilização de materiais, equipamentos ou métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas dos serviços contratados. Constatou-se medição a maior no valor de R\$ 295.176,25 (1/2010) em razão da execução de meios-fios (MFC-03 e MFC-05) e de enleivamento em desconformidade com o disposto nas respectivas especificações de serviço e composições de preço unitário. Também se verificou que a maior parte do material depositado nos bota-foras da obra não se encontrava compactada, o material sequer estava espalhado.*

#### III.1. RESPOSTA:

33. *Mesmo que, em princípio, não tenha sido proposta oitiva dos interessados, o DNIT, em sede do Ofício 121/2016 – SR/DNIT/RR (peça 43), apresentou a Nota Técnica 001/COENG/SRDNIT-RR/2016 com informações acerca desses questionamentos apontados pelo TCU na auditoria.*

#### III.2. ANÁLISE:

34. *Em relação à inexecução do lastro de brita nos meios-fios, tipo MFC-03 e MFC-05 – moldados **in loco**, a SRDNIT/RR informou que reduziu o valor do MFC-03, diminuiu de R\$ 52,93 (1/2010) para R\$ 45,82 (1/2010), e do MFC-05, o valor diminuiu de R\$ 59,66 (1/2010) para 48,97 (01/2010) (peça 43). A SRDNIT/RR apresentou o detalhamento dos segmentos com meio-fio sem lastro de brita (peça 43), sendo que os totais não executados de meio-fio sem lastro de brita foram: 6.526,70 m de MFC-03 e 1.222,70 m de MFC-05. O valor a ser estornado devido a essa falha executiva é de R\$ 59.475,50 (1/2010).*

35. *Já em relação ao serviço de enleivamento, onde se utilizou grama em mudas em vez de grama em placas, a SRDNIT/RR também confirmou a irregularidade apontada pela equipe de fiscalização e apresentou cálculos informando que o valor a ser estornado para o referido serviço é de R\$ 397.585,06 (1/2010) - peça 43.*

36. *A comprovação do ressarcimento dos valores pagos indevidamente se deu por meio da apresentação da 40ª medição final, a qual demonstra um estorno no valor de R\$ 457.060,56 (1/2010) e com o devido reajustamento, R\$ 618.874,41 (01/2016) – peça 43, p. 20-24.*

37. *Quanto a irregularidade referente ao material depositado nos bota-foras, no próprio Relatório de Fiscalização 448/2015 a equipe de auditoria consignou que:*

*‘50. Em sua manifestação, também neste caso, a SRDNIT/RR confirmou a ocorrência da irregularidade e informou que o Consórcio construtor estaria concluindo a correção dos serviços. Nesse sentido, apresentou relatório fotográfico (Evidência 8) com a situação de alguns bota-foras antes, durante e depois da correção da impropriedade. Nessas fotografias, visualiza-se a execução dos serviços de espalhamento e compactação dos bota-foras, comprovando que, de fato, a SRDNIT/RR adotou providências visando corrigir a irregularidade apontada.’*

38. *Diante das informações apresentadas, pode-se concluir que a SRDNIT/RR adotou providências no sentido de corrigir as irregularidades relativas ao Achado IV.1, não sendo necessária a elaboração de propostas de encaminhamento em relação a esse achado.*

### CONCLUSÃO

39. *Analisaram-se as manifestações apresentadas pela SRDNIT/RR e pelo Consórcio Tescon/Empa/Plano (executor das obras de construção da BR-432/RR- km 119,20 ao km 165,44 – Contrato 310/2011) em resposta à oitiva realizada em razão das irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 448/2015 (peça 31):*

*a) Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado (Achado III.1); e*



b) Utilização de materiais, equipamentos ou métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas dos serviços contratados (Achado IV.1).

40. Quanto ao Achado III.1, tanto a SRDNIT/RR quanto o consórcio construtor não lograram êxito em comprovar que os solos das caixas de empréstimos utilizadas nas obras de construção BR-432/RR (km 119,20 ao km 165,44) apresentam características geotécnicas que fundamentem a adoção do fator de homogeneização de 1,25 nas medições dos serviços de escavação, carga e transporte de material de primeira categoria e indenização de jazidas no Contrato 310/2011. Assim, permanecem os indícios de superfaturamento decorrente de medição de quantitativo inadequado, fato que contraria o disposto nos artigos 66 e 67, §1º, da Lei 8666/1993, e nos artigos 1º e 2º da Instrução de Serviço-DNIT 05/2006.

40.1. Diante da permanência da dúvida em relação ao valor do fator de homogeneização (1,25 utilizado nas medições ou 1,11 apresentado no projeto executivo das obras) conclui-se pela necessidade de o DNIT, por meio do IPR - conforme competência prevista no inciso VI, artigo 106, do Regimento Interno do DNIT (Resolução 26, de 5/5/2016), realizar novos ensaios geotécnicos para viabilizar a determinação do real valor desse parâmetro. Essa nova campanha de ensaios deverá contar com a participação do consórcio executor das obras, da empresa supervisora das obras e dos fiscais da SRDNIT/RR, uma vez que esses atores estão envolvidos direta ou indiretamente nos indícios de irregularidade apontados.

40.2. Ademais, caberá ao DNIT, por meio do IPR, na qualidade de condutor dos trabalhos, definir a localização e a quantidade dos furos de sondagens, o modelo estatístico a ser adotado, o método a ser empregado para determinação da umidade do solo, bem como outros parâmetros técnicos necessários à correta definição do fator de homogeneização dos solos em questão.

40.3. Registre-se que, em princípio, não se vislumbram impedimentos para que sejam utilizados equipamentos e pessoal do consórcio construtor ou da empresa supervisora. Isso porque os trabalhos deverão ser acompanhados por todos os envolvidos no problema e a utilização de equipamentos e pessoal de qualquer um deles proporcionará a diminuição dos custos do estudo e o tempo gasto para o alcance dos resultados. Note-se que, nesse caso, não será necessária a realização de uma licitação específica para contratação da execução dos estudos.

40.4. Cumpre salientar, ainda, que sendo obtido um fator de homogeneização inferior a 1,25, restará caracterizada a ocorrência de dano ao Erário referente ao superfaturamento de quantidades dos serviços de ECT 1ª categoria e indenização de jazida relativos ao Contrato 310/2011. Nesse caso, caberá ao DNIT promover medidas administrativas no sentido viabilizar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, inclusive, se for o caso, a autuação do respectivo processo de tomadas de contas especiais, conforme previsto nos art. 3º e 4º da Instrução Normativa – TCU 71, de 21/11/2012.

40.5. Necessário ainda salientar que a ausência de adoção das medidas administrativas visando a recuperação do dano ao Erário, mormente a devida autuação do processo de tomada de contas especial, constitui responsabilidade solidária da respectiva autoridade administrativa competente, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992.

41. Quanto ao Achado IV.1, conclui-se que a SRDNIT/RR adotou providências no sentido de corrigir as irregularidades apontadas, não sendo necessária a elaboração de propostas de encaminhamento em relação a esse achado.

41.1. Cabe registrar que a correção das irregularidades relativas ao Achado IV.1 culminaram com o estorno no valor de R\$ 457.060,56 (1/2010) e com o devido reajustamento, R\$ 618.874,41 (01/2016) – peça 43, p. 20-24. A comprovação da devolução dos recursos pagos indevidamente se deu por meio da apresentação da 40ª medição final do Contrato 310/2011.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo que o Tribunal:

c) determine, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU que, no prazo de 90 (noventa) dias, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, por meio do seu Instituto de Pesquisas Rodoviárias - IPR:





c.1) realize, com o apoio e o acompanhamento do Consórcio Tecson/Empa/Plano e da empresa supervisora - Incorp Consultoria e Assessoria, caso essas empresas se disponibilizem para o feito, os ensaios geotécnicos necessários e suficientes para estabelecer o valor representativo do fator de homogeneização dos solos das caixas de empréstimo utilizadas nas obras de construção da BR-432/RR – km 119,20 ao km 165,44 – Contrato 310/2011;

c.2) previamente à realização dos ensaios relativos ao subitem ‘a.1’, estabeleça a localização e a quantidade dos furos de sondagens; o modelo estatístico a ser adotado nos cálculos; o método a ser empregado para determinação da umidade do solo; bem como outros parâmetros técnicos necessários à correta definição do fator de homogeneização dos solos em questão;

c.3) informe o valor representativo do fator de homogeneização referente aos solos em questão, que deve ser calculado tomando por base os resultados dos ensaios relativos ao subitem ‘a.1’;

d) determine, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 251, **caput**, do Regimento Interno do Tribunal que, no prazo de 120 (noventa) dias, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, informe o resultado das medidas administrativas adotadas visando o ressarcimento do possível dano ao Erário ocorrido em razão do pagamento de medições efetivadas com superestimativa nos quantitativos de terraplenagem no âmbito do Contrato 310/2011, inclusive quanto à possível autuação de processo de tomada de contas especiais, nos termos dos art. 3º e 4º da Instrução Normativa – TCU 71/2012, no caso de o valor representativo do fator de homogeneização descrito no subitem ‘a.3’ ser inferior a 1,25;

e) determine a realização do monitoramento das determinações listadas nos itens ‘a’ e ‘b’, supra, por meio de processo específico;

f) encaminhe ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, ao Consórcio Tecson/Empa/Plano (CNPJ 13.727.876/0001-86), e à Incorp Consultoria e Assessoria (CNPJ 91.807.974/0003-07) cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem;

g) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

#### PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras-2016 sobre as obras de construção da BR-432/RR – Cantá e Novo Paraíso no Estado de Roraima.

2. Em linhas gerais, a presente fiscalização apurou a ocorrência de: (i) superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado (Achado III.1); e (ii) utilização de materiais, equipamentos ou métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas dos itens de serviço contratados (Achado IV.1).

3. No presente momento, o TCU deve apreciar, então, as respostas às oitivas da Superintendência Regional do DNIT no Estado de Roraima – SRDNIT-RR e do Consórcio Tescon-Empa-Plano, como executor das obras, em face do referido Achado III.1, além dos elementos coletados durante os trabalhos de auditoria em face do aludido Achado IV.1.

4. Às Peças 34 e 35, a SRDNIT-RR e o referido consórcio foram questionados sobre os “(...) indícios de superfaturamento no Contrato 310/2011 no valor de R\$ 1.524.522,32 (1/2010), ocorrido em razão de ter sido adotado nas medições contratuais um fator de homogeneização de 1,25 que, em princípio, não representa as características geotécnicas do solo utilizado nos aterros, acarretando superestimativa nos quantitativos medidos dos serviços de escavação, carga e transporte de material de primeira categoria e indenização de jazidas, contrariando o disposto nos artigos 66 e 67, §1º, da Lei 8666/1993, e nos artigos 1º e 2º da Instrução de Serviço-DNIT 05/2006.”





5. Os responsáveis teriam, resumidamente, refutado a metodologia então utilizada pela unidade técnica para alcançar os aludidos dados, tendo, após a análise final do feito, a unidade técnica assinalado que teriam sido oportunamente adotadas as providências corretivas em relação ao referido Achado IV.1, mas subsistiria a necessidade de o TCU enviar a determinação corretiva em relação ao aludido Achado III.1 com vistas, entre outras medidas, à adoção de providências para o ressarcimento do suscitado dano ao erário.

6. Incorporo os pareceres da unidade técnica a estas razões de decidir.

7. Bem se vê, em relação ao Achado III.1, que os responsáveis não teriam apresentado os elementos necessários à comprovação de que os solos das caixas de empréstimos utilizadas nas obras de construção da BR-432/RR (no km 119,20 ao km 165,44) apresentariam as características geotécnicas tendentes a fundamentar a adoção do fator de homogeneização de 1,25 nas medições dos itens de serviço em escavação, carga e transporte de material de primeira categoria, além da indenização de jazidas, no Contrato nº 310/2011, subsistindo, assim, os indícios de superfaturamento ante a medição de quantitativo inadequado.

8. Por essa linha, mostra-se adequada a proposta da unidade técnica para o Dnit realizar os novos ensaios geotécnicos com o intuito de viabilizar a determinação do real valor para esse parâmetro, de tal sorte que, diante da eventual apuração do fator de homogeneização inferior a 1,25, restaria caracterizada a ocorrência do suscitado dano ao erário pelo superfaturamento nos quantitativos dos itens de serviço para a ECT 1ª categoria e a indenização de jazida n aludido Contrato nº 310/2011, devendo o Dnit promover, nesse caso, as medidas cabíveis para viabilizar o subjacente ressarcimento dos valores pagos indevidamente, aí incluída, se necessária, a eventual instauração da subsequente tomada de contas especial.

9. Para o aludido Achado IV.1, enfim, o Dnit teria adotado as devidas providências no sentido de corrigir as irregularidades apontadas nos autos, tendo promovido a correção das correspondentes irregularidades, com o estorno pelo valor de R\$ 457.060,56 (01/2010) e o devido reajustamento pelo valor de R\$ 618.874,41 (01/2016), além de, na 40ª medição final do referido contrato, ter restado comprovada a efetiva devolução dos recursos pagos indevidamente.

10. Entendo, portanto, que o Tribunal deve prolatar as determinações suscitadas pela unidade técnica.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

#### ACÓRDÃO Nº 1294/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.058/2015-4.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Consórcio Tescon-Empa-Plano (CNPJ 13.727.876/0001-86).
4. Entidade: Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras-2016 sobre as obras de construção da BR-432/RR – Cantá e Novo Paraíso no Estado de Roraima;



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

9.1. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, por meio do seu Instituto de Pesquisas Rodoviárias, adote as seguintes medidas:

9.1.1. realize, com o apoio e o acompanhamento, se possível, do Consórcio Tecson-Empa-Plano e da empresa supervisora (Incorp Consultoria e Assessoria), os ensaios geotécnicos necessários e suficientes para estabelecer o valor representativo do fator de homogeneização dos solos das caixas de empréstimo utilizadas nas obras de construção da BR-432/RR – no km 119,20 ao km 165,44 – junto ao Contrato nº 310/2011;

9.1.2. estabeleça e defina, antes da realização dos ensaios anunciados pelo item 9.1.1 deste Acórdão, os seguintes parâmetros: a localização e a quantidade dos furos de sondagens; o modelo estatístico a ser adotado nos cálculos; o método a ser empregado para a determinação da umidade do solo; além de outros parâmetros técnicos necessários à correta definição do aludido fator de homogeneização dos solos;

9.1.3. informe o valor representativo do aludido fator de homogeneização referente aos solos, calculando-o com base nos resultados dos ensaios anunciados pelo item 9.1.1 deste Acórdão;

9.2. determinar, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência desta deliberação, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes informe o TCU sobre o efetivo resultado das medidas adotadas em cumprimento à determinação prolatada pelo item 9.1 deste Acórdão e, ainda, sobre o resultado das medidas adotadas para o ressarcimento do eventual dano ao erário decorrente do pagamento de medições efetuadas com a superestimação nos quantitativos de terraplenagem no âmbito do Contrato nº 310/2011, diante do valor representativo para o aludido fator de homogeneização descrito no item 9.1.3 deste Acórdão em patamar inferior a 1,25, devendo apresentar os correspondentes memoriais de cálculo, entre outros elementos de convicção correlatos, sem prejuízo, se necessário, da eventual instauração da subsequente tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443, de 1992;

9.3. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.3.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, além da cópia do relatório de auditoria, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, ao Consórcio Tecson-Empa-Plano e à Incorp Consultoria e Assessoria, para ciência e adoção das providências cabíveis; e

9.3.2. archive o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU, sem prejuízo de promover o monitoramento das determinações prolatadas pelos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1294-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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



Natureza: Embargos de Declaração.

Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Embargante: Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços Ltda. (CNPJ 11.162.311/0001-73).

Representação legal:

\_ Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (OAB-DF 41.796), entre outros, representando a Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços.

**SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INEXISTÊNCIA DO SUPOSTO VÍCIO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL.**

## RELATÓRIO

Trata-se, no presente momento, de embargos de declaração opostos por Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços Ltda. em face do Acórdão 727/2019 proferido pelo Plenário do TCU, diante de indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico n.º 6/2018 promovido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, no tipo menor preço global, para a contratação de empresa de engenharia sob o valor estimado de R\$ 4,5 milhões com vistas à execução dos serviços continuados e eventuais de manutenção predial nas dependências do Incra em Brasília – DF, tendo a vigência do ajuste sido fixada para o período de 12 meses com as eventuais prorrogações até o limite de 60 meses.

2. O aludido Acórdão 727/2019 foi prolatado pelo Plenário do TCU, em suma, no seguinte sentido:

*“(...) 9.1. conhecer da presente denúncia, já que satisfeitos os requisitos legais e regimentais de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, assinalando o prejuízo, contudo, sobre o pedido de cautelar suspensiva formulado pela ora denunciante, por perda de objeto;*

*9.2. declarar a inidoneidade da Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços Ltda. para participar de licitação na administração pública federal ou nos certames promovidos pelos Estados, DF e Municípios com a aplicação de recursos federais, pelo período de 1 (um) ano, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992;*

*9.3. determinar que a Controladoria-Geral da União adote as providências cabíveis para o efetivo cumprimento do item 9.2 deste Acórdão;*

*9.4. manter o sigilo em relação a eventuais peças gravadas com essa chancela, retirando a chancela de sigilo, contudo, sobre o presente processo, nos termos dos arts. 53, §§ 3º e 4º, e 108, § 1º, da Lei n.º 8.443, de 1992, e, por analogia, do art. 93, IX, da CF88;*

*9.5. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:*

*9.5.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao denunciante, à responsável e ao Ibama, para ciência; e*

*9.5.2. archive o presente processo, sem prejuízo do monitoramento da determinação proferida pelo item 9.3 deste Acórdão.”*

3. Inconformada, por intermédio dos seus advogados, a Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços Ltda. acostou os seus embargos de declaração à Peça 50, ante a suposta ocorrência de obscuridade no referido acórdão, apresentando, para tanto, os seguintes argumentos:

*“(...) 3. Da obscuridade*

*O acórdão embargado destaca a existência de atenuante, porque, em outra licitação, 4ª empresa ‘solicitou que fosse desclassificada do certame quando verificada a insegurança jurídica no que concerne às condições de faturamento necessárias para a obtenção do tratamento diferenciado’.*

*Ainda nesse sentido, julgou-se que ‘não está caracterizada a má-fé da empresa na tentativa de se utilizar do benefício nos certames em que participou’. Inclusive, porque em nenhuma licitação a*



Embargante usufruiu dos benefícios previstos na LC 123/2006, além de ter requerido o desenquadramento na junta comercial dentro do prazo legal, em 27.09.2018, mês subsequente à ocorrência do excesso.

Na dosimetria para a aplicação da sanção, o acórdão embargado afirma que considerou como atenuante o pedido de desclassificação formulado pela própria Embargante, em outro certame, circunstância fática que distingue o caso em exame de outros similares.

Nesse contexto, a decisão padece de obscuridade em relação aos seguintes pontos:

a) a despeito das circunstâncias atenuantes verificadas pelo Relator, estas não foram consideradas no juízo da dosimetria da pena, a exemplo do desenquadramento dentro do prazo legal;

b) nos precedentes invocados pelo acórdão sobre a possibilidade de declarar inidôneas empresas que não tenham usufruído indevidamente os benefícios previstos na LC 123/2006, o TCU aplicou a sanção pelo prazo de três ou seis meses, muito inferior ao aplicado à Embargante.

Esses dois pontos podem ser analisados conjuntamente. Isso porque a existência de outras circunstâncias atenuantes reforça a aparente desconexão dos critérios que balizaram a dosimetria da pena, visto que, nos precedentes mencionados no acórdão embargado, a ausência de tratamento diferenciado no certame já permitiu a redução do prazo para três meses.

Eis o trecho em que são mencionados os precedentes:

*‘21. O entendimento do TCU, conforme Acórdãos e respectivos relatores: 1.677/2018, Ministro Augusto Nardes; 1.702/2017, Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.797/2014, Ministro Aroldo Cedraz; 836/2014, Ministra Ana Arraes; 745/2014, Ministro Substituto Marcos Bemquerer; 2.858/2013, Ministro Benjamin Zymler; 1.399/2013, Ministro Raimundo Carreiro e 970/2011, Ministro Substituto Augusto Sherman, todos do Plenário; é que a ocorrência da fraude independe da ocorrência ou não do usufruto do tratamento diferenciado previsto na lei. Em analogia ao direito penal, o ilícito se constitui pela mera conduta do agente, dessa forma é suficiente para caracterizar a fraude a declaração falsa registrada no sistema, pela própria empresa, para participar de um certame.’*

Dentre os precedentes citados, somente o Acórdão 970/2011-Plenário fixou o prazo da sanção em um ano, considerando a notória diferença de que a empresa efetivamente usufruiu do benefício, como consta do excerto:

*‘9. No caso concreto, observou-se infração aos ditames da referida lei por parte da empresa Cine Foto Universitário Ltda. Conforme apontado nos autos, nos anos de 2006 e 2007 a empresa sacou ordens bancárias nos montantes de R\$ 2.900.837,16 e R\$ 2.743.519,19, respectivamente. Esses valores indicam que o faturamento da empresa nesses anos foi superior ao limite de R\$ 2.400.000,00 previsto no artigo 3º da LC 123/2006 para enquadramento como empresa de pequeno porte. [...] Dessa forma, resta claro que a empresa estaria excluída do regime diferenciado e ficaria impedida de utilizar o critério de desempate previsto no artigo 44 da LC 123/2006 (artigo 5º do Decreto 6.204/2007) em licitações ocorridas nos anos de 2007 e 2008. 11. Nesse sentido, a utilização do critério de desempate em três pregões realizados no ano de 2007 e dois pregões realizados no ano de 2008, com a consequente contratação em três deles, configura burla ao sistema criado pela LC 123/2006, bem como fraude ao procedimento licitatório.’*

Em outros diversos acórdãos referentes a situações similares, o Tribunal abrandou a dosimetria da pena, reduzindo-a para três meses, a exemplo dos Acórdãos 1.797/2014, 740/2014 e 1.853/2014, todos do Plenário.

Ora, o próprio Tribunal atraiu a aplicação dos precedentes que invocou para fundamentar a possibilidade de sancionar a empresa, com base em uma aplicação sistemática do art. 489, inc. V e VI do Código de Processo Civil — CPC.

Assim, há a necessidade de esclarecer o critério utilizado para fixar o prazo de um ano, considerando que a jurisprudência dessa Corte afirma que, ‘no âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos’.



*Considerando que em casos análogos o prazo fixado pelo Tribunal foi de três meses, há de se esclarecer a adoção do prazo de um ano, diante das incontroversas circunstâncias fáticas que atenuam a conduta da Embargante, quais sejam:*

- a) a empresa requereu sua desclassificação em outro certame;*
- b) participou da licitação no curso do prazo de solicitação do desenquadramento na junta comercial;*
- c) solicitou o desenquadramento dentro do prazo legal, no mês subsequente ao excesso.*

*O esclarecimento desse critério permite um alinhamento da dosimetria da pena adotada e os precedentes invocados no próprio acórdão embargado, com a consequente redução temporal da sanção.*

#### *4. Dos pedidos*

*Ante o exposto, requer-se que sejam conhecidos e acolhidos os presentes embargos de declaração, de modo a sanar a obscuridade apontada, atribuindo-lhes efeitos infringentes para que a declaração de inidoneidade determinada no item 9.2 do acórdão embargado seja reduzida para o prazo de três meses.”*

4. Por seu turno, ao suscitar a ocorrência de inexatidão material sobre o item 9.5.2 do referido Acórdão 727/2019-Plenário, a assessora da Selog lançou o seu parecer à Peça 52 nos seguintes termos:

*“(…) A denúncia foi realizada face a possíveis irregularidades na atuação da licitante Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços (CNPJ 11.162.311/0001-73). Em 3/4/2019 foi proferido o Acórdão TCU 727/2019-Plenário e nele foi estabelecido que o item 9.3 deveria ser objeto de monitoramento. Contudo, verificou-se que a determinação não era monitorável.*

*Assim, conforme subdelegação de competência estabelecida no art. 1º da Portaria-Selog 1/2017, e face ao erro material mencionado no item retro, propõe-se que seja retificado o item 9.5.2 do Acórdão TCU 727/2019-Plenário, alterando-o de ‘9.5.2. archive o presente processo, sem prejuízo do monitoramento da determinação proferida pelo item 9.3 deste Acórdão’ para ‘9.5.2. archive o presente processo’.”*

5. Enfim, proferi o despacho à Peça 53 e solicitei o pronunciamento do MPTCU, tendo, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, o **Parquet** especial anuído, em cota singela (Peça 54), à referida proposta da unidade técnica para a correção do aludido erro material.

É o Relatório.

#### PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se, no presente momento, de embargos de declaração opostos por Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços Ltda. em face do Acórdão 727/2019 proferido pelo Plenário do TCU, diante de indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico n.º 6/2018 promovido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, no tipo menor preço global, para a contratação de empresa de engenharia sob o valor estimado de R\$ 4,5 milhões com vistas à execução dos serviços continuados e eventuais de manutenção predial nas dependências do Incra em Brasília – DF, tendo a vigência do ajuste sido fixada para o período de 12 meses com as eventuais prorrogações até o limite de 60 meses.

2. Entendo, preliminarmente, que os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos pelo TCU, já que preenchidos os requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

3. No mérito, contudo, os embargos devem ser rejeitados.

4. Em suma, por meio do referido Acórdão 727/2019, o Plenário do TCU declarou a inidoneidade da referida empresa para participar de licitação com recursos federais pelo período de 1 (um) ano, nos termos do art. 46 da Lei n.º 8.443, de 1992, em face da comprovada fraude à licitação.

5. Inconformada, a ora embargante suscitou, em síntese, que o referido Acórdão 727/2019-Plenário padeceria de obscuridade na dosimetria da pena, já que as supostas atenuantes não teriam sido





consideradas na aplicação da referida sanção, tendo apontado, para tanto, a suposta divergência em cotejo com alguns acórdãos do TCU, e, por essa linha, a embargante requereu o conhecimento e o provimento dos embargos, com efeitos modificativos, para sanar essa suposta obscuridade, alterando o período de inidoneidade para 3 (três) meses.

6. Não se mostraria procedente, todavia, a aludida alegação, já que, ao ser incorporado às razões de decidir, o parecer da unidade técnica teria, apenas a título de exemplo, apontado alguns acórdãos do TCU para ressaltar o subjacente entendimento de que, a despeito da ausência de benefício direto, a irregular participação no certame, por meio de declaração falsa, ensejaria a aplicação da aludida inidoneidade temporária para licitar e contratar com a administração federal.

7. Não fosse o bastante, para além da suposta atenuante, o TCU também deveria avaliar a indevida reiteração de semelhantes irregularidades perpetradas pela ora embargante nos outros 10 (dez) certames durante o mês de setembro de 2018, quando a aludida empresa se autodeclarou como empresa de pequeno porte (EPP), sem o necessário amparo jurídico, a despeito de ela não ter sido beneficiada pelo referido tratamento jurídico diferenciado, nem impedido esse tratamento em prol de outra empresa, tendo essas circunstâncias restado expressamente consignadas no voto condutor do aludido Acórdão 727/2019.

8. Ocorre, entretanto, que, ao suscitar a suposto vício na dosimetria, a ora embargante apenas buscou promover a mera tentativa de rediscussão de mérito do feito, a despeito de os embargos não se constituírem como a via adequada para essa finalidade (v.g.: Acórdãos 2.062/2015, 2.635/2015 e 294/2016, do Plenário, Acórdão 7.781/2015, da 1ª Câmara, e Acórdãos 10.919/2016, 12.422/2016, 2.677/2017 e 117/2018, da 2ª Câmara).

9. Bem se vê, então, que o suposto vício não subsistiria no referido acórdão, pois a aludida obscuridade deveria decorrer apenas da eventual falta de clareza na decisão, não podendo ser suscitada como mero subterfúgio para a indevida rediscussão de mérito do julgamento pela estreita via dos embargos de declaração, em plena sintonia, assim, com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ (v.g.: Edcl Resp 351490 – DJ 23/09/2002).

10. Em homenagem, porém, ao devido processo legal, a ora embargante poderá porventura manejar os recursos legalmente cabíveis para a efetiva rediscussão futura de mérito do feito, sem a presente restrição imposta pela estreita via dos embargos de declaração.

11. Mostra-se adequada, enfim, a proposta da unidade técnica para a correção da inexatidão material sobre o item 9.5.2 do Acórdão 727/2019-Plenário, quando teria determinado o arquivamento do correspondente processo, sem prejuízo do monitoramento da determinação proferida pelo item 9.3 do referido acórdão, já que não seria necessário promover o suscitado monitoramento.

12. Entendo, portanto, que o Tribunal deve conhecer dos presentes embargos para, no mérito, rejeitá-los, sem prejuízo de promover a referida correção da inexatidão material.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de junho de 2019.

ACÓRDÃO Nº 1295/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.880/2018-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Embargante: Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços Ltda. (CNPJ 11.162.311/0001-73).
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.



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

8. Representação legal:

8.1. Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (OAB-DF 41.796), entre outros, representando a Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, no presente momento, tratam de embargos de declaração opostos por Ricardo de Souza Lima Caiafa Manutenções e Serviços Ltda. em face do Acórdão 727/2019 proferido pelo Plenário do TCU, diante de indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico n.º 6/2018 promovido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, no tipo menor preço global, para a contratação de empresa de engenharia sob o valor estimado de R\$ 4,5 milhões com vistas à execução dos serviços continuados e eventuais de manutenção predial nas dependências do Incra em Brasília – DF, tendo a vigência do ajuste sido fixada para o período de 12 meses com as eventuais prorrogações até o limite de 60 meses;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. promover a correção da inexatidão material suscitada pela unidade técnica, com o aval do MPTCU, nos termos da Súmula nº 145 do TCU, e, assim, o item 9.5.2 do Acórdão 727/2019-Plenário deve passar a contar com a seguinte redação: “(...) 9.5.2. *arquive o presente processo.*”; e

9.3. determinar que a unidade técnica dê ciência da presente deliberação à ora embargante.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1295-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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