Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

PLENÁRIO

Sessão Ordinária

ATA Nº 40, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019

Data da aprovação: *23 de outubro de 2019*

Data da publicação no D.O.U.: *25 de outubro de 2019*

Acórdãos apreciados por relação: *2475 a 2498*

Acórdãos apreciados de forma unitária: *2474 e 2499 a 2528*

ATA 40, DE 16 DE OUTUBRO 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
Subsecretária do Plenário: AUFC Lorena Medeiros Bastos Corrêa

À hora regimental, a Presidência declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Ana Arraes e Vital do Rêgo, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes), Marcos Bemquerer Costa (convocado para substituir o Ministro Raimundo Carreiro), André Luís de Carvalho (convocado para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues) e Weder de Oliveira (convocado para substituir o Ministro Bruno Dantas), bem como da Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausentes os Ministros Walton Alencar Rodrigues e Augusto Nardes, em missão oficial, e os Ministros Raimundo Carreiro e Bruno Dantas, em razão de participação em evento educacional.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata 39, referente à sessão ordinária realizada em 9 de outubro de 2019 (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

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

Da Presidência:

Presença, em Plenário, de grupo de oficiais-alunos da Escola de Formação Complementar do Exército e dos aprovados na 1ª etapa do concurso público realizado para provimento do cargo de Técnico Federal de Controle Externo, participantes da Quinta Turma do Programa de Formação.

Da Ministra Ana Arraes:

Iniciado projeto destinado a contribuir para o alcance de objetivos estratégicos corporativos previsto no PET para o período de 2019-2025, que consiste no acompanhamento, de forma sistemática, do fluxo dos processos de controle externo, desde sua autuação até o seu encerramento, por meio de um conjunto de indicadores do fluxo processual no âmbito das unidades técnicas e dos gabinetes das autoridades.

Do Ministro Vital do Rêgo:

Proposta de determinação à Segecex para que constitua processo com a finalidade de acompanhar a adequação das medidas adotadas pelo Governo Federal, e pelo Congresso Nacional se

for o caso, voltadas a dotar o Estado de Roraima de condições necessárias e suficientes para receber o grande contingente de imigrantes venezuelanos que adentram diariamente o país por meio da fronteira daquele estado. Aprovada.

Inaugurada, no último dia 10, a nova instalação da Secretaria do TCU no estado da Paraíba.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou, por relação, os acórdãos de nºs 2475 a 2498.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

TC-007.447/2015-9, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, a pedido do revisor (119), Ministro Benjamin Zymler;

TC-032.981/2017-1 e TC-015.408/2019-1, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;

TC-014.145/2012-0, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro;

TC-005.331/2011-0, TC-008.528/2019-5, TC-009.506/2019-5, TC-011.908/2018-1, TC-012.921/2017-3, TC-014.912/2017-1, TC-015.365/2019-0, TC-015.483/2019-3, TC-016.017/2017-0, TC-022.197/2019-2, TC- 022.295/2013-5, TC-030.229/2015-4, TC-033.474/2019-2, TC-033.704/2019-8, TC-033.922/2019-5, TC-034.872/2017-5, TC-039.422/2018-6, TC-040.335/2018-6 e TC-043.535/2018-6, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; e

TC-015.319/2015-6, TC-015.434/2019-2 e TC-015.951/2019-7, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

PEDIDO DE VISTA

Com base no artigo 119 do Regimento Interno, foi suspensa a votação do processo TC-005.822/2015-7, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz e revisor é o Ministro Benjamin Zymler, em função de pedido de vista formulado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes. Já votou o relator, no que foi acompanhado pelo Ministro Benjamin Zymler. O relatório, os votos e as minutas de acórdãos constam do Anexo III desta Ata.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária, o Plenário aprovou os acórdãos de nºs 2474 e 2499 a 2528.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DA PAUTA DA SESSÃO RESERVADA

O processo TC-029.239/2010-9, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, foi transferido da pauta da sessão extraordinária reservada a ser realizada nesta data para a presente sessão.

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-016.089/2018-9, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, a Dra. Priscilla Bigotte Donato produziu sustentação oral em nome da Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda.

Na apreciação do processo TC-007.689/2019-5, cuja relatora é a Ministra Ana Arraes, o Dr. Marcelo de Sá Mendes produziu sustentação oral em nome do Estado de Roraima.

Na apreciação do processo TC-015.601/2018-8, cuja relatora é a Ministra Ana Arraes, o Dr. Alysson Sousa Mourão e a Dra. Vanessa Affonso Rocha produziram sustentação oral em nome da Hepta Tecnologia e Informática e da Advocacia-Geral da União, respectivamente. Durante a discussão do processo, a relatora acolheu sugestão do Ministro-Substituto Sherman Cavalcanti, que apresentou Declaração de Voto (v. Anexo II desta Ata).

Na apreciação do processo TC-015.107/2016-7, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, atuando em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, a Dra. Anna Carolina Miranda Dantas produziu sustentação oral em nome de Graziela Maria Godinho Cavaggioni.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112, § 5º, do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-005.822/2015-7 (Ata nº 34/2018), cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz e revisor é o Ministro Benjamin Zymler. Finda a discussão, houve novo pedido de vista, nos termos do artigo 119, formulado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, convocado em substituição ao Ministro Augusto Nardes.

TC-004.057/2015-5

Durante a discussão do TC-004.057/2015-5, o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho apresentou proposta divergente, sendo vencedora, por maioria do Colegiado, a minuta de acórdão apresentada pelo relator. O Dr. Igor Fellipe Araujo de Sousa solicitou a palavra para esclarecimento de matéria de fato, nos termos do § 8º do art. 168 do RITCU, o que foi autorizado pelo relator.

ACÓRDÃOS APROVADOS

Os acórdãos de nºs 2475 a 2498, apreciados por relação, estão transcritos a seguir. Da mesma forma, seguem transcritos os acórdãos de nºs 2474 e 2499 a 2528, apreciados de forma unitária, que constam também do Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e votos em que se fundamentaram.

RELAÇÃO Nº 31/2019 – Plenário
Relator – Ministro BENJAMIN ZYMLER

ACÓRDÃO Nº 2475/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 35 da Lei 8.443/1992 e 288 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em:

a) não conhecer do recurso de revisão interposto, de forma intempestiva, pelo Sr. Rolph Eber Casale;

b) dar ciência deste acórdão ao recorrente, encaminhando-lhe também cópia do exame de admissibilidade realizado pela Serur (peças 57 a 59) e do parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 61);

c) determinar o arquivamento destes autos.

1. Processo TC 013.117/2012-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
1.1. Apensos: 016.611/2014-4 (COBRANÇA EXECUTIVA)
1.2. Responsável: Rolph Eber Casale (CPF 091.751.992-20)
1.3. Recorrente: Rolph Eber Casale (CPF 091.751.992-20)
1.4. Entidade: Prefeitura Municipal de Belém de Maria – PE.
1.5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.5.1. Ministra que alegou impedimento na sessão: Ana Arraes
1.6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
1.8. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR) e Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
1.9. Representação legal: Luís Alberto Gallindo Martins (20.189/OAB-PE) e outros, representando Rolph Eber Casale.
1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2476/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, ante o acolhimento, pelo relator, dos pareceres constantes dos autos e com fundamento no art. 143, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, em:

a) conhecer da presente denúncia relativamente às ocorrências relacionadas ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la prejudicada;

b) não conhecer dos fatos relacionados à nomeação do Sr. Ademir Duarte da Cruz para cargo de Secretário Municipal de Administração e ao suposto a ato de improbidade administrativa praticado pelo prefeito em receber vantagem indevida como denúncia, por se tratarem de matérias não afetas à jurisdição do TCU, nos termos do art. 235 do Regimento Interno do TCU e do art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

c) encaminhar cópia desta deliberação, da instrução da unidade técnica e das demais peças que compõem o presente processo ao FNDE, dando-lhe ciência, com fulcro no art. 7.º da Resolução/TCU 265, de 9/12/2014, dos indícios de irregularidades constantes da denúncia relacionadas ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), para fins de análise em conjunto e em confronto com as prestações de contas dos recursos relativos aos referidos programas, apresentadas pela Prefeitura Municipal de Anajatuba - MA, referente ao exercício de 2017;

d) encaminhar cópia desta deliberação, da instrução da unidade técnica e das demais peças que compõem o presente processo ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA), dando-lhe ciência, com fulcro no art. 7.º da Resolução/TCU 265, de 9/12/2014, das irregularidades denunciadas;

e) extrair cópias da peça vestibular da denúncia, da instrução da unidade técnica e das demais peças dos autos e remetê-las para a SecexSaude e SecexPrevi, secretarias de controle externo do TCU com atribuições sobre as áreas de saúde e de assistência social, respectivamente, para que verifiquem a conveniência e oportunidade de autuar processos específicos para a apuração das irregularidades objeto da denúncia, que tratem de recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde e ao Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Anajatuba-MA; e

f) determinar o arquivamento do processo com fundamento no art. 169, incisos V e VI, do RITCU, dando-se ciência ao interessado.

1. Processo TC-005.384/2019-2 (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: Prefeitura Municipal de Anajatuba - MA
1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler
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: não há.

ACÓRDÃO Nº 2477/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 169, II, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar o presente monitoramento, tendo em vista a perda de seu objeto.

1. Processo TC 008.527/2019-9 (MONITORAMENTO)
1.1. Órgão: Ministério da Saúde (vinculador).
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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.

ACÓRDÃO Nº 2478/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 243, 250, II e III, 254, 143, V, "a" e 169, V, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) considerar cumpridas as determinações objeto dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3., 9.1.4. e 9.1.5, bem como implementadas as recomendações de subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9. e 9.2.10 do Acórdão 937/2016 - Plenário;

b) dar ciência deste acórdão à Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Amapá;

c) apensar o presente processo em definitivo ao TC 013.657/2015-1 (originador), encerrando-o, nos termos do art. 169, I, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC 012.383/2016-3 (MONITORAMENTO)
1.1. Interessado: Secretaria do TCU no Estado do Amapá (CNPJ 00.414.607/0025-95).
1.2. Entidade: Governo do Estado do Amapá.
1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2479/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 143, inciso V, alínea "a" do Regimento Interno do TCU, em fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-014.145/2015-4 (MONITORAMENTO)
1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde (vinculador)
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler
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:
1.6.1. determinar à SecexSaúde que remeta à SeinfraUrbana as informações e documentos apresentados pelo Ministério da Saúde relacionados aos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 1.426/2015-Plenário, para que a SeinfraUrbana monitore as referidas determinações no âmbito do processo TC 011.497/2014-9;
1.6.2. determinar à SeinfraUrbana que promova a análise do cumprimento do subitem 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 1.426/2015-Plenário no âmbito do processo de monitoramento TC 011.497/2014-9, conjuntamente com a análise da matéria tratada naqueles autos;
1.6.3. com fulcro no art. 36 da Resolução TCU 259/2014, apensar o presente monitoramento ao processo de acompanhamento TC 004.876/2018-0, autuado pela SecexSaúde;
1.6.4. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Saúde.

ACÓRDÃO Nº 2480/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 36 e 37 da Resolução 259/2014, em considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2241/2018 – Plenário, ordenar o apensamento definitivo dos presentes autos ao TC 015.023/2018-4 e determinar ao Ministério da Cidadania que informe a este Tribunal o resultado das análises das prestações de contas finais dos TED's 64 a 68/2015, instaurando, se for o caso, os devidos processos de tomadas de contas especiais, encaminhando-os a esta Corte de Contas, conforme normatização inerente à matéria, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-040.852/2018-0 (MONITORAMENTO)
1.1. Interessado: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (24.365.710/0001-83)
1.2. Órgão/Entidade: Ministério do Esporte (extinta)
1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrab).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2481/2019 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de tomada de contas especial decorrente da conversão de relatório de auditoria com o objetivo de subsidiar os trabalhos das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito denominadas "CPMI dos Correios" e "CPMI do Mensalão", bem como da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal denominada "CPI dos Bingos",

Considerando que o Sr. Luiz Antônio Buonomo de Pinho ingressou com expediente denominado recurso de reconsideração com o objetivo de modificar o Acórdão 100/2013-Plenário;

Considerando que a peça não pode ser conhecida como recurso de reconsideração, uma vez que o responsável já ingressou com essa modalidade recursal contra a mesma deliberação, tendo ocorrido preclusão consumativa, conforme o artigo 278, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno do TCU; e

Considerando que não seria possível receber o expediente como recurso de revisão, pois este tipo recursal somente pode ser conhecido em hipóteses específicas e excepcionais, descritas no artigo 35 da Lei 8.443/92.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 278, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno, e nos termos do art. 50, § 3º, da Resolução - TCU 259/2014, em receber a peça recursal como mera petição, em negar-lhe seguimento e em dar ciência da deliberação e da instrução da unidade técnica ao recorrente.

1. Processo TC-012.643/2005-4 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Apensos: 000.053/2006-3 (REPRESENTAÇÃO); 008.465/2006-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.2. Responsáveis: Ailton Gomes Monteiro Filho (046.859.627-53); Aristides Leite França (308.775.557-53); Breno Marinho Junqueira (275.150.957-68); Carlos Alberto Nunes de Freitas (462.931.167-04); Celso Ferreira (011.553.507-15); Clóvis Harly de Deus Ribeiro (029.305.688-95); Dimas Fabiano Toledo (100.434.467-87); Expedito Carlos Barsotti (060.209.778-97); Fernando Sá de Sá Rego (160.900.207-53); Heitor Herberto Sales (164.111.377-49); Jose Roberto Cesaroni Cury (773.129.538-91); José Pedro Rodrigues de Oliveira (003.945.136-49); José Reginaldo de Castro Domingos (145.517.646-04); Julio Cezar de Cacio (297.136.507-78); Lucimar Altomar Guttler (385.252.837-20); Luiz Antônio Buonomo de Pinho (796.018.717-72); Luiz Carlos dos Santos (043.738.808-59); Luiz Fernando Silva de Magalhães Couto (098.637.967-00); Luiz José Bacha Rizzo (632.961.797-04); M.i. Montreal Informática Ltda. (42.563.692/0001-26); Marcelo Brandão Carneiro (487.661.517-91); Marcos Henrique Souza de Magalhães (433.479.087-91); Mario Jorge Toschi Lima Rocha (370.077.697-72); Mauro Arantes Júnior (006.879.457-63); Márcio Augusto Vasconcelos Nunes (316.283.207-10); Márcio Flório (310.819.327-91); Paulo Cezar Travassos de Mello Vaz (535.950.847-72); Roberto Mendonça Mansur (276.916.167-91); Rodrigo Botelho Campos (449.009.456-68); Rogerio Brant Martins Chaves (296.968.287-72); Rosangela Rodrigues (179.658.961-68); Rui Costa Van Der Putt (742.489.528-15); Tadeu Rigo (613.363.199-68); Vanderlei Mário Muniz (360.774.107-72); Vera Christina Beiruth Prado (667.362.857-04).

1.3. Recorrente: Luiz Antônio Buonomo de Pinho (796.018.717-72)

1.4. Entidade: Furnas Centrais Elétricas S.A. (23.274.194/0001-19)

1.5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro

1.8. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstat).

1.9. Representação legal: Filipe André Torres Soares (165.938/OAB-RJ) e outros, representando Furnas Centrais Elétricas S.A.; João Geraldo Piquet Carneiro (800-A/OAB-DF) e outros, representando M.I. Montreal Informática S.A.; Eduardo Stênio Silva Sousa (20.327/OAB-DF) e outros, representando Expedito Carlos Barsotti;

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso I, 243 e 250, inciso I, do Regimento Interno do Regimento Interno, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-013.716/2012-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Responsável: Antônio de Aguiar Patriota (091.856.151-53)
1.2. Órgão/Entidade: Ministério das Relações Exteriores (vinculador)
1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.7.1. considerar cumpridos os subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 2.054/2013 – Plenário;
1.7.2. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que atue representação com o intuito de:
1.7.2.1. apurar a legalidade do pagamento da gratificação por tempo de serviço aos servidores do Ministério das Relações Exteriores lotados no exterior e o auferimento dessa vantagem por parte desses servidores quando estivem lotados no País;
1.7.2.2. verificar a sistemática de cálculo das rubricas que compõem a remuneração dos servidores do Ministério das Relações Exteriores lotados no exterior;
1.7.3. dar ciência deste acórdão ao Ministério das Relações Exteriores;
1.7.4. apensar os presentes autos à representação de que trata o subitem 1.7.2. deste acórdão.

ACÓRDÃO Nº 2483/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 237, parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno, quanto ao(s) processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la improcedente, fazer a(s) seguinte(s) determinação(ões) e/ou ordenar a adoção da(s) seguinte(s) medida(s) e determinar o arquivamento, dando ciência ao(s) representante(s), de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-003.229/2019-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefes).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.6.1. apensar o presente processo ao TC 005.250/2018-8;
1.6.2. dar ciência desta deliberação, inclusive da instrução da unidade técnica, ao representante, ao gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, à Polícia Militar do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

ACÓRDÃO Nº 2484/2019 - TCU - Plenário

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

1. Processo TC-005.914/2010-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 009.097/2016-3 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. . Responsáveis: Luiz Irapuan Pinheiro (000.896.722-91), Hidembergue Ordozgoith da Frota (043.459.082-72); Márcia Perales Mendes Silva (214.861.902-00)

1.3. Interessado: Secretaria de Controle Externo no Amazonas (00.414.607/0003-80)

1.4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade do Amazonas

1.5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

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

1.8. Representação legal:

1.8.1. Breno Bezerra Rosa (4914/OAB-AM), representando Luiz Irapuan Pinheiro;

1.8.2. Paulo Victor Vieira da Rocha (231839/OAB-AM) e outros, representando Fundação Universidade do Amazonas e Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.91. expedir quitação ao sr. Luiz Irapuan Pinheiro, ante o recolhimento integral da multa cominada pelo Acórdão 2732/2012 - TCU - 2ª Câmara;

1.9.2. apensar a cobrança executiva TC 009.097/2016-3 ao processo originador TC 005.914/2010-8; e

1.9.2. dar ciência ao sr. Luiz Irapuan Pinheiro do teor deste acórdão;

ACÓRDÃO Nº 2485/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso III, 237, inciso VI e parágrafo único, e 250, inciso II, do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-020.651/2017-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Coaracy Gentil Monteiro Nunes Filho (031.405.127-91); Ricardo Gomes Cabral (607.073.567-68); Ricardo de Moura (610.258.288-87); Sergio Ribeiro Lins de Alvarenga (022.530.627-15)

1.2. Interessados: Juízo da 1ª Subseção Judiciária da Justiça Federal em São Paulo

1.3. Órgão/Entidade: Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos e Ministério da Cidadania

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrab).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

1.8.2. dar ciência à Secretaria Especial do Esporte, vinculada ao Ministério da Cidadania, que compete ao órgão concedente de recursos repassados por meio de termos de convênio e outros ajustes, adotar procedimentos administrativos ao seu alcance ou, por requisição, ao órgão jurídico pertinente, para a efetivação de medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento de eventual débito apurado, inclusive o protesto, como verificado no caso do valor de R$ 13.519,80 (valor histórico), decorrente de aquisição de equipamentos, objeto do Edital de Cotação Prévia de Preços n. 042, da Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos (CBDA), a preços superiores àqueles cotados por empresa indevidamente desclassificada, em conformidade com o § 2º

do art. 6º c/c o inc. I do caput desse artigo, IN - TCU 71/2016, que dispõe sobre os processos de tomada de contas especial;

1.8.3. determinar à Secretaria Especial do Esporte, vinculada ao Ministério da Cidadania, que, no prazo de 180 dias, conclua a análise das prestações de contas dos seguintes convênios celebrados com a Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos entre 2010 e 2015 (códigos SIAFI correspondem a 823327/2015, 813833/2014, 813829/2014, 777078/2012, 760939/2011 e 755882/2011), instaurando tomada de contas especial nas hipóteses de conclusão pela irregularidade na aplicação dos recursos, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992;

1.8.4. recomendar à Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos, em consonância com o Acórdão 2.637/2015-TCU-Plenário, de 21/10/2015, que passe a efetuar as estimativas de preços prévias às licitações com base em pesquisas mediante contado direto com fornecedorer, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP e compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes;

1.8.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado da instrução à peça 30, ao Juízo da 1ª Subseção Judiciária da Justiça Federal em São Paulo, à Secretaria Especial do Esporte, vinculada ao Ministério da Cidadania e à Controladoria-Geral da União; e

1.8.6. arquivar o presente processo.

RELAÇÃO Nº 29/2019 – Plenário
Relatora – Ministra ANA ARRAES

ACÓRDÃO Nº 2486/2019 - TCU – Plenário

Cuidam os autos de monitoramento instaurado para verificar o cumprimento do item 1.7 do Acórdão 974/2016-TCU-Plenário, decorrente de auditoria que integrou fiscalização de orientação centralizada coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação), por meio da qual verificou-se, junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFPE) e ao Serviço de Aprendizagem Industrial em Pernambuco, a regularidade da aplicação de recursos em ações do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) em Pernambuco, no biênio 2013-2014.

Na oportunidade, esta Corte decidiu:

"1.7. Determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco que apure sobreposição indevida entre a frequência regular e a jornada de trabalho no desempenho de atribuições no âmbito da Bolsa-Formação dos servidores relacionados no item III.2 do relatório de auditoria à peça 60, p. 14, referentes aos exercícios de 2013 e 2014, instaurando o contraditório e resguardando a ampla defesa, e, se for o caso, providencie o ressarcimento dos valores devidos ou a compensação de horários, caso possível, e informe, no relatório de gestão das próximas contas, as medidas adotadas, em observância ao art. 9º, § 1º, da Lei 12.513/2011 e aos arts. 12 e 14, § 4º, da Resolução FNDE 4/2012."

Considerando que a SecexEducação, ao examinar os Relatórios de Gestão dos exercícios de 2017 e 2018, constatou que foram apresentadas informações a respeito das medidas que estão sendo adotadas para corrigir a situação de sobreposição de carga horária de servidores do IFPE que atuam no Pronatec;

considerando a conclusão da unidade técnica de que restou demonstrado que o IFPE tem apurado a sobreposição indevida da jornada de trabalho de servidores, instaurando o devido contraditório e primando pela ampla defesa, e que está havendo providências quanto ao ressarcimento dos valores recebidos indevidamente, havendo, inclusive, devolução de recursos ao erário por servidores do instituto;

considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Controle Externo da Educação;

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 nos arts. 169, inciso I, do Regimento Interno e 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009, em:

a) considerar cumprida a determinação do subitem 1.7 do Acórdão 974/2016-TCU-Plenário;

b) dar ciência deste acórdão e da instrução à peça 07 ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE;

c) apensar este processo ao TC 025.051/2015-6, no qual foi proferida a deliberação monitorada.

1. Processo TC-017.659/2016-7 (MONITORAMENTO)
1.1. Classe de Assunto: III.
1.2. Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco.
1.3. Relatora: ministra Ana Arraes.
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 2487/2019 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de monitoramento instaurado para verificar o cumprimento das medidas proferidas no Acórdão 218/2017-TCU-Plenário, prolatadas no âmbito de representação que avaliou possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 4/2016, conduzido pela Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Paraná (SRPRF/PR) para a contratação de serviço de recolhimento e guarda de veículos apreendidos, bem como destombamento ou içamento de veículos abandonados, avariados, recuperados e acidentados ao longo das rodovias federais sob jurisdição daquela unidade.

Considerando que o acórdão referido expediu duas determinações à SRPRF/PR. No subitem 9.3.1 determinou que se avaliasse não prorrogar os contratos oriundos do Pregão 4/2016 em que não tenha havido disputa entre os licitantes; e no subitem 9.3.2 foi determinada a realização de estudos prévios às futuras licitações que considerassem possível flexibilização das distâncias dos depósitos e redimensionamento dos lotes onde não houve competitividade;

considerando que as medidas adotadas pela unidade jurisdicionada atenderam aos objetivos da determinação do subitem 9.3.1, pois foi realizado novo certame, possibilitando disputa e e renegociações, de modo que os descontos foram ampliados e a prorrogação dos contratos já não contempla os riscos de prejuízos verificados anteriormente;

considerando que os estudos referidos no subitem 9.3.2 ainda não foram concluídos, mas o órgão informou as medidas em curso que sinalizam mudanças nos futuros certames;

considerando que o benefício advindo dos estudos objeto da determinação 9.3.2 têm potencial para repercutir em licitações realizadas por outras unidades regionais da Polícia Rodoviária Federal, e não apenas na Superintendência do Paraná;

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 fundamento nos arts. 169, inciso I, e 250, inciso I, do Regimento Interno, em:

a) considerar cumprida pela Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Paraná (SRPRF/PR) a determinação contida no subitem 9.3.1 e parcialmente cumprida a determinação do subitem 9.3.2 do Acórdão 218/2017-TCU-Plenário;

b) encaminhar cópia desta deliberação e da instrução à peça 17 à Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Paraná (SRPRF/PR);

c) apensar os autos ao TC 018.751/2016-4;

d) arquivar o processo.

1.Processo TC-027.485/2017-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Classe de Assunto: VII.

1.2. Unidade: 7ª Superint. de Polícia Rodoviária Federal/PR - Mj

1.3. Relatora: ministra Ana Arraes

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. determinar ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal (PRF) que faça constar no Relatório de Gestão de 2019 informações acerca do cumprimento do subitem 9.3.2 do Acórdão 218/2017-TCU-Plenário;

1.8. recomendar à PRF que dissemine entre as unidades da polícia rodoviária federal o resultado dos estudos atualmente em curso na Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Paraná, que objetivam definir o formato das novas contratações de recolhimento e depósito de veículos, em especial as conclusões ligadas aos subitens 9.3.2.1 e 9.3.2.2 do Acórdão 218/2017-TCU-Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2488/2019 - TCU - Plenário

Visto este processo de representação, formulada por Tel Centro de Contatos Ltda., com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades nos atos do Pregão eletrônico 3/2019, conduzido pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), destinado à contratação de serviços continuados de atendimento, por meio de múltiplos canais (telefone, internet, físico, presencial ou outros), e operacionalização da central de atendimento da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, com disponibilização de instalações físicas, disponibilização e sustentação de infraestrutura de tecnologia da informação, mobiliário, pessoal, telefonia, equipamentos, aplicativos e softwares básicos, e gestão dos atendimentos receptivo e ativo, assistido e automatizado.

Considerando que, segundo o modelo da contratação, a remuneração a ser paga à contratada deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, o que se amolda ao entendimento perfilhado neste Tribunal (v.g. Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, Rel. Min. Substituto Augusto Sherman Cavalcanti);

considerando que as regras do edital preveem a realização de serviços nas dependências da contratada, para as parcelas de maior relevância financeira, e nas dependências da contratante, no caso de atendimento especializado na modalidade presencial – apenas estes enquadráveis no regime de dedicação exclusiva de mão de obra a que se refere o art. 17 da IN/Seges/MP 5/2017;

considerando que a futura contratada, embora autorizada a prestar os serviços fora das dependências da contratante – os quais não se classificariam, à luz do normativo acima, no conceito de dedicação exclusiva de mão de obra –, deverá oferecer instalações físicas que abriguem exclusivamente funcionários dedicados às operações da avença em questão, além de observar os requisitos previstos nos incisos II e III do art. 17 (proibição de compartilhamento de recursos humanos e materiais e franqueamento de fiscalização pela contratante) e 18, § 1º, inciso I (instituição de conta-depósito vinculada, para fins de mitigação do risco de descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias) da IN/Seges/MP 5/2017;

considerando que a ocorrência de fraude à licitação requer demonstração de nexo causal entre os modos de operação das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação (v.g. Acórdão 1.219/2016-TCU-Plenário, (Rel. Min. Substituto André Luís de Carvalho), situação não evidenciada no caso concreto;

considerando que o certame contou com a participação de treze licitantes que ofertaram lances para os três itens licitados, o que tende a resultar, se contratada a primeira colocada na disputa de

preços, em uma redução da ordem de R$ 65.763.658,00 sobre o total do valor estimado (R$ 117.106.947,00);

considerando que o efeito corretivo-pedagógico perquirido pela unidade técnica, por meio da expedição de recomendação ao MMFDH – com a finalidade de que o órgão aclare, em futuras contratações, os serviços e respectivos locais de prestação que efetivamente deverão ser desempenhados ou empregados como de dedicação exclusiva –, tende a se materializar ao fim desta própria ação de controle, o que torna desnecessário qualquer comando de natureza colaborativa;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com o parecer da unidade técnica (peça 17) e com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993; e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em:

a) conhecer desta representação e considerá-la improcedente;

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

1. Processo TC-033.590/2019-2 (Representação)
1.1. Classe de Assunto: VII.
1.2. Representante: Tel Centro de Contatos Ltda. (CNPJ 73.663.114/0001-95)
1.3. Unidade: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.
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: André Puppin Macedo (OAB/DF 12.004) e outros, representando Tel Centro de Contatos Ltda.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2489/2019 - TCU – Plenário

Visto este processo de representação, formulada por Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (EPP), com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades nos atos do Pregão Eletrônico 8/2019, conduzido pela Embrapa Pesca e Agricultura (Centro Nacional de Pesquisa em Pesca, Aquicultura e Sistemas Agrícolas – CNPASA), destinado à contratação de serviços de administração e gerenciamento compartilhado de frota para manutenção preventiva e corretiva de veículos, tratores e implementos agrícolas, de forma continuada, junto à rede de estabelecimentos credenciados, por meio de sistema informatizado.

Considerando que o prazo de impugnação previsto no item 13.1 do edital (até cinco dias úteis antes da data fixada para a abertura da sessão pública) observou a regra geral estabelecida no art. 87, § 1º, da Lei 13.303/2016, e que a não adoção do prazo de até dois dias úteis, previsto no art. 18 do Decreto 5.450/2002, não ocasionou prejuízo aos licitantes, porque a divulgação ocorrera treze dias úteis antes da data de abertura das propostas, tempo superior ao mínimo de oito dias úteis estabelecido na Lei 10.520/2002 e no citado decreto;

considerando que os normativos da Receita Federal do Brasil não obrigam a identificação dos fornecedores por meio do uso de cartão magnético em rede de serviços credenciada, para cada veículo da frota, o que viabilizaria a emissão de notas fiscais de serviços e peças em nome da contratante, não havendo ilegalidade, portanto, na exigência editalícia de que as notas fiscais de serviços e peças sejam emitidas em nome da contratada;

considerando que a exigência quanto ao uso de combustíveis com menor impacto ambiental é preceito a ser seguido nas licitações públicas, em atenção à orientação contida na Instrução Normativa 5/2017 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual disciplina a contratação de serviços contínuos na administração federal;

considerando que a aparente contradição entre os itens 13.6 e 13.7 do termo de referência, ao limitar injustificadamente a taxa de administração no patamar negativo de -0,1%, não impôs prejuízo ao certame, que se encontra finalizado e homologado, tendo se sagrado vencedora a própria representante;

considerando que o processo reúne os elementos suficientes para pronta apreciação de mérito, impondo-se a perda de objeto do pedido de concessão de medida cautelar;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com o parecer da unidade técnica (peças 8-10) e com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em:

a) conhecer desta representação, considerá-la parcialmente procedente e adotar a medida indicada no item 1.8;

b) arquivar o feito, com fundamento no art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno;

c) dar ciência desta deliberação à Embrapa Pesca e Agricultura e à Embrapa.

1. Processo TC-034.072/2019-5 (Representação)

1.1. Classe de Assunto: VII.

1.2. Representante: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. - EPP. (CNPJ 05.340.639/0001-30).

1.3. Unidades: Embrapa Pesca e Agricultura (Centro Nacional de Pesquisa em Pesca, Aquicultura e Sistemas Agrícolas – CNPASA) e Empresa Brasileira da Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

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: Renato Lopes (OAB/SP 406.595-B) e outros, representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.

1.8. Dar ciência à Embrapa Pesca e Agricultura, com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, das falhas identificadas no Pregão Eletrônico 8/2019, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

1.8.1. limitação injustificada de taxa de administração negativa em -0,1% (item 13.6 do Termo de Referência), contrariando as peculiaridades da contratação e a prática do mercado que admitem descontos superiores, bem como os princípios da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, preconizados no art. 31 da Lei 13.303/2016 e nos itens 7.3 e 7.4 do Regulamento de Licitações, Contratos e Convênios da Embrapa;

1.8.2. contradição entre a redação dos itens 13.6 e 13.7 do Termo de Referência, visto que o primeiro admite taxas de administração apenas entre o intervalo de 0,01% e -0,1%, enquanto o segundo efetivamente admite taxas negativas maiores, violando a clareza que deve orientar o julgamento objetivo em processos licitatórios (art. 45 da Lei 8.666/1993).

RELAÇÃO Nº 24/2019 – Plenário
Relator – Ministro VITAL DO RÊGO

ACÓRDÃO Nº 2490/2019 - TCU - Plenário

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

a) considerar cumpridas as determinações constantes do item 1.8 do Acórdão 1.503/2019-TCU-Plenário;

b) encaminhar cópia deste Acórdão à Empresa Gestora de Ativos;

c) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-005.243/2019-0 (DENÚNCIA)

1.1. Entidade: Empresa Gestora de Ativos.

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: Ner Cabrera Lopez (OAB/SP 100.975) e outros.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2491/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Reservada do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, 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, ACORDAM, 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 improcedente;

b) levantar o sigilo que recai sobre estes autos, com fundamento no art. 55 da Lei 8.443/1992, à exceção das peças que contenham informações pessoais que poderiam identificar o denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

c) encaminhar cópia da desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao denunciante e à Antaq; e

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

1. Processo TC-005.338/2019-0 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Alexandre Dalfior de Figueiredo, Galeano Freitas Gonçalves de Araujo e outros.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2492/2019 - 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 improcedente;

b) levantar o sigilo que recai sobre estes autos, com fundamento no art. 55 da Lei 8.443/1992, à exceção das peças que contenham informações pessoais que poderiam identificar o denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

c) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao denunciante e à Procuradoria Regional do Trabalho da 4ª Região; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-012.277/2018-5 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
1.3. Órgão: Procuradoria Regional do Trabalho - 4ª Região/RS - MPT/MPU.
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: Fabio Camargo Silveira; Ceres Ione Achutti Pedri e outros.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2493/2019 - TCU - Plenário

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

a) considerar atendidas as recomendações e determinações constantes dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.563/2015-TCU-Plenário;

b) dar ciência desta deliberação ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); e

c) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-010.509/2014-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Responsáveis: Antônio Eustáquio Andrade Ferreira (152.480.206-97); Caio Tibério Dornelles da Rocha (228.546.570-04); Cleide Edvirges Santos Laia (462.438.446-68); Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho (165.085.130-87); Jose Gerardo Fontelles (002.361.283-53); José Carlos Vaz (329.726.281-87); Neri Geller (411.903.351-15).
1.2. Órgãos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
1.3. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 26/2019 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 2494/2019 - 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 requisito de admissibilidade previsto no caput do referido art. 235, promovendo-se, em seguida, o arquivamento do processo, de acordo com o parecer da SecexSaude:

1. Processo TC-039.461/2018-1 (DENÚNCIA)

1.1. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
1.2. Órgão/Entidade: Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco – Hemope.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2495/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, incisos III e V, alínea a, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 36, 37 e 40 da Resolução TCU 259/2014, e considerando o cumprimento das determinações constantes do Acórdão 3.094/2016 – Plenário, à exceção daquela a que se refere o subitem 9.2.1.2 do mencionado decisum, a qual restou prejudicada, em apensar o presente processo, em definitivo, ao TC-020.793/2016-2 (Relatório de Auditoria), sem prejuízo de encaminhar cópia desta deliberação ao Município de Aracaju/SE, à Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania, ao Ministério do Turismo e ao Ministério do Desenvolvimento Regional e de dar ciência da seguinte impropriedade, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-000.924/2017-2 (MONITORAMENTO)
1.1. Apenso: TC-002.936/2017-8 (Solicitação).
1.2. Interessado: Tribunal de Contas da União.
1.3. Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Ministério da Integração Nacional (extinto); Ministério do Esporte (extinto); Ministério do Turismo (vinculador); Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário; Municípios de Aracaju/SE; Município de Barra dos Coqueiros/SE; Município de Frei Paulo/SE; Município de Nossa Senhora do Socorro/SE, Município de Ribeirópolis/SE.
1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen).
1.7. Representação legal:
1.8. Ciência:
1.8.1. ao Ministério do Desenvolvimento Regional que a permanência por longos anos dos recursos federais repassados a estados e municípios em conta corrente específica de convênio, sem que seja dada a destinação adequada, afronta o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal).

ACÓRDÃO Nº 2496/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 62 da Resolução 259/2014, em conhecer da solicitação de informações formulada pelo Senador Telmário Mota, encaminhando-lhe cópia do Acórdão 2.891/2018 – Plenário, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentaram, sem prejuízo de informar ao solicitante acerca da realização, no ano de 2018, de fiscalização (TC-015.603/2018-0) com o objetivo específico de conhecer a organização e o funcionamento das atividades de assistência emergencial adotadas, em função do fluxo migratório em Roraima, para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente da crise na Venezuela, e identificar as principais áreas de risco e potenciais ações de controle, ressaltando, ainda, tramitarem

nesta Corte outros dois processos que tratam da Operação Acolhida (TC-007.673/2019-1 e TC-005.013/2019-4) e que, tão logo a secretaria especializada finalize o levantamento das informações pertinentes, estas serão enviadas a Sua Excelência, promovendo-se, em seguida, o arquivamento do processo, sem prejuízo de juntar cópia deste acórdão nos referidos processos (TC-007.673/2019-1 e TC-005.013/2019-4), de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-036.024/2019-8 (SOLICITAÇÃO)
1.1. Interessado: Senador Telmário Mota.
1.2. Órgão/Entidade: Comando de Fronteira – Roraima e 7º Batalhão de Infantaria de Selva.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 22/2019 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA

ACÓRDÃO Nº 2497/2019 - TCU - Plenário

Considerando que, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, a responsabilidade primária pela fiscalização e análise da correta aplicação dos recursos federais transferidos a estados e municípios compete ao órgão ou entidade concedente;

Considerando a aplicação do princípio da não supressão dos elos da cadeia de controle;

Considerando, entretanto, que consta dos autos a informação de que não foi concluída a análise da prestação de contas referente ao convênio 119/2012 (Siconv 774678), cujo prazo se encontra expirado desde 11/6/2017.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 1º, XXIV, na forma do art. 143, ambos do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente denúncia, dando-se ciência desta decisão, bem como da instrução da unidade instrutiva (peça 9), ao denunciante, fazendo-se as determinações abaixo.

1. Processo TC-024.206/2018-0 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
1.3. Órgão: Departamento Penitenciário Nacional.
1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (Secex-Defesa).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.8.1. determinar ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que:
1.8.1.1. conclua, caso ainda não o tenha feito, a análise da prestação de contas do convênio 119/2012 (Siconv 774678);
1.8.1.2. adote, na forma prevista na IN TCU 71/2012, caso as apurações realizadas revelem atos caracterizados como ilegítimos, ilegais ou antieconômicos, dos quais tenha resultado dano ou prejuízo

ao erário, as medidas administrativas necessárias à recomposição dos cofres públicos, com a devida identificação dos responsáveis, observados o devido processo legal e os princípios do contraditório e da ampla defesa;

1.8.1.3. instaure, no caso de insucesso das providências no âmbito administrativo, processo de tomada de contas especial, nos termos art. 8º da Lei 8.443/1992;

1.8.1.4. informe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, os resultados das apurações e das providências a que se referem os subitens anteriores;

1.8.2. . encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do documento à peça 3 dos autos, ao Departamento Penitenciário Nacional.

ACÓRDÃO Nº 2498/2019 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 8º da Lei 8.443/1992, no art. 11, § 2º, da IN TCU 71/2012 e nos arts. 59 e 65, III, da Resolução TCU 259/2014, 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: conhecer da presente solicitação; deferir a prorrogação do prazo estabelecido no art. 11, *caput*, da Lei 8.443/1992 por 90 (noventa) dias contados a partir do encerramento do prazo inicialmente fixado pelo citado normativo; dar ciência desta decisão ao solicitante; e encerrar o processo e arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, V, do RI/TCU.

1. Processo TC-033.607/2019-2 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Solicitante: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

1.2. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2474/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.089/2018-9.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A. (61.584.223/0001-38); Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda. (59.598.029/0001-60); LENC - Laboratório de Engenharia e Consultoria Ltda. (44.239.135/0005-03)

3.3. Recorrente: Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda. (59.598.029/0001-60).

4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

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

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

8. Representação legal:

8.1. Igor Fellipe Araujo de Sousa (41605/OAB-DF) e outros, representando Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A.

8.2. Priscilla Bigotte Donato (248777/OAB-SP) e outros, representando RTA Engenheiros Consultores Ltda., Destesa Engenharia e Construções Ltda. e Engenharia e Comércio Bandeirantes

Ltda.;

8.3. Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

8.4. Luís Henrique Baeta Funghi (124.463/OAB-MG) e outros, representando LENC - Laboratório de Engenharia e Consultoria Ltda. e Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este pedido de reexame interposto pela Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda. contra o Acórdão 800/2019-Plenário, que apreciou representação noticiando irregularidades na Licitação RDC Eletrônico 99/2017-11, conduzida pela Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado de Mato Grosso (Dnit/MT), tendo por objeto a contratação integrada de empresa especializada para a prestação de serviços de elaboração dos projetos e execução das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-158/MT – Lote A do Contorno da Terra Indígena Maraiwatsede,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame interposto pela Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda, para, no mérito, negar a ele provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente e aos demais interessados.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2474-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2499/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.689/2019-5

2. Grupo I – Classe VII – Contestação de Coeficientes de Transferências Obrigatórias.

3. Interessado: Governo do Estado de Roraima (CNPJ 84.012.012/0001-26).

4. Unidade: não há.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Wilson Alves de Sousa Junior (OAB/DF 60.288) e outros representando o Governo do Estado de Roraima.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de contestação de coeficientes de transferências obrigatórias apresentada pelo Estado de Roraima em face da Decisão Normativa TCU 175, de 20 de março de 2019.

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. 292 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da contestação apresentada pelo Estado de Roraima, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 292 do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. encaminhar cópia do presente acórdão e do parecer da unidade técnica ao contestante, ao Congresso Nacional e à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

9.3. apensar os presentes autos ao TC 005.096/2019-7, que trata do cálculo dos coeficientes de participação dos estados e do Distrito Federal no FPE para o exercício de 2020 (Decisão Normativa TCU 175/2019), preservando o sigilo do documento à peça 13;

9.4. informar ao IBGE e ao Governo do Estado de Roraima que os coeficientes aprovados por meio deste acórdão poderão ser revistos pelo TCU, caso o IBGE reformule, por iniciativa própria ou demanda do Poder Executivo Federal, os dados populacionais e de renda per capita domiciliar do Estado de Roraima, em função do impacto causado pela recente e significativa imigração de venezuelanos.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2499-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2500/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.239/2010-9.

1.1. Apenso: 026.678/2016-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

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

4. Órgão/Entidade: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Claudio Tucci (33.928/OAB-SP) e outros.

8.2. Christopher Rezende Guerra Aguiar (203028/OAB-SP) e outros, representando Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que apreciam denúncia a respeito de supostas irregularidades na cessão de área de estacionamento do Entreposto Terminal São Paulo (ETSP), da Companha de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), para exploração comercial, mediante “autorização de uso”, sem prévio procedimento licitatório;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV, 15, inciso I, alínea “p”, 234, 235, todos do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Carlos Nabil Ghobril e José Antônio Lefcadito Alvares, e acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Antonio Carlos do Amaral Filho e Elmer Marques;

9.2. aplicar a Elmer Marques (039.743.578-90) e a José Antônio Lefcadito Alvares (549.759.308-94), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais);

9.3. aplicar a José Antônio Lefcadito Alvares (549.759.308-94), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais);

9.4. aplicar a Antônio Carlos do Amaral Filho (024.986.288-35) e a Carlos Nabil Ghobril (101.684.888-92), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais);

9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que os responsáveis listados nos itens 9.2, 9.3 e 9.4 deste acórdão comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.7. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

9.8. alertar os responsáveis de que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.9. dar ciência à Ceagesp que:

9.9.1. a exigência de que o atestado de capacidade técnica apresentado pela licitante Adriano Queiroz Camargo ME contivesse número idêntico de vagas de estacionamento àquele presente no memorial descritivo que apoiou o processo seletivo especial 26/2016, afronta o disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.9.2. a desclassificação e inabilitação de licitantes sem motivação ou com fundamentação imprecisa e deficiente afronta a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 3.772/2012-2ª Câmara e 1.188/2011-Plenário).

9.10. fixar novo prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de prolação desta deliberação, para que a Ceagesp cumpra integralmente a determinação contida no subitem 1.9.1 do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário, devendo a tomada de contas especial objeto daquela determinação ser encaminhada ao Tribunal, ao término do prazo fixado, sob pena de responsabilidade da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 12 da IN TCU 71/2012;

9.11. considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário;

9.12. deferir o pedido de vista e cópia destes autos à C3V Concessões em Circulação Veicular Ltda., à exceção das peças de natureza sigilosa;

9.13. indeferir o pedido de ingresso da Associação dos Permissionários do Entreposto de São Paulo – APESP nestes autos na qualidade de interessado;

9.14. dar ciência desta deliberação à Ceagesp e aos responsáveis;

9.15. manter o sigilo que recai sobre a matéria, com fundamento no art. 22 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2500-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2501/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.836/2018-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização
3. Interessada: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Ministério de Minas e Energia (MME).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica).
8. Representação legal: Alexandre Gonçalves Filho e Estefania Torres Gomes da Silva, representando a Agência Nacional de Energia Elétrica (procurações às peças 3 e 50).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de desestatização, que tratam, nos termos da Instrução Normativa/TCU 27, de 2/12/1998, do segundo, terceiro e quarto estágios do Leilão 4/2018 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), relativo à licitação para concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica, referente à construção, operação e manutenção de empreendimentos que comporão a Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN), com obras nos estados do Amazonas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição de 1998, c/c os arts. 45, da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 169, inciso V, 250, inciso III, e 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. considerar que, sob o ponto de vista formal, foram atendidos os requisitos previstos no art. 7º, incisos II, III e IV, e no art. 8º, incisos II, III e IV, da Instrução Normativa/TCU 27/1998, para a desestatização de que trata o Leilão Aneel 4/2018;
9.2. considerar cumpridos os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.543/2018-TCU-Plenário, 9.3.2 do Acórdão 1.039/2018-TCU-Plenário e 9.3.2 do Acórdão 288/2016-TCU-Plenário;
9.3. arquivar o presente processo, com base no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU, por ter cumprido os fins para os quais foi constituído.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2501-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2502/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.601/2018-8
2. Grupo II – Classe VII – Representação.
3. Representante: B2Br - *Business to Business* Informática do Brasil Ltda. (CNPJ 01.162.636/0001-00).
3. Interessada: Hepta Tecnologia e Informática Ltda. (CNPJ 37.057.387/0001-22).
4. Unidade: Advocacia-Geral da União.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
8. Representação legal: Fábio Rabelo Rodrigues (OAB/DF 53.812), Tatiane Araújo Pereira (OAB/DF 41.644) e outros representando a B2Br; André de Vilhena Moraes Silva (OAB/DF 50.700), Alysson Sousa Mourão (OAB/DF 18.977) e outros representando a Hepta Tecnologia e Informática Ltda.; Anna Dias Rodrigues (OAB/MG 131.159) e outros representando a Advocacia-Geral da União.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de possíveis irregularidades na rescisão do Contrato 55/2014, firmado entre a Advocacia-Geral da União (AGU) e a representante, B2Br - Business to Business Informática do Brasil Ltda. –, para prestação de serviços de tecnologia da informação, e na celebração do Contrato 17/2018 com a sociedade empresária Hepta Tecnologia e Informática Ltda., com base em adesão à Ata de Registro de Preços – ARP 1/2017/MMA –, gerenciada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência das falhas e dos riscos apontados nesta fiscalização à interessada, à Advocacia-Geral da União, ao Ministério do Meio Ambiente e aos demais órgãos e entidades aderentes à ARP 1/2017/MMA, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados e à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal;

9.3. recomendar à Sefti que autue processo de fiscalização na modalidade levantamento de auditoria com vistas a realizar análise mais aprofundada do modelo de contratação por USI, desenvolvido inicialmente pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e por ela submetido a consulta pública (o qual foi utilizado posteriormente na licitação elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente, a cuja ata aderiu a AGU), de modo a avaliar a qualidade, as vantagens e os riscos dessa modelagem, incluindo os aspectos práticos da experiência havida com o contrato em execução no âmbito da AGU, a fim de que se conclua tratar-se ou não de boa prática da modelagem na contratação dos serviços de TI.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2502-40/19-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2503/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.107/2016-7.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Representação)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Carlos Henrique Almeida Custodio (285.560.896-15); Graziela Maria Godinho Cavaggioni (149.467.438-63); Wagner Pinheiro de Oliveira (087.166.168-39)

3.2. Recorrentes: Carlos Henrique Almeida Custodio (285.560.896-15); Graziela Maria Godinho Cavaggioni (149.467.438-63).

4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, por força da Portaria TCU n.º 336, de 10/10/2019.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).

8. Representação legal:

8.1. Vinicius Fonseca dos Santos e Silva (38.981/OAB-DF) e outros, representando Graziela Maria Godinho Cavaggioni e Wagner Pinheiro de Oliveira;

8.2. Gustavo Esperança Vieira (212756/OAB-SP) e outros, representando Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os pedidos de reexame interpostos por Carlos Henrique Almeida Custodio e Graziela Maria Godinho Cavaggioni contra o Acórdão 1.823/2018-Plenário, por meio do qual foi apreciada representação acerca da ausência de controle pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) das despesas realizadas pela Confederação Brasileira de Tênis (CBT), com verbas de patrocínio da ECT, apurada no TC 022.352/2012-0;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame interposto por Carlos Henrique Almeida Custodio para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. conhecer do pedido de reexame interposto por Graziela Maria Godinho Cavaggioni para, no mérito, dar-lhe parcial provimento e, assim, reformar apenas o item 9.4 do Acórdão 1.823/2018-Plenário no sentido de passar a contar com a seguinte redação:

"(...) 9.4. aplicar ao Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio e à Sra. Graziela Maria Godinho Cavaggioni, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, sob os valores de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais) e de R$ 10.000,00 (dez mil reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea a do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor"; e

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2503-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2504/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.057/2015-5.

1.1. Apensos: 008.385/2018-1; 008.384/2018-5

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Construtora Queiroz Galvão S.A. (33.412.792/0001-60); José Ivanildo Santos Lopes (127.338.494-68); José Américo Cajado de Azevedo (548.198.066-53); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Ricardo de Queiroz Galvão (784.917.977-34); Ulisses Assad (008.266.408-00).

4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias 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 (SeinfraOpe).

8. Representação legal:

8.1. Alexandre de Aroeira Salles (28.108/OAB-DF) e outros, representando Construtora Queiroz Galvão S.A.

8.2. Ademir Antônio de Carvalho (121.890/OAB-MG), Marina Hermeto Correa (OAB/MG 75.173), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154), Patrícia Guércio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459) e outros, representando José Ivanildo Santos Lopes e Ricardo de Queiroz Galvão;

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

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

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

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do subitem 9.2.2, do Acórdão 2.447/2014-Plenário, em razão do superfaturamento identificado no Contrato 14/2006, cujo objeto foi a construção do lote 1 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho compreendido entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, pactuado com a Construtora Queiroz Galvão 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. excluir da relação processual os Srs. José Américo Cajado Azevedo e Ricardo de Queiroz Galvão;

9.2. considerar revéis os Srs. Ulisses Assad e José Francisco das Neves, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e § 2º, ambos da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput; e 23, inciso III, da mesma lei, julgar irregulares as contas dos Srs.

José Francisco das Neves, Ulisses Assad e José Ivanildo Santos Lopes, bem como da Construtora Queiroz Galvão S.A., condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade os valores já ressarcidos:

Data da Ocorrência	Débito (R$)
26/12/07	128.072,14
28/01/08	42.690,71
26/02/08	42.921,37
27/03/08	71.756,00
26/04/08	98.687,59
26/05/08	167.305,22
26/06/08	320.236,09
26/07/08	655.997,35
27/08/08	461.789,06
29/09/08	1.148.162,77
28/10/08	783.348,72
28/11/08	1.511.055,57
20/12/08	1.074.621,64
26/01/09	519.683,72
26/02/09	304.721,14
27/03/09	2.368.681,91
27/04/09	837.106,56
26/05/09	435.500,34
26/06/09	1.618.843,47
27/07/09	275.307,03
26/08/09	106.117,85
27/10/09	68.966,34
27/10/09	27.585,73
26/11/09	28.841,27
18/12/09	25.327,43
26/01/10	1.376,30
01/03/10	302,18
30/03/10	14.467,94
26/04/10	127.462,41
26/05/10	333.059,43
26/06/10	275.781,45
26/07/10	164.189,61
25/08/10	52.571,22
28/09/10	171.704,55
28/10/10	651.776,95
15/12/10	131.281,58

14/12/10	131.358,23
26/01/11	12.516,27
25/02/11	4.105,60
28/03/11	2.278,80
26/04/11	2.207,23
25/05/11	1.636,37
26/07/11	129.067,66
26/08/11	39.356,80
26/09/11	45.408,13
26/10/11	6.002,18
26/12/11	50.953,76

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

Responsável	Valor da Multa
José Francisco das Neves	R$ 2.000.000,00
Ulisses Assad	R$ 2.000.000,00
José Ivanildo Santos Lopes	R$ 2.000.000,00
Construtora Queiroz Galvão S.A.	R$ 6.000.000,00

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

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

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

9.8. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

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

9.10. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2504-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

13.3. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: André Luís de Carvalho.

1. Processo nº TC 009.843/2010-8.

1.1. Apenso: 003.668/2015-0

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

3.2. Responsáveis: Alan Kardec Pinto (034.530.657-00); Fernando Vicente Casasola (243.730.950-00); Jorge Alberto Merola Faria (447.866.039-53); Luís Antônio Scavazza (275.502.739-87); Marcelo Lopes dos Santos (602.713.967-68); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Sérgio dos Santos Arantes (335.417.367-04); Vicente Gullo (411.317.037-15); Wagner Menezes de Magalhaes (338.604.757-20).

3.3. Recorrente: Marcelo Lopes dos Santos (602.713.967-68).

4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

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 Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPet).

8. Representação legal:

8.1. Danielle Gama Bessa Bites (115.408/OAB-RJ), Taísa Oliveira Maciel (118.488/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

8.2. Eduardo Rodrigues Lopes (29.283/OAB-DF), Carlos Roberto Siqueira Castro (20.015/OAB-DF) e outros, representando Wagner Menezes de Magalhaes, Vicente Gullo, Marcelo Lopes dos Santos, Luís Antônio Scavazza, Jorge Alberto Merola Faria, Fernando Vicente Casasola, Sérgio dos Santos Arantes e Alan Kardec Pinto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração interpostos pelo Sr. Marcelo Lopes dos Santos em face do Acórdão 2.228/2019-Plenário, que apreciou auditoria realizada nas obras de Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Henrique Lage (Revap), em São José dos Campos/SP,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Marcelo Lopes dos Santos, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso II, e 34, caput e § 1º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, integrando o Acórdão recorrido com os esclarecimentos expostos no voto condutor desta deliberação;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2505-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

1. Processo nº TC 011.286/2014-8.

1.1. Apenso: 005.257/2018-2

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão em tomada de contas especial

3. Recorrente: Pedro Serafim de Souza Filho (138.401.184-68).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ipojuca - PE.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

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

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

8. Representação legal:

8.1. Eduardo Carneiro da Cunha Galindo (OAB/PE 27.761) e Márcio José Alves de Souza (OAB-PE 5.786), representando Pedro Serafim de Souza Filho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto contra o Acórdão 2.769/2016 – 2ª Câmara,

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

9.1. nos termos dos arts. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, conhecer do presente recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2506-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2507/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.316/2016-5.

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

3. Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Frederico Silva da Costa (776.889.701-30); Mário Augusto Lopes Moyses (953.055.648-91); Paul Israel Singer (007.458.638-68); Renata Leite Manoel de Jesus (111.581.258-01); Waldemar Manoel Silva de Souza (377.643.655-72)

3.2. Recorrente: Mário Augusto Lopes Moyses (953.055.648-91).

4. Órgãos: Ministério do Esporte (extinta); Ministério do Trabalho e Emprego (extinto); Ministério do Turismo (vinculador).

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Luene Gomes Santos (OAB-DF 16.727), Renata Machado de Araújo Machado (OAB/DF 38.097), Thiago Machado de Carvalho (OAB/DF 26.973), Luiz Fernando de Moraes (OABDF 27.437), Celso Cordeiro de Almeida e Silva (OAB-SP 161.995), Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (OAB-SP 90.846) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo sr. Mário Augusto Lopes Moyses em desfavor do Acórdão 1529/2019 – 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 embargos de declaração opostos pelo sr. Mário Augusto Lopes Moyses para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2507-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2508/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.810/2019-4.

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

3. Interessados/Responsáveis: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal mediante a qual é demandada a realização de auditoria a respeito da liberação de emendas pelo Ministério da Saúde,

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

9.1. conhecer da presente solicitação, com fulcro no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. determinar a SecexSaúde que realize auditoria, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 239, inciso I, do Regimento Interno do TCU, no Ministério da Saúde, podendo se estender por outros órgãos e entidades relacionadas, com o objetivo de examinar a legalidade e regularidade dos atos referentes à execução orçamentária e financeira das Emendas Parlamentares 50210003 e 50210004, da Comissão de Seguridade Social e Família, incluídas na Lei 13.808/2019

(LOA 2019), a fim de subsidiar os trabalhos da unidade técnica no atendimento à presente solicitação; e

9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2508-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2509/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.617/2017-4

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

3. Responsáveis: Amauri Sousa Lima (CPF 239.914.026-53), José Nivaldo de Mendonça (CPF 256.444.405-91) e Tiago Cardoso Botelho (CPF 830.284.805-06).

3.1. Interessados: Congresso Nacional, Maia Melo Engenharia Ltda. (CNPJ 08.156.424/0001-51) e SVC Construções Ltda. (CNPJ 01.543.722/0001-55).

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia - DNIT/BA.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Manoel Joaquim Pinto Rodrigues da Costa (OAB/BA 11.024) e outros representando a SVC Construções Ltda. e a Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa (CPF 854.786.794-53) representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada, no âmbito do Fiscobras 2017, no contrato firmado para execução das obras de adequação da travessia urbana de Juazeiro/BA - BR 235/407.

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. 1º, incisos I e II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 198, parágrafo único, 202, inciso II, 252 do Regimento Interno e art. 41 da Resolução TCU 259/2014, em:

9.1. determinar a conversão deste processo em tomada de contas especial, com autuação de processo específico;

9.2. autorizar a realização de inspeção nas obras e no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), para suprir eventuais lacunas em relação aos fatos apurados no âmbito deste processo, que indicam a ocorrência de dano estimado no valor de R$ 1.311.266,78;

9.3. autorizar a citação dos seguintes responsáveis: Amauri Sousa Lima, Tiago Cardoso Botelho, Antônio Carlos Cruz de Oliveira (CPF 631.108.065-68), José Nivaldo de Mendonça, Consórcio SVC

Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação (CNPJ 01.543.722/0001-55) e Maia Melo Engenharia Ltda.;

9.4. autorizar a juntada na futura TCE de cópia de peças destes autos consideradas necessárias a sua instrução e julgamento;

9.5. dar ciência ao Dnit sobre a irregularidade ocorrida na condução do Edital RDC Presencial 578/2014-05, consubstanciada no fato de o objeto dessa licitação não contemplar a construção de sete viadutos imprescindíveis para promover a completa funcionalidade das obras, o que está em desacordo com o disposto no art. 8º, *caput*, da Lei 8.666/1993;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) que não mais permanecem válidos os indícios de irregularidades graves do tipo IGP (inciso IV do §1º do art. 121 da LDO 2017) verificados no Contrato SR-05/01177/2014, relativo às obras de adequação de travessia urbana em Juazeiro/BA, nas BRs 235/407-Bahia, em razão da rescisão do contrato;

9.7. cientificar o ministro da Infraestrutura acerca da conversão destes autos em tomada de contas especial;

9.8. arquivar estes autos por apensamento definitivo ao processo de TCE a ser autuado.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2509-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2510/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.175/2019-5

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

3. Responsáveis: Eduardo Graziano (CPF 004.823.618-75), Mário Manuel Seabra Rodrigues Bandeira (CPF 668.848.108-15), Paulo de Magalhães Bento Gonçalves (CPF 040.238.498-98), Pedro Tegon Moro (CPF 144.051.718-58) e Ricardo Luiz Hidalgo Pereira da Costa (CPF 011.777.008-67).

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

4. Unidades: Caixa Econômica Federal, entidades e órgãos do Governo do Estado de São Paulo e Ministério do Desenvolvimento Regional.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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 auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, no âmbito do Fiscobras 2019, com objetivo de examinar a conformidade dos atos relacionados à aquisição – com aporte de recursos federais – de material rodante para linhas da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.

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. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. dar ciência deste acórdão à Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo e ao Ministério do Desenvolvimento Regional;

9.2. arquivar o processo.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2510-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2511/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.489/2019-1

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

3. Responsável: Luiz Carlos Ciocchi (CPF 374.232.237-00).

3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

4. Unidade: Furnas Centrais Elétricas S.A.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria, no âmbito do Fiscobras 2019, nas obras para substituição de equipamentos na Subestação (SE) Brasília Geral.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 1º e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso III, e 250, inciso I, do Regimento Interno, em:

9.1. dar ciência à Furnas Centrais Elétricas S/A de que:

9.1.1. atraso de mais de 29 (vinte e nove) meses na execução das obras de reforço da SE Brasília Geral, objeto do Termo Contratual TC 8000010287, configura desrespeito ao prazo estabelecido no art. 2º e Anexo II, item II.3, da Resolução Autorizativa Aneel 5.012/2015;

9.1.2. omissão do detalhamento dos encargos sociais adicionais sobre mão de obra no orçamento integrante de edital de licitação afronta o disposto na Súmula TCU 258/2010 e arts. 31, § 2º, 42, § 2º, inciso I, e art. 69, §2º, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais).

9.2. arquivar o processo.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2511-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2512/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 009.727/2019-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V- Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o presente relatório de auditoria realizada no Grupo Hospitalar Conceição (Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.), inserida no Fiscobras 2019, que tem como objeto a construção do Centro de Oncologia e Hematologia, localizado na cidade de Porto Alegre/RS;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante os fundamentos apresentados pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que retorne a adotar o critério de medição proporcional à execução financeira da obra para os serviços de administração local, conforme a jurisprudência dominante deste Tribunal, compensando nas medições futuras os valores já pagos à maior, e informe ao TCU, no prazo de 90 dias, as providências adotadas, juntando documentação comprobatória.

9.2. recomendar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar as medidas abaixo indicadas em relação à Construção do Centro Oncológico, com vistas ao aprimoramento de seus procedimentos internos:

9.2.1. elaborar mapa dos riscos que contemple as etapas de implementação do empreendimento até o início da prestação dos serviços no Centro Oncológico, em especial considerando os recursos imprescindíveis para a conclusão das obras e para a aquisição dos equipamentos necessários ao adequado funcionamento da nova unidade;

9.2.2. apresentar ao CREA/CAU os indícios de faltas na atuação profissional dos projetistas responsáveis pelo projeto do Centro Oncológico do GHC, para que aqueles órgãos avaliem a adoção de medidas cabíveis em suas alçadas.

9.3. dar ciência, com fulcro no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

9.3.1. ausência de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental anterior às obras do seu Centro Oncológico do GHC, em afronta ao art. 6º inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993;

9.3.2. ausência de aprovação do projeto previamente à licitação, e da obtenção de todas as licenças necessárias, em afronta ao art. 13 do Código de Edificações de Porto Alegre, Lei Complementar 284, de 27/10/1992;

9.3.3. ausência de previsão no PPA das obras de sua competência, em afronta ao disposto no art. 167 inciso I e § 1º da Constituição Federal de 1988 e § 5º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000;

9.4. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério da Saúde, à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, aos deputados e senadores do estado do Rio Grande do Sul e ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., para conhecimento sobre os riscos identificados por este Tribunal nas obras de construção do Centro Oncológico do GHC, que podem comprometer a regular conclusão e operação do empreendimento.

9.5. autorizar a SeinfraUrbana a autuar processo de monitoramento para verificar o cumprimento da determinação e das recomendações acima.

9.6. encerrar os presentes autos, com fundamento no art. 169, incisos II e V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2512-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2513/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.750/2019-6.

2. Grupo I – Classe V – Acompanhamento.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; 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:

VISTO, relatado e discutido este Relatório de Fiscalizações de Políticas e Programas de Governo (RePP), destinado a dar cumprimento ao art. 124 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019);

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, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 239, inciso II, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atenção ao art. 124 da LDO/2019, que o aperfeiçoamento do arcabouço normativo que rege as políticas públicas pode contribuir para a resolução das falhas de governança associadas ao ciclo de políticas públicas que foram identificadas neste Relatório, a exemplo do teor do PLS 488/2017, que objetiva estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituam políticas públicas;

9.2. considerar não implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.8 e 9.3.3 alínea "a", do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário;

9.3. considerar em implementação as recomendações constantes dos itens 9.3.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2, 9.3.3 alíneas "b" e "c", 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 e 9.3.7 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e 9.2 e respectivos subitens do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário;

9.4. determinar ao Ministério da Economia que estabeleça cronograma e definição de responsabilidades para tratar as questões pendentes de cumprimento apontadas neste Relatório de Fiscalizações de Políticas Públicas (RePP 2109), remetendo essas informações ao Tribunal em 90 (noventa) dias;

9.5. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia sobre:

9.5.1. a obrigatoriedade de divulgação, em formato adequado, de dados necessários ao acompanhamento de políticas e programas governamentais, em formato eletrônico, aberto e acessível por sistemas externos, consoante o disposto no inciso I do art. 6º, inciso VII do art. 7º e inciso V do art. 8º da Lei 12.527/2011;

9.5.2. a ausência de um sistema de indicadores-chaves nacional contraria dispositivos constitucionais e legais e deve estar refletido nas diretrizes estratégicas do PPA com a finalidade de informar periodicamente a posição e a evolução do nível do desenvolvimento nacional;

9.6. dar ciência desta deliberação à Secretaria-Geral de Controle Externo para observância das considerações apresentadas no voto desta decisão, em especial daquelas constantes nos itens 44 e 48 a 50;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao Presidente do Congresso Nacional, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2513-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2514/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.268/2016-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: Pedido de Reexame (Monitoramento).
3. Recorrente: Berenice Maria Giannella (119.045.358-44).
4. Órgão: Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal Luís Antônio Aguilar Hajnal ((OAB/SP 88.376).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto por Berenice Maria Giannella, ex-Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, contra o Acórdão 453/2019-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 o pedido de reexame interposto pela Sra. Berenice Maria Giannella, para, no mérito, dar-lhe provimento e afastar a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 aplicada à referida senhora por meio do subitem 9.1. do Acórdão 453/2019-TCU-Plenário; e

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2514-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2515/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.320/2018-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (extinto).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do acompanhamento da elaboração da proposta de Plano Plurianual (PPA) para o período de 2020 a 2023.

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

9.1. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.1.1. definam em ato normativo, com fundamento no art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017, os requisitos e os atributos mínimos que devem constar dos planos estratégicos dos órgãos e entidades responsáveis por programas finalísticos do PPA 2020-2023, a fim de garantir a exequibilidade do PPA, a exemplo de objetivos específicos, metas intermediárias, indicadores de eficácia e eficiência, bem como ações orçamentárias e não orçamentárias associadas;

9.1.2. adotem as medidas necessárias para promover a regionalização dos objetivos e das metas constantes do PPA 2020-2023, no processo de revisão do plano, bem como nos planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, de modo a dar pleno atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal;

9.1.3. definam, no regulamento que vier a ser editado sobre o processo de gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023, com fundamento no art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017:

9.1.3.1. as atribuições e as responsabilidades quanto ao monitoramento, realizando, se necessário, a readequação das competências regimentais das unidades a que competirá essa atribuição, e instituindo critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do plano plurianual que especifiquem a periodicidade das avaliações, a participação dos gestores das políticas setoriais e as providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações;

9.1.3.2. os atos e os sistemas por meio dos quais serão estabelecidos e tornados públicos os atributos gerenciais do plano, especificando períodos para revisão, bem como os atores responsáveis por realizá-la e ratificá-la;

9.1.4. avaliem, em conjunto com as pastas setoriais, as inconsistências verificadas por este TCU nos programas finalísticos do projeto de lei do PPA 2020-2023 (PLN 21/2019) e adotem as medidas necessárias ao seu ajuste no processo de revisão do plano ou nos próprios planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, caso as falhas persistam na lei que advier do referido projeto de lei;

9.1.5. enviem a esta Corte, no prazo de noventa dias, relatório informando as providências adotadas ou previstas para atendimento das recomendações constantes dos subitens anteriores, bem como as devidas justificativas caso não venham a ser observadas as medidas sugeridas;

9.2. Informar ao Congresso Nacional que:

9.2.1. foram constatadas as seguintes falhas na proposta para o PPA 2020-2023, objeto do PLN 21/2019, que são passíveis de aprimoramento ainda na fase deliberativa:

9.2.1.1 baixo índice de regionalização das metas, o que contraria o art. 165, § 1º, da Constituição Federal;

9.2.1.2. previsão de alteração unilateral das metas (art. 19, II) e dos investimentos plurianuais (art. 19, I, "d") pelo Poder Executivo, o que compromete a credibilidade do plano plurianual;

9.2.1.3. inexistência de critérios qualitativos para a definição de investimentos plurianuais prioritários, o que fragiliza a capacidade de planejamento quanto às despesas de capital, estipulada pelo art. 167, § 1º da Constituição Federal, sobretudo diante de um quadro de restrição fiscal;

9.2.1.4. inexistência de princípios ou requisitos que balizem a publicação e a revisão de atributos gerenciais do plano, em desacordo com o art. 4º, inciso X, do Decreto 9.203/2017;

9.2.1.5. fragilidades no desenho dos programas finalísticos, que podem comprometer a efetividade do PPA como instrumento de planejamento, de monitoramento, de avaliação e de controle da atuação governamental, em especial, insuficiência dos indicadores escolhidos, falta de coerência entre os atributos dos programas e presença que metas que não declaram compromissos com resultados, nos termos do anexo 2 da peça 38;

9.2.1.6. ausência de meta passível de mensuração e de indicador associado, o que fragiliza a governança do plano, nos seguintes programas finalísticos: 1041-Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais; 1058-Mudança do Clima; 2216-Política Externa; e 4002-Segurança Institucional;

9.2.1.7. definição de programa de gestão como conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias "que não são passíveis de associação aos programas finalísticos", o que pode inviabilizar a decomposição de valores globais por órgão (art. 2º, XVII);

9.2.2. foi constatada ausência de estratégia nacional de longo prazo, contemplando um sistema de indicadores-chave nacionais, e de critérios mínimos para os demais instrumentos de planejamento governamentais, previstos no art. 174, § 1º, da Constituição Federal, inclusive planos estratégicos de órgãos e entidades do setor público;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, juntamente com os anexos da peça 38, à Comissão Mista de Planos e Orçamentos do Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2515-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2516/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 042.827/2018-3.

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

3. Responsáveis: Jussara Petranski (802.866.319-20).

4. Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em desfavor da Sra. Jussara Petranski, ex-funcionária da Caixa Econômica Federal, em razão de fraudes na concessão de crédito ocorridas na agência Rui Barbosa, em Curitiba/PR;

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

9.1. julgar irregulares as contas da Sra. Jussara Petranski (802.866.319-20), ex-funcionária da Caixa Econômica Federal, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992, c/c arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, do RI/TCU;

9.2. condenar a responsável identificada no subitem anterior, com fundamento no art. 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, c/c art. 210 do RI/TCU, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, em respeito ao art. 23, inciso III, alínea "a" da Lei 8.443/1992, c/c art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres Caixa Econômica Federal, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/7/2013	61.391,43
8/8/2013	900,17
9/8/2013	16.322,78
14/8/2013	14.313,39
14/8/2013	5.400,03
21/8/2013	43.105,59
29/8/2013	18.846,21
31/10/2013	17.420,24
11/11/2013	26.088,18
19/11/2013	56.665,51
19/11/2013	3.215,15
30/11/2013	15.772,76
30/11/2013	9.729,59
31/12/2013	18.039,72
31/12/2013	18.657,43
4/2/2014	1.117,51
18/2/2014	9.113,67
2/3/2014	340,04
7/3/2014	2.814,93
16/3/2014	1.179,70
21/3/2014	180,33
21/3/2014	221,11

29/3/2014	164,45
16/8/2015	25.624,36

9.3. aplicar à responsável Sra. Jussara Petranski (CPF 802.866.319-20), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar à responsável Sra. Jussara Petranski (CPF 802.866.319-20), a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU, no valor de R$ 62.237,56 (sessenta e dois mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

9.6. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e mensalmente, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. considerar graves as irregularidades atribuídas à Sra. Jussara Petranski (802.866.319-20);

9.8. inabilitar a Sra. Jussara Petranski (802.866.319-20) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de 8 (oito) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Procuradoria da República no Estado do Paraná, 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;

9.10. dar ciência desta deliberação à Caixa Econômica Federal e à responsável.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2516-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2517/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 043.413/2018-8.

2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Gilberto Moreira Costa (555.215.926-87).
4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), em desfavor do Sr. Gilberto Moreira Costa, empregado da CAIXA, em razão de dano ao erário ocorrido em virtude de desvio de recursos provenientes de fraude nas operações de concessão de crédito contratadas na Agência da CAIXA em Ipatinga/MG;

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

9.1. julgar irregulares as contas do Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87), ex-empregado da CAIXA, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. condenar o responsável mencionado no subitem anterior, com fundamento no art. 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 210 do Regimento Interno do TCU, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Caixa Econômica Federal, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, na forma prevista na legislação em vigor.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/11/2008	7.557,43
14/7/2009	4.164,46
19/7/2009	21.176,82
14/8/2009	15,808,77
12/9/2009	19.929,49
12/9/2009	16.163,88
13/10/2009	12.999,66
14/2/2014	21.379,05

9.3. aplicar ao Sr. Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta 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 das dívidas aos cofres do 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

9.4. aplicar ao Sr. Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87), a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU, no valor de R$ 62.237,56 (sessenta e dois mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na

forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada mês, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.7. considerar grave as infrações cometidas por Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.8. inabilitar o responsável mencionado no subitem anterior para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 8 anos, a teor do disposto no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.9. dar ciência desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.10. notificar o responsável e a CAIXA acerca da presente decisão.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2517-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2518/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.183/2017-6.

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

3. Responsáveis: João Paulo Natari Barbosa (721.870.691-68), Luiz Clark Soares Maia (040.065.774-00), Gustavo Adolfo Andrade de Sá (160.953.084-53), Rainer Rembrandt Pierre Branco (453.347.574-49), Normando Lima de Oliveira Filho (806.592.334-87), José Antônio de Araújo Neto (045.635.694-02), Dácio Vales Lacerda (690.020.534-87), Marcos Antônio de Medeiros (132.136.794-53), Consórcio Construcap-Copasa (27.317.382/0001-38), Contécnica Consultoria Técnica Ltda. (24.699.100/0001-16) e Maia Melo Engenharia Ltda. (08.156.424/0001-51).

4. Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba (Dnit/PB).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF) e outros, representando a Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A. e a Sociedade Anônima de Obras Y Servicios Copasa do Brasil (peças 108, 109, 121 e 149);

8.2. Nesiomário Rodrigues Oliveira (OAB/MG 146.712), representando a Contécnica Consultoria Técnica Ltda. (peça 130).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2017 abordando as obras de adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB, subtrecho Cabedelo/PB - Entr. BR-101 (A), segmento km 0,0 - km 28,1, extensão de 26,60.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba (Dnit/PB) que:

9.1.1. no prazo de 30 dias, apresentem estudo comparativo das alternativas para viabilizar a conclusão da obra da Rodovia BR-230/PB, subtrecho Cabedelo/PB - Entr. BR-101 (A), a saber aditamento/prorrogação do Contrato SR-DNIT/PB 919/2016, encerramento do contrato/licitação do remanescente da obra ou outra alternativa considerada cabível, incluindo os respectivos orçamentos e cronogramas, assim como a indicação jurídica, técnica e circunstanciada da alternativa mais vantajosa, de forma a atender o interesse público e os princípios da economicidade, eficiência e efetividade da aplicação dos recursos públicos;

9.1.2. no prazo de 90 dias, concluam o processo administrativo 50613.SEI/000665/2017-30, instaurado para apurar a responsabilidade da empresa projetista pela elaboração do projeto executivo da Rodovia BR-230/PB eivado de deficiências;

9.2. determinar a formalização de processo apartado para apuração das responsabilidades dos agentes públicos responsáveis pela aprovação do projeto executivo das obras da Rodovia BR-230/PB (subtrecho Cabedelo/PB - Entr. BR-101), não obstante a existência de numerosas deficiências, bem como responsáveis pela ausência de planejamento da implementação das pré-condições necessárias à execução do empreendimento (desapropriações, remoções de interferências e obtenção das ASVs), ficando a SeinfraRodovia autorizada a realizar as audiências correspondentes;

9.3. indeferir a solicitação encaminhada pelo Consórcio Construcap-Copasa por intermédio das peças 205 e 206;

9.4. dar ciência à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba das seguintes falhas verificadas na concorrência objeto do Edital 0296/16-13 e na respectiva execução contratual para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. o orçamento constante do edital não trouxe as composições de preços unitários para os serviços “Instalação do Canteiro de Obras”, “Mobilização e Desmobilização” e “Manutenção do Canteiro de Obras”, afrontando os termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.4.2. a vedação ao somatório de atestados apresentados pelas empresas consorciadas para o mesmo serviço caracterizou restrição indevida à competitividade do certame licitatório, afrontando o disposto no art. 33, inciso III, da Lei 8.666/1993 e o item 9.1.2 do Acórdão 3170/2016-TCU-Plenário;

9.4.3. a ausência, no contrato de supervisão da obra, de cláusula prevendo explicitamente a redução ou mesmo a suspensão de pagamentos à contratada nos casos em que ocorra diminuição do ritmo ou paralisação total das obras objeto da supervisão, está em desconformidade com os Acórdãos 1840/2009-TCU-Plenário, item 9.1, e 1906/2009-TCU-Plenário, item 9.5.2;

9.4.4. o pagamento antecipado referente ao serviço “Instalação do Canteiro de Obras”, quando esta antecipação somente pode ser aceita em situações extraordinárias, devidamente justificadas pela Administração, ocasião em que deve ficar demonstrada a existência de interesse público, obedecidos os critérios expressamente previstos pela legislação que rege a matéria, quais sejam, existência de previsão no ato convocatório da licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta e as indispensáveis cautelas e garantias (Acórdãos 406/2011-TCU-Plenário, 2.679/2010-TCU-Plenário, 214/2009-TCU-2ª Câmara, 918/2009-TCU-Plenário, 2.427/2009-TCU-1ª Câmara, 4.742/2008-TCU-2ª Câmara, 1.619/2008-TCU-2ª Câmara e 2.565/2007-TCU-1ª Câmara);

9.4.5. a aceitação da proposta vencedora sem a composição de todos os preços unitários afrontou os princípios da vinculação ao instrumento convocatório (art. 41 da Lei 8.666/1993) e do julgamento objetivo (art. 3º da Lei 8.666/1993).

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2518-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2519/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.971/2014-3.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Ministério do Turismo (vinculador) (05.457.283/0001-19);
3.2. Responsáveis: José Alves da Silva (059.308.981-20); Xoxoteando Produções Artísticas Ltda. - Me (07.408.508/0001-72).
3.3. Recorrente: José Alves da Silva (059.308.981-20).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Prefeitura Municipal de Congo/PB.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal:
8.1. Joanilson Guedes Barbosa (13295/OAB-PB), representando Maria Irene Paulo Marques e Xoxoteando Produções Artísticas Ltda. – Me;
8.2. Jéssica de Oliveira Amaral (48386/OAB-DF) e outros, representando José Alves da Silva.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos, originalmente, de Tomada de Contas Especial relativa ao Convênio 673/2008, celebrado entre a União, representada pelo Ministério do Turismo, e o Município de Congo/PB, tendo como objeto o apoio financeiro para a realização de festa junina local, nesta oportunidade apreciando-se Embargos de Declaração em face do Acórdão 1.927/2019-Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer dos Embargos de Declaração interpostos pelo Sr. José Alves da Silva, para, no mérito, rejeitá-los;
9.2. dar ciência ao Embargante.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2519-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2520/2019 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 003.166/2018-0.

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

3. Interessada: Procuradoria da República em Pernambuco - Ministério Público Federal – PRPE/MPF.

4. Unidade Jurisdicionada: Casa Militar do Governo de Pernambuco (11.493.327/0001-69).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCOM.

8. Representação legal: Sérgio Augusto Santana Silva, OAB/PE 15.836, Procurador do Estado de Pernambuco.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela Procuradoria da República em Pernambuco/Ministério Público Federal – PRPE/MPF, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito de Termos de Compromisso, firmados entre o extinto Ministério da Integração Nacional – MI e a Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco, visando ao atendimento emergencial nos municípios do Estado de Pernambuco afetados, em 2010, por fortes chuvas e enchentes, provocando o desabrigo de milhares de pessoas.

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 I, e 235 do RI/TCU;

9.2. determinar, com base no art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão destes autos em Tomada de Contas Especial a fim de que a unidade técnica adote as providências necessárias para apuração dos fatos acerca da aplicação irregular dos recursos dos Termos de Compromisso 340/2010 (Siafi 660.658, Processo 59050.002156/2010-62) e 346/2010 (Siafi 660.987, Processo 59050.002227/2010-27), ambos firmados entre o extinto Ministério da Integração Nacional e a Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco, no que se refere ao item de locação de banheiros químicos, bem como à identificação dos responsáveis, à quantificação dos danos e à obtenção do ressarcimento ao erário.

9.3. cientificar o Ministro do Desenvolvimento Regional a respeito desta Deliberação, com fundamento no art. 198, parágrafo único, do RI/TCU, e encaminhar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, para ciência.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2520-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2521/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC-013.578/2019-7.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Entidade/Órgão: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; e 8º Batalhão de Engenharia de Construção – 8º BEC, do Comando do Exército.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SeinfraRod.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório da Auditoria de conformidade realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SeinfraRod, no período de 5/6 a 30/8/2019, com objetivo de avaliar o Termo de Execução Descentralizada de Crédito (TED) 308/2017, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o 8º Batalhão de Engenharia de Construção, para a execução das obras e serviços remanescentes da implantação e pavimentação da BR-163/PA, no segmento do km 354,9 ao km 419,9, com extensão total de 65 km.

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

9.1. nos termos do art. 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência:

9.1.1. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao 8º Batalhão de Engenharia de Construção de que deixar de executar a segunda camada da capa asfáltica (faixa C) logo após a execução do binder (primeira camada – faixa B) compromete a vida útil do pavimento, bem como contraria as especificações previstas no projeto executivo e o comando do art. 66 da Lei 8.666/1993, que impõe responsabilidade às partes pelas consequências da não execução parcial da obra;

9.1.2. ao 8º Batalhão de Engenharia de Construção de que exigir quantitativo mínimo de serviço relativo à qualificação técnico-profissional em processos licitatórios regidos pela Lei 8.666/1993 vai de encontro ao disposto no inciso I do §1º do art. 30 dessa lei;

9.2. arquivar este processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2521-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

ACÓRDÃO Nº 2522/2019 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 019.309/2019-8.

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

3. Órgão: Ministério da Cidadania.

4. Embargante: Ministério da Cidadania.

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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes Embargos de Declaração contra o Acórdão 1.809/2019-Plenário, proferido na Solicitação de prorrogação, até 31/12/2020, do prazo para encaminhamento ao TCU das Tomadas de Contas Especiais atualmente a cargo do Ministério da Cidadania cuja contagem tenha se iniciado antes de 12/12/2016.

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-lhes provimento;

9.2. dar ao subitem 9.2 do Acórdão 1.809/2019-Plenário a seguinte redação:

"9.2 fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Ministério da Cidadania elabore e encaminhe a esta Corte plano de ação para a efetiva análise de todos os processos de contas anteriores a 12/12/2016 não encaminhados a esta Corte – incluindo as prestações de contas pendentes de análise ou de apreciação conclusiva, bem como as tomadas de contas especiais decorrentes da reprovação de prestações de contas ou da omissão no dever de prestá-las –, do qual constem necessariamente as seguintes informações, dentre outras que entender pertinentes:"

9.3. esclarecer que o prazo de 60 (sessenta) dias para cumprimento do subitem 9.2 do Acórdão 1.809/2019-Plenário deve ser contado a partir da notificação deste Acordão proferido em embargos de declaração;

9.4. acrescentar ao Acórdão 1.809/2019-Plenário o seguinte dispositivo:

"9.4. dar ciência desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia, com vistas à alocação de pessoal suficiente ao cumprimento do plano de trabalho a ser apresentado pelo Ministério da Cidadania, nos termos do subitem 9.2;"

9.5. dar ciência desta deliberação ao Embargante.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2522-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

ACÓRDÃO Nº 2523/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.365/2019-0.

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

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

3.2. Responsável: Ivo Ferreira Gomes (362.581.993-72).

4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal e Ministério do Desenvolvimento Regional.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana.

8. Representante legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Auditoria decorrente de fiscalização realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, com o objetivo de analisar o Edital da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL, do tipo menor preço, executado em

regime de empreitada por preço unitário, com vistas à contratação de empresa para executar as obras de ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto – ETA Sumaré V, localizada no Município de Sobral/CE, no período compreendido entre 03/07/2019 a 21/08/2019.

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. 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência ao Município de Sobral/CE acerca da constatação da adoção de custos unitários acima dos preços de mercado no orçamento-base da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL, em infração ao disposto nos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto 7.983/2013, alertando que, para os próximos certames realizados para implementação de obras custeadas com recursos federais, o orçamento-base deve ser elaborado com utilização das composições de custos unitários previstas nos sistemas de referência (Sinapi e Sicro).;

9.2. com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, encerrar o presente processo e arquivar os autos.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2523-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

ACÓRDÃO Nº 2524/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.237/2017-3.

1.1. Apensos: 000.345/2019-9; 018.121/2017-9; 001.213/2016-4

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Consórcio Biotec (13.451.627/0001-00); Mabel Seixas Menge (020.142.914-46).

4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, por força da Portaria TCU n.º 336, de 10/10/2019.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Humberto de Souza Ferro Junior (16602/OAB-DF), representando o Consórcio Biotec.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento de determinações exaradas nos Acórdãos 2.958/2016 e 145/2017, ambos do Plenário (TC 010.595/2016-3), 3.520/2014-Plenário (TC 012.090/2012-3) e 2.344/2017-Plenário (TC 018.121/2017-9), referentes às obras da segunda fase de implantação da fábrica de hemoderivados e biotecnologia da Empresa Brasileira de Hemoderivados (Hemobrás), em Goiana/PE (Fiscobras 2012, 2016 e 2017),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no que dispõem o art. 45 e 47 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 243 e 252 do Regimento Interno, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações proferidas pelos itens 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.5 do Acórdão 2.958/2016-Plenário e pelos itens 9.3.1 e 9.3.3 do Acórdão 147/2017-Plenário, além do item 1.9.1 do Acórdão 3.520/2014-Plenário;

9.2. considerar parcialmente cumpridas as determinações proferidas pelo item 9.4.4 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário e pelo bitem 9.3.2 do Acórdão 147/2017-Plenário;

9.3. considerar que, a despeito de as irregularidades verificadas serem caracterizadas como Irregularidade Grave com Indicação de Paralisação, nos termos da LDO, o risco de que sejam feitos novos pagamentos com as mesmas irregularidades foi devidamente afastado, o que permite a reclassificação das irregularidades indicadas pelos itens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 2.958/2016-Plenário de Irregularidade Grave com Indicação de Paralisação para Irregularidades Graves sem Prejuízo à Continuidade;

9.4. determinar ao Siob/Coinfra que, em relação ao contrato das obras da segunda fase de implantação da fábrica de hemoderivados e biotecnologia da Empresa Brasileira de Hemoderivados em Goiana/PE, reclassifique os achados de fiscalização como Irregularidades Graves sem Prejuízo à Continuidade no sistema Fiscalis;

9.5. indeferir a solicitação do Consórcio Biotec de concessão de novo prazo para complementação de documentação e esclarecimentos;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 122, §§ 2º e 3º, da Lei 13.473/2017, que não mais subsistem os riscos de agravamento das irregularidades apontadas pelos itens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 2.958/2016-Plenário para o Contrato 2/2011, celebrado entre a Hemobrás e o Consórcio Biotec para implantação da fábrica de hemoderivados, em Goiana/PE, razão pela qual as irregularidades foram reclassificadas como Irregularidades Graves sem Prejuízo à Continuidade;

9.7. determinar, em sintonia com o item 9.7.2.3 do Acórdão 2.958/2016-Plenário, a conversão deste processo de monitoramento em Tomada de Contas Especial para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação individualizada dos prejuízos e devido ressarcimento; devendo a unidade técnica atentar para a necessidade de, oportunamente, submeter a eventual proposta ao Ministro-Relator para a subsequente adoção da cautelar de indisponibilidade dos bens dos responsáveis em face do dano ao erário sob o possível valor de R$ 41.440.857,20;

9.8. dar ciência deste acórdão ao Ministro de Estado da Saúde.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2524-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

ACÓRDÃO Nº 2525/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.272/2019-0.

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

3. Representante: Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME.

4. Entidade: Conselho Federal de Odontologia – CFO.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. João Batista de Oliveira Filho (OAB/MG nº 20.180), entre outros, representando a Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME;

8.2. Markceller de Carvalho Bressan (OAB/DF nº 32.305), representando o Conselho Federal de Odontologia.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME sobre os indícios de irregularidade na Concorrência nº 1/2019 conduzida pelo Conselho Federal de Odontologia sob o valor total de R$ 5.249.194,88 para a contratação de empresa especializada em prol da prestação de serviços de publicidade e propaganda;

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade;

9.2. referendar a cautelar suspensiva concedida pelo Despacho acostado à Peça 25 e reiterada pelo Despacho acostado à Peça 32, com todas as demais decisões ali proferidas, nos termos do art. 276 do RITCU;

9.3. indeferir o pedido formulado pela Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME para o ingresso como interessada nos autos, por não atender ao art. 146 do RITCU;

9.4. determinar, adicionalmente, que, na sua resposta à oitiva, a administração do Conselho Federal de Odontologia apresente a devida justificativa sobre a subsistência, ou não, da subjacente regularidade e da devida economicidade na referida na Concorrência nº 1/2019 sob o vultoso montante de R$ 5.249.194,88 para a consequente contratação de empresa especializada em prol da prestação de serviços de publicidade e propaganda, devendo apresentar, entre outros elementos de prova, o respectivo memorial de cálculo para a evidenciação do correspondente valor total e unitário em cotejo com os eventuais parâmetros de mercado e com os demais valores praticados em situações assemelhadas; e

9.5. determinar que, com a devida urgência, a unidade técnica dê prosseguimento ao presente feito, devendo atentar para a necessidade de promover o saneamento dos autos, com a realização das oitivas, audiências e diligências cabíveis, com o intuito de, entre os demais elementos de convicção, aferir a subsistência, ou não, da subjacente regularidade e da devida economicidade na aludida na Concorrência nº 1/2019 sob o vultoso valor total de R$ 5.249.194,88 para a subsequente contratação de empresa especializada em prol da prestação de serviços de publicidade e propaganda, cotejando o correspondente valor total e unitário com os eventuais parâmetros de mercado e com os demais valores praticados em situações assemelhadas.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2525-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

ACÓRDÃO Nº 2526/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.707/2019-7.

2. Grupo II – Classe VII - Assunto: Monitoramento.

3. Responsável: Angel’s Serviços Técnicos Ltda. (CNPJ 68.565.530/0001-10)

4. Entidade: Fundação Biblioteca Nacional.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais

(SecexTrabalho).

8. Representação legal:

8.1. Blanca Maria Braga Fantoni (137.251/OAB-RJ), entre outros, representando a Angel's Serviços Técnicos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento sobre a cautelar para a indisponibilidade dos bens da Angel's Serviços Técnicos Ltda. a partir do Acórdão 745/2019 prolatado pelo Plenário do TCU, no âmbito do TC 006.450/2017-2, diante dos indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº 17/2014 promovido pela Fundação Biblioteca Nacional (FBN) para a contratação dos serviços terceirizados e continuados de apoio operacional e das atividades auxiliares e complementares destinadas a atender às unidades administrativas da referida entidade;

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

9.1. considerar prejudicada, por perda de objeto, a cautelar de indisponibilidade de bens decretada pelo item 9.4 do Acórdão 745/2019-TCU-Plenário em relação à Angel's Serviços Técnicos Ltda. (CNPJ 68.565.530/0001-10);

9.2. considerar prejudicada, por perda de objeto, a apreciação do expediente acostado como suposto agravo à Peça 98 do TC 006.450/2017-2;

9.3. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.3.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhando do Relatório e do Voto, aos seguintes destinatários:

9.3.1.1. à Angel's Serviços Técnicos Ltda. (CNPJ 68.565.530/0001-10), para ciência;

9.3.1.2. à Advocacia-Geral da União, por intermédio da Consultoria Jurídica junto ao TCU, para a adoção das providências cabíveis perante o juízo competente da 2ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, em face da necessidade de resguardar o futuro ressarcimento do erário diante das irregularidades detectadas no âmbito dos processos de controle externo financeiro do TCU,

9.3.1.3. à Advocacia-Geral da União, por intermédio da Consultoria Jurídica junto ao TCU, para a adoção das providências cabíveis perante o Supremo Tribunal Federal, em face do consequente prejuízo à suspensão liminar da referida decretação de indisponibilidade dos bens por decisão monocrática proferida pelo Ministro do STF Gilmar Mendes no âmbito do MS 36.729/RJ (Peça 30), diante da presente deliberação do TCU;

9.3.2. promova o apensamento definitivo do presente processo ao TC 006.450/2017-2; e

9.3.3. envie o TC 006.450/2017-2 à Secretaria de Recursos (Serur) para a análise do pedido de reexame acostado à Peça 82 do referido processo.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2526-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

ACÓRDÃO Nº 2527/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 035.309/2019-9.

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

3. Representante: Deputado Estadual da Bahia Nilton Silva Bastos Júnior (Cadastro Funcional 00.092.691-3).

4. Órgão: Ministério do Meio Ambiente (vinculador).

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pelo Exmo. Sr. Deputado Estadual da Bahia Nilton Silva Bastos Júnior, nos termos do art. 237, III, do RITCU, sobre os indícios de irregularidade no Chamamento Público do Ministério do Meio Ambiente publicado sem a identificação do número do edital convocatório para o financiamento de projetos a serem apresentados por municípios ou consórcios públicos intermunicipais em prol da melhoria do processo de gestão de resíduos sólidos;

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade;

9.2. referendar a cautelar suspensiva concedida pelo Despacho acostado à Peça 6, com todas as demais decisões ali proferidas, nos termos do art. 276 do RITCU; e

9.3. determinar que, com a devida urgência, a unidade técnica dê prosseguimento ao presente feito.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2527-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

ACÓRDÃO Nº 2528/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.874/2018-4.

2. Grupo II – Classe VII –Assunto: Solicitação.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão: Ministério do Meio Ambiente (MMA).

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à solicitação formulada pelo ministro de Estado do Meio Ambiente, com vistas à prorrogação de prazo para a conclusão das análises dos processos de prestação de contas e, se for o caso, formular o pedido para instauração de processos de tomada de contas especiais.

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, com base no art. 19-A da Instrução Normativa TCU 71/2012, para deferir, parcialmente, prorrogando, excepcionalmente, por mais 120 (cento e vinte) dias, a contar da notificação deste acórdão, o prazo previsto no art. 4º,1º, II, da referida IN, para que as secretarias do Ministério do Meio Ambiente concluam as análises das prestações de contas ainda pendentes e, se for o caso, solicitem à unidade competente a instauração dos respectivos processos de tomadas de contas especiais;

9.2. dar ciência deste deliberação ao ministério requerente;

9.3. encerrar o processo e arquivar estes autos.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2528-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

ENCERRAMENTO

A Presidência convocou sessão extraordinária de caráter reservado, a ser realizada em seguida e, às 18 horas e 8 minutos, encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

LORENA MEDEIROS BASTOS CORRÊA
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 23 de outubro de 2019.

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

ANEXO I DA ATA 40, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicação proferida pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro a presença, neste Plenário, de grupo de oficiais-alunos da Escola de Formação Complementar do Exército, que está aqui para conhecer a estrutura e o funcionamento do Tribunal de Contas da União.

O grupo assistirá a parte desta Sessão Plenária, bem como a um vídeo e uma palestra sobre as funções institucionais do Tribunal.

Registro, também, a presença dos aprovados na 1ª etapa do concurso público realizado para provimento do cargo de Técnico Federal de Controle Externo.

Os 16 candidatos que aqui estão fazem parte da Quinta Turma do Programa de Formação, ministrado no Instituto Serzedello Corrêa.

Desejo aos alunos, prováveis futuros servidores desta Casa, muito sucesso em sua carreira. Brevemente, repousará sobre eles a responsabilidade de auxiliar o TCU a enfrentar os desafios que virão. Contamos com seu entusiasmo e dedicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de outubro de 2019.

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

Comunicação proferida pela Ministra Ana Arraes.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

1. Com o objetivo de cumprir uma das competências da Corregedoria deste Tribunal e

2. Com fundamento no art. 32, inciso I, do Regimento Interno e arts. 1º, incisos I e II, da Resolução-TCU 159/2003, tenho a satisfação de comunicar que iniciamos projeto destinado a contribuir para o alcance de objetivos estratégicos corporativos das áreas temáticas "Governança e Gestão" e "Métodos e Técnicas de Controle", estabelecidos no PET para o período de 2019-2025. São eles: "aumentar a eficiência e a efetividade dos processos de trabalho e da alocação de recursos", nº 69, e "modernizar os métodos e processos de controle de modo a garantir seletividade, tempestividade e qualidade", nº 70.

3. O novo projeto tem como objetivo mais direto contribuir para a melhoria da gestão processual no âmbito desta Corte, procurando induzir maior celeridade na apreciação dos feitos, sem prejuízo da qualidade de suas análises. No cenário conhecido de redução dos quadros técnicos do TCU, entendo imprescindível a introdução de procedimentos para buscar ganhos de eficiência na condução de nossas atividades.

4. Além do mais, a tempestividade da atuação do Tribunal tem impacto direto na sua imagem perante a sociedade, o Congresso Nacional, a administração pública brasileira e todos os demais interessados, direta ou indiretamente, afetados pelas nossas deliberações.

5. Julgo fundamental, nesse particular, que os feitos em tramitação tenham duração razoável, não se podendo admitir que perdurem por anos a fio, sem solução, quaisquer que sejam as matérias versadas ou os responsáveis envolvidos.

6. Em outras palavras, o nosso desafio é decidir bem e rápido, de maneira a atender às enormes expectativas que são depositadas sobre esta Casa. Trata-se de evitar situações que prejudiquem a efetividade do Controle Externo, como, por exemplo, quando o retardo da deliberação acarreta perda, ou grande comprometimento, de medidas corretivas endereçadas aos jurisdicionados ou de sanções passíveis de aplicação.

7. É nesse contexto que, doravante, a Corregedoria passará a acompanhar, de forma sistemática, o fluxo dos processos de controle externo, desde sua autuação até o seu encerramento, por meio de um

conjunto de indicadores do fluxo processual no âmbito das unidades técnicas e dos gabinetes dos senhores ministros e membros do Ministério Público junto a esta Corte.

8. O acompanhamento em questão terá como um de seus produtos a elaboração de relatórios, individualizados por unidade técnica e gabinete, com a situação dos processos que se encontrem há mais tempo sem movimentação, de maneira a alertar os respectivos responsáveis por sua gestão da necessidade de priorização. Para tanto, serão consideradas as características das etapas processuais em que se encontrem os feitos, para o estabelecimento de uma linha de corte temporal adequada a cada situação.

9. Importante consignar que a ideia não é exatamente inédita. Alguns de meus antecessores na Corregedoria também implementaram medidas do gênero. As principais novidades da nova metodologia em implantação são as seguintes:

a) estabelecimento de referenciais temporais para as diferentes etapas intermediárias dos processos no âmbito da Segecex (autuação, instrução inicial, instrução com proposta de medidas preliminares, instrução com proposta de mérito, pronunciamento da unidade); e

b) inclusão das fases de pronunciamento ou deliberação a cargo dos senhores ministros e membros do Ministério Público.

10. Informo que, em breve, levarei ao conhecimento dos respectivos relatores o primeiro relatório com a situação diagnosticada, para adoção das providências que Vossas Excelências julgarem pertinentes para otimizar a tempestividade dos feitos sob sua responsabilidade.

Sala das Sessões Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de outubro de 2019.

Ana Arraes
Ministra-Corregedora

Comunicações proferidas pelo Ministro Vital do Rêgo.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhora Ministra,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Conforme amplamente discutido na sessão plenária de hoje, no âmbito do TC- 007.689/2019-5, relatado com maestria pela Ministra Ana Arraes, em que se examinou contestação aos coeficientes individuais de participação do Estado Roraima no Fundo de Participação dos Estados (FPE), a situação do referido estado exige a mais alta atenção do Governo Federal, bem como desta Corte de Contas.

Diante das considerações trazidas a este Plenário, iniciadas pelas palavras do Presidente desta Casa, Ministro José Mucio Monteiro, e complementadas pelos Ministros Benjamin Zymler, Augusto Sherman e Andre Luis Carvalho, a participação do estado no FPE não é medida que se encerra para dar o devido tratamento à situação caótica que se instalou em Roraima em virtude da inesperada e significativa imigração de venezuelanos pela fronteira terrestre existente entre o estado e o país vizinho.

Entendo que somos, na forma concebida pela Constituição Federal, uma República Federativa e que, em razão disso, o estado brasileiro possui claras obrigações com seus entes federados.

Dessa forma, e na medida em que se trata de uma Política de Estado, proponho que seja determinado à Segecex que constitua processo com a finalidade de acompanhar a adequação das

medidas adotadas pelo Governo Federal, e pelo Congresso Nacional se for o caso, voltadas a dotar o Estado de Roraima de condições necessárias e suficientes para receber o grande contingente de imigrantes venezuelanos que adentram diariamente o país por meio da fronteira daquele estado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de outubro de 2019.

Ministro VITAL DO RÊGO

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhora Ministra,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

No último dia 10, tive a honra de representar a Presidência deste Tribunal na inauguração das novas instalações da Secretaria do TCU no meu estado da Paraíba.

Estive acompanhado do Secretário-Geral de Controle Externo, Paulo Wiechers, do Secretário-Geral de Administração, Luiz Henrique Pochyly, e do titular da Secretaria de Engenharia e de Serviços de Apoio, Thyago Coimbra.

O evento contou com a presença de autoridades federais e locais, e também de vários parceiros da rede de controle da Paraíba, a exemplo dos presidentes do TCE-PB, da Atricon e da Federação dos Municípios da Paraíba, e de membros do Ministério Público Federal e dirigentes da CGU, entre outros.

A nova sede representa um trabalho pioneiro, no âmbito do TCU, de adoção da locação no regime conhecido como "*Built to Suit*", modalidade de contratação com inegáveis benefícios administrativos. Trata-se de uma "locação sob medida", em que o proprietário executa as adaptações necessárias no imóvel para receber o locatário. Ou seja, a reforma foi realizada pelo particular, num tempo e a um custo substancialmente inferiores aos que seriam necessários caso a Administração se encarregasse da obra. A contratação se deu em 2018, na gestão do Ministro Raimundo Carreiro, e a ocupação foi realizada em maio deste ano.

A mudança para a nova sede, almejada pela unidade já há alguns anos, representou impactos positivos para os servidores e jurisdicionados, como conforto, segurança e disponibilidade de estacionamento, além da economia financeira de mais de 20%.

Fiquei impressionado com a informação de que apenas com a redução dos contratos de vigilância, recepção e limpeza que atendiam a sede anterior já será possível custear o aluguel das novas instalações. Em outras palavras, a Secretaria passou a ocupar imóvel muito mais confortável e seguro, reduzindo suas despesas anuais totais e ainda deixando de realizar uma grande reforma que se mostrava necessária no prédio anterior – orçada pela Segedam em 2018 em aproximadamente R$ 1,5 milhão.

Fiquei particularmente satisfeito ao tomar conhecimento de que alguns servidores que praticamente não iam à antiga sede voltaram a frequentar a Secretaria em virtude do conforto das novas instalações, apesar da ampliação da possibilidade do teletrabalho.

Durante a cerimônia de inauguração, aproveitei para salientar a importância dos trabalhos em parceria e o protagonismo da Rede de Controle da Paraíba (Focco/PB) nos trabalhos e ações de prevenção e combate a corrupção. Destaquei também as principais fiscalizações e processos atinentes ao estado, a exemplo da FOC PISF (Obras de esgoto associadas ao Projeto de Integração do Rio São Francisco) e a Auditoria Operacional de avaliação da implementação dos serviços de diagnóstico de câncer.

Concluo reforçando o alinhamento dessa contratação com as diretrizes da gestão do Presidente na busca de uma maior eficiência e racionalização dos recursos do Tribunal, em observância as restrições advindas com novo regime fiscal, instituído pela EC 95/2016.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de outubro de 2019.
Ministro VITAL DO RÊGO

ANEXO II DA ATA 40, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de nºs 2474 e 2499 a 2528, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 016.089/2018-9
Natureza: I – Pedido de Reexame (Representação)
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Interessados: Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A. (61.584.223/0001-38); Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda. (59.598.029/0001-60); LENC - Laboratório de Engenharia e Consultoria Ltda. (44.239.135/0005-03)
Representação legal: Igor Fellipe Araújo de Sousa (41605/OAB-DF) e outros, representando Construcap CCPS Engenharia e Comercio S.A.; Priscilla Bigotte Donato (248777/OAB-SP) e outros, representando RTA Engenheiros Consultores Ltda., Destesa Engenharia e Construções Ltda. e Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Luís Henrique Baeta Funghi (124.463/OAB-MG) e outros, representando LENC - Laboratório de Engenharia e Consultoria Ltda. e Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE. EXIGÊNCIAS QUE NÃO FIGURAM NO EDITAL. CONSOLIDAÇÃO DA CAUTELAR. TRATAMENTO NÃO ISONÔMICO. CONTINUIDADE DA LICITAÇÃO. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. ALEGAÇÕES ACERCA DA INCOMPETÊNCIA DESTE TRIBUNAL PARA O JULGAMENTO DA QUESTÃO; DE QUE O ATO IMPUGNADO NÃO TERIA QUALQUER IRREGULARIDADE; E DE AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. IMPROCEDÊNCIA. NEGATIVA DE PROVIMENTO AO RECURSO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Recursos – Serur e acolhida por seu corpo diretivo (peças 106, 107 e 108):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Consórcio Bandeirantes / Destesa / RTA (peça 95) contra o Acórdão 800/2019-TCU-Plenário (peça 91), da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação, com pedido de medida cautelar (peça 1), a respeito de possíveis irregularidades relacionadas à Licitação RDC

Eletrônico 99/2017-11 da Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado de Mato Grosso (Dnit/MT) para a contratação integrada de empresa especializada para a prestação de serviços de elaboração dos projetos e execução das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-158/MT – Lote A do Contorno da Terra Indígena Maraiwatsede.

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

9.1. conhecer da presente Representação, por satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do RI/TCU c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45, caput, da Lei 8.443/1992 e art. 251, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência da presente deliberação, para que a Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado de Mato Grosso (Dnit/MT):

9.2.1. adote as providências cabíveis ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular o julgamento da fase de habilitação da Licitação RDC Eletrônico 99/2017-11, ocorrida em 21/11/2017, por meio da ANÁLISE Nº 112/2017/SELIC - MT/SRE – MT (Documento SEI n. 0279282), que inabilitou o Consórcio CONSTRUCAP-EGIS, sob o argumento de que a proposta apresentada pela licitante não está aderente aos critérios de qualificação técnica requisitados no Edital;

9.2.2. anule todos os atos subsequentes, e diretamente dependentes da inabilitação do citado consórcio, por infringência ao disposto no item 19.2.19 do Edital do RDC Eletrônico 99/2017- 11 c/c item 5.1, alíneas "e" e "f", do Anexo 1.A (Anteprojeto), do mencionado Edital, bem como ao art. 3º da Lei 12.462/2011 e aos arts. 3º, 30 e 33 da Lei 8.666/1993;

9.2.3. informe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da notificação, as providências adotadas para o pleno cumprimentos das presentes determinações;

9.3. confirmar a cautelar adotada por meio do despacho do Exmo. Min. Relator José Múcio Monteiro, confirmada pelo Acórdão 1.363/2018 – TCU – Plenário, de forma a permitir a continuidade do certame licitatório após a adoção das medidas do subitem anterior; e

9.4. dar ciência à Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado de Mato Grosso (Dnit/MT), com fundamento no art. 7º da Resolução – TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no procedimento licitatório RDC Eletrônico 99/2017-11, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.4.1. inabilitação indevida, ocorrida em 21/11/2017, por meio da ANÁLISE Nº 112/2017/SELIC - MT/SRE – MT (Documento SEI n. 0279282), do Consórcio formado pelas empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (CNPJ 61.584.223/0001-38) e Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 44.239.135/0005-03), da Licitação RDC Eletrônico 99/2017- 11, em afronta aos princípios da legalidade, da moralidade, da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo das propostas e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, constantes nos seguintes normativos: caput, do art. 37, da CRFB/88; inciso IV, § 1º, art. 1º e art. 3º, ambos da Lei 12.462/2011; art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.4.2. imposição de exigências que extrapolam as disposições do Edital RDC Eletrônico 99/2017-11 contra o Consórcio formado pelas empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (CNPJ 61.584.223/0001-38) e Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 44.239.135/0005-03), ao exigir que as mencionadas empresas comprovassem, para fins de habilitação no certame, a execução de serviços idênticos aos serviços licitados, constantes no item 19.3 do Anexo I.A do mencionado Edital, em afronta ao item 19.2.19 do Edital do RDC Eletrônico 99/2017-11 c/c item 5.1, alíneas "e" e "f", do Anexo 1.A (Anteprojeto), do mencionado Edital, bem como aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo das propostas, constantes no art. 3º da Lei 12.462/2011; e nos arts. 3º, 30, § 3º, e 33, todos da Lei 8.666/1993;

9.4.3. tratamento não isonômico ao analisar as condições de habilitação/qualificação técnica, quando comparado o julgamento emitido para o Consórcio formado pelas empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (CNPJ 61.584.223/0001-38) e Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 44.239.135/0005-03), em relação ao julgamento emitido para o Consórcio liderado pela empresa Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda. (CNPJ 59.598.029/0001-60), em violação aos princípios da legalidade, da moralidade, da economicidade, da igualdade de condições a todos os concorrentes, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo das propostas e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, insculpidos nos seguintes normativos: caput, e inciso XXI, do art. 37, da CRFB/88; incisos I e IV, § 1º, art. 1º e art. 3º, ambos da Lei 12.462/2011; art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.5. dar ciência do teor da presente decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentaram, ao Dnit/MT, bem como ao Consórcio formado pelas empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (CNPJ 61.584.223/0001-38) e Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 44.239.135/0005-03) e ao Consórcio liderado pela empresa Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda. (CNPJ 59.598.029/0001-60), por meio de seus representantes;

9.6. nos termos do art. 35 da Resolução-TCU 259/2014, determinar à Secex/MT que monitore o cumprimento da presente deliberação.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de representação das empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (CNPJ 61.584.223/0001-38) e Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 44.239.135/0005-03) (peça 2), nos termos do art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, dos arts. 237, VII, 234, 235 e 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, relacionada à possível ocorrência de irregularidades na execução da Licitação RDC Eletrônico 99/2017-11 da Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado de Mato Grosso (Dnit/MT) para a contratação integrada de empresa especializada para a prestação de serviços de elaboração dos projetos e execução das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-158/MT – Lote A do Contorno da Terra Indígena Maraiwatsede.

2.1. Em despacho à peça 31, o Exmo. Min. José Múcio Monteiro, relator a quo, concordou com a Unidade Técnica (peça 28) e decidiu determinar, cautelarmente, inaudita altera pars, ao Dnit/MT, em resumo, a suspensão da Licitação RDC Eletrônico 99/2017-11, bem como que se abstivesse de celebrar o contrato decorrente do mencionado certame com o consórcio liderado pela empresa Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda. (CNPJ 59.598.029/0001-60), determinando, também, as oitivas dos envolvidos e demais providências complementares, tendo o referido despacho sido referendado, posteriormente, por meio do Acórdão 1363/2018-TCU-Plenário (peça 36).

2.2. Efetuada as notificações (peças 33, 34, 35 e 44) o Dnit/MT apresentou resposta à oitiva, conforme peça 39 e item não digitalizável acostado aos autos, que se constitui de diversos documentos correlatos ao procedimento licitatório em comento, assim como a empresa Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda. (CNPJ 59.598.029/0001-60), conforme documentos acostados às peças 47 e 48.

2.3. Posteriormente foram juntados aos autos elementos adicionais pelo Consórcio Bandeirantes/Destesa/RTA à peça 70, memorial pelas empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A e Egis - Engenharia e Consultoria Ltda. (peça 84) e, por fim, o Dnit/MT trouxe aos autos cópia de sentença judicial proferida em mandado de segurança impetrado pelas empresas Construcap CCPS e Egis (peça 85) no qual foram questionados os mesmos fatos tratados nos presentes autos.

2.4. Da análise de toda documentação constante dos autos, esta Corte, anuindo às propostas de encaminhamento apresentadas pela Unidade Técnica (peça 86), com uma ressalva do Ministério Público/TCU, que entendeu que não seria o caso de o Tribunal fixar entendimento sobre a matéria, ante a necessidade de estudos mais aprofundados (peça 90), proferiu o acordão ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade desta Unidade Técnica (peça 97) foi rejeitado, à peça 99, pelo relator, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que concluiu pelo conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, sem manifestação acerca do efeito suspensivo, e determinou a oitiva do Consórcio Construcap-Egis para que, caso quisesse, apresentasse contrarrazões ao recurso interposto pelo Consórcio Bandeirantes/Destesa/RTA, haja vista haver interesses opostos entre ambos os interessados, medida cumprida à peça 101 e contrarrazões oferecidas à peça 104.

3.1. Em razão do conhecimento do recurso, tendo em vista que não houve comunicação acerca do julgamento à recorrente, deveria o recurso ser recebido por esta Corte com seu efeito suspensivo, eis que decorrente de expressa previsão do art. 48 c/c arts. 31 e 33 da Lei 8.443/1992.

3.2. Não obstante, necessário se alertar que no curso dos presentes autos, esta Corte, antes de ouvidas as partes interessadas, adotou medida cautelar para suspender o curso da licitação ou, caso já encerrada, determinar ao Dnit/MT que se abstivesse de celebrar contrato dela decorrente.

3.3. Nesse sentido, conforme apontado pela empresa representante em suas contrarrazões à peça 104, não deverá o Tribunal conferir efeito suspensivo ao recurso que ora se instrui.

3.4. Tal medida, embora aparente conflito com as citadas normas constantes da Lei Orgânica deste Tribunal, decorre do que dispõe o art. 1.012, § 1º, inciso V, do Código de Processo Civil, diploma de aplicação subsidiária aos processos de competência desta Corte e, conforme jurisprudência interna, é perfeitamente aplicável ao caso em apreço. Dentre outros casos, se colhe do Voto que fundamenta o Acórdão 2076/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, o seguinte entendimento:

Havendo recurso contra acórdão que confirma a medida de urgência, este é recebido apenas em seu efeito devolutivo, conforme disciplina o Código de Processo Civil, em seu art. 1.012, §1º, inciso V, aplicado subsidiariamente aos processos de controle externo.

3.5. Dessa forma, propõe-se o conhecimento do recurso sem atribuição de efeitos suspensivos, eis que confirmada pelo acórdão recorrido a cautelar adotada nos autos.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do recurso.

4.1. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se esta Corte tem competência para a tutela de interesses privados;

b) se a representante apresentou a proposta mais vantajosa;

c) se a representante pode ser habilitada tecnicamente;

d) se houve ofensa ao princípio da isonomia entre as licitantes.

5. Tutela de interesses privados.

<u>Razões recursais</u>

5.1. Questiona a recorrente a competência desta Corte para a tutela de interesses privados. Isso porque, segundo alega, o intuito único da empresa representante ao acionar este Tribunal é o de ser habilitada no certame promovido pelo Dnit/MT, ao passo que esta não seria a instância competente para tal mister, argumentando que a competência dada pelo legislador ao Tribunal de Contas da União seria a de defender os interesses públicos, não havendo, ainda, a possibilidade de se adentrar em temas afetos à discricionariedade do Administrador Público.

5.2. Nesse sentido, traz a recorrente decisões adotadas pelo Tribunal nos seguintes julgados: Acórdão 789/2009-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, Acórdão 8071/2010-TCU-1ª Câmara, relator Weder de Oliveira. Extrai o recorrente, desses acórdãos, a conclusão de que o Tribunal não teria competência para julgar a matéria da presente representação já que, ainda que ocorra flagrante violação a dispositivos da lei ou do edital, não havendo lesão ao interesse público, o foro competente para a apreciação da questão seria o Poder Judiciário.

5.3. Outro exemplo citado pela recorrente é o que restou decidido no Acórdão 4056/2010-TCU-Plenário no qual, mesmo tendo esta Corte constatado vícios no edital capaz de restringir a

competitividade, não vislumbrou lesão ao interesse público em razão do razoável volume de licitantes e dos descontos obtidos na fase de lances.

5.4. Também argumentam que a autora da presente representação impetrou mandado de segurança junto à Justiça Federal sabedora de que os interesses por ela pleiteados, eminentemente privados, somente poderiam ser apreciados na referida esfera e que, não obstante a competência exclusiva, restou o pedido de liminar indeferido, demonstrando que não assiste razão à representante.

5.5. Ademais, a recorrente traz diversos trechos das petições dirigidas ao Poder Judiciário e à esta Corte demonstrando as similaridades entre as duas que, no entender da recorrente, demonstra cabalmente que a intenção da representante, nas duas, seria exclusivamente a defesa de seus interesses.

Contrarrazões

5.6. Em suas contrarrazões o Consórcio CONSTRUCAP-EGIS afirma não fugir às competências deste Tribunal a análise da matéria constante da representação por ela oferecida, citando normas previstas na Constituição Federal, na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU que lhe atribuem a competência para o controle da legalidade nos processos licitatórios de órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

5.7. Também reforça seus argumentos citando o princípio da independência das instâncias, afirmando que este Tribunal de Contas não está sujeito, em suas decisões, a julgamentos proferidos no âmbito do Poder Judiciário, contestando a afirmação da recorrente de que a matéria já teria sido decidida em mandado de segurança impetrado junto à Justiça Federal.

Análise

5.8. Não assiste razão à recorrente. A competência desta Corte de contas não está adstrita, como parece entender a recorrente, simplesmente aos interesses financeiros da União Federal.

5.7. Nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas da União:

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

5.9. Dessa forma, embora a decisão vergastada tenha o condão de alterar direitos de terceiros, isso se dá de forma indireta, pois o objetivo principal do Tribunal no presente caso é o controle da legalidade dos atos praticados no curso do procedimento licitatório.

5.10. Não há como se conceber outra leitura, por exemplo, da norma insculpida no art. 113 da Lei 8.666/1993, já que a representação oferecida por licitante, na maioria das vezes, apesar do dever de demonstrar o ato irregular, terá a finalidade de que a Administração Pública garanta a si os direitos que lhe são previstos no referido diploma legal.

5.11. Entretanto, conforme já exposto, não significa dizer que o Tribunal atuará para assegurar à licitante autora da representação seus interesses privados, mas, sobretudo, assegurar a observância das normas que regem a Administração Pública.

5.12. Entender diferente disso daria margem a toda sorte de irregularidades e ilicitudes possivelmente praticadas por órgãos da Administração Pública, por exemplo, ao descumprimento do dever de licitar, pois eventuais desclassificações indevidas de licitantes poderiam ser utilizadas para, em violação ao dever de licitar, em afronta ao princípio da impessoalidade e à busca da proposta mais vantajosa, escolher o agente público determinada empresa que tenha interesse pessoal em contratar.

5.13. Por tais motivos tanto o legislador constitucional, como o legislador ordinário, incumbiram este Tribunal do controle não só dos gastos públicos diretamente, mas também do controle da legalidade dos atos que o antecedem, como o processo licitatório ora tratado.

5.14. Não bastassem os argumentos já citados para refutar a alegação trazida pela recorrente, em voto lapidar, em estrita observância aos normativos constitucional e legais que regem a matéria e em conformidade com a jurisprudência uníssona e clara deste Tribunal, concordando com a instrução da Unidade Técnica e com o parecer do Parquet especializado e sendo aprovado pelo Colegiado

Pleno deste Tribunal, ou seja, sem qualquer divergência, assim se manifestou sobre a questão o relator a quo (peça 92):

3. Em relação a essa questão, vislumbro claramente a existência de interesse público na garantia de lisura da licitação em exame e de qualquer procedimento licitatório. Não tenho dúvidas que esse tipo de irregularidade está no âmbito de atuação e de competência desta Corte de Contas, ao contrário do que defende o Consórcio Bandeirantes/DESTESA/RTA, (peça 70, p. 9 e 11).

4. Como é sabido, a fiscalização da legalidade e legitimidade dos atos administrativos está entre as atribuições legais e constitucionais deste Tribunal. O caso em exame, relativo à ausência de fundamento legal para a desclassificação da licitante por descumprimento de critério de habilitação técnica, não poderia escapar de sua ação fiscalizadora, ainda que a matéria tenha sido objeto de apreciação do judiciário e tenha tido como resultado o indeferimento de medida liminar em favor da desclassificada. Assim, as normas constitucionais e o princípio da independência das instâncias não socorrem a quem defende que esta Corte não tem competência para examinar a validade dos atestados apresentados, ainda que esta ação fiscalizadora reflexamente favoreça terceiro prejudicado (art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, arts. 1º, 4º, 5º, 45 e 85 da Lei nº 8.443/1992 e art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993).

5.15. Por fim, se eventualmente pudesse assistir razão à recorrente, deveria a mesma, em inafastável reflexão, considerar-se impedida de interpor o recurso que ora se instrui, pois não são outros senão seus próprios e privados interesses que busca verem tutelados por este Tribunal. Partindo, assim, deste pressuposto, deveria a peça recursal também ser questionada pelos mesmos fundamentos.

5.16. Entretanto, a apreciação pelo Tribunal da questão posta no recurso, independentemente de eventuais direitos indiretos que sua decisão possa afetar, demanda o conhecimento do apelo justamente em razão do entendimento dos ministros desta Corte de que a matéria tratada nos presentes autos é de competência do Tribunal de Contas da União.

6. Proposta mais vantajosa.

<u>Razões recursais</u>

6.1. Sustenta a recorrente que a empresa autora da presente representação não teria apresentado a proposta mais vantajosa à Administração Pública, já que a diferença de preços entre aquela proposta e a sua é de apenas 0,04% ou, em valores monetários, de R$ 99.500,00.

6.2. Isso porque, em sua visão, não basta haver preços inferiores para se lograr vencedor do certame licitatório, havendo a necessidade, sob pena de violação do princípio da eficiência, de haver a qualificação técnica necessária à execução do objeto licitado.

6.3. Nesse sentido, afirma que a representante não apresentou os atestados necessários para comprovar sua expertise necessária para a consecução do objeto, devendo, como corretamente fez a comissão de licitações do Dnit/MT, ser desclassificada e lograr-se vencedora a recorrente, eis que comprovou perante a Autarquia Federal possuir a experiência necessária para ser contratada.

6.4. Cita, em sua defesa, a doutrina de Marçal Justen Filho e decisão proferida pelo E. Superior Tribunal de Justiça sobre a necessidade de haver qualificação técnica para a contratação com a Administração Pública.

<u>Contrarrazões</u>

6.5. Assevera que, sendo a licitação lançada pelo Dnit/MT do tipo menor preço, não há razões para se considerar irrelevante o valor de R$ 99.500,00 entre as propostas da primeira e segunda colocadas, sob pena de violação aos princípios da economicidade e da legalidade administrativa.

6.6. Sustenta que a irrelevância do valor suscitado pela recorrente não pode ser aceito, pois tal valor é considerado pelo Tribunal suficiente para a instauração de processo de tomada de contas especial, nos termos da IN/TCU 71.

<u>Análise</u>

6.7. Novamente a recorrente não traz argumentos aptos a alterar a deliberação recorrida. Ocorre que a licitação tratada nos presentes autos, conforme corretamente informa a representante, é

do tipo menor preço. Dessa forma, independentemente da materialidade do valor ofertado a menor, observados os critérios de qualificação técnica, tratados no próximo tópico, deve sagrar-se vencedora do certame a licitante que oferecer o menor valor.

6.8. Destarte, não havendo dúvidas acerca dos valores ofertados pela representante e pela recorrente, conforme documentos acostados aos autos e reconhecidos como corretos por todas as partes envolvidas nos presentes autos, irrelevante à apreciação do feito a questão ora tratada.

7. Qualificação técnica.

Razões recursais

7.1. Após tecer extenso arrazoado sobre contratação integrada, envolvendo o desenvolvimento de projetos básico e executivo, além da execução das obras, a recorrente afirma que a representante desconhece a complexidade da elaboração de laudo de desapropriação, citando trecho abordado pelo Dnit/MT para julgar improcedente recurso interposto pela representante no curso da licitação no qual referido órgão aborda a importância da prévia experiência na elaboração de projetos de desapropriações, afirmando (peça 95, p. 39):

Dentre as principais características da desapropriação, além do registro adequado das áreas que serão tomadas pelo ente público, encontra-se a justa indenização, etapa de extrema relevância para que o processo ocorra de forma a minimizar os riscos para União, tanto no que tange ao atraso das obras como ao dispêndio indevido do erário.

7.2. Destaca ainda trecho da sentença proferida no âmbito do mandado de segurança já citado na presente instrução na qual o magistrado reconhece ser a desapropriação etapa indispensável para a execução das obras rodoviárias, para, ao final, afirmar a recorrente que a qualificação técnica exigida no edital da licitação é absolutamente adequada à contratação.

7.3. Por fim, alega a recorrente que o edital de licitações é documento uno e devem suas partes, inclusive anexas, serem lidas e obedecidas por todas as licitantes, mas que esta Corte, em análise parcial e que se assemelharia a uma defesa das empresas autoras desta representação (peça 95, p. 49), teria entendido erroneamente os termos do edital ao não considerar a apresentação de laudo de desapropriação como requisito de habilitação.

Contrarrazões

7.4. Afirma a representante que os atestados por ela apresentados na fase de habilitação, conforme já reconhecido por esta Corte, são aptos a qualifica-la tecnicamente para a execução do objeto licitado, pois tais documentos comprovam a realização de todos os serviços relativos aos projetos de desapropriação.

7.5. Ademais, tendo em vista se tratar de consórcio, foi devidamente considerado o percentual de participação da empresa executora dos serviços descritos nos atestados na composição das empresas participantes e, mesmo com tal redutor, o número de serviços superou o mínimo requerido pela Autarquia licitante.

Análise

7.6. Não há reparos ou acréscimos a se realizar na escorreita análise empreendida pela Unidade Técnica responsável pela instrução do feito na fase processual anterior, quando assim se manifestou (peça 58):

41. Primeiramente, registre-se que a Certidão de Acervo Técnico 2620120011132 (peça 16, p. 7) está vinculada ao atestado emitido pela empresa Desenvolvimento Rodoviário S/A – Dersa (peça 16, p. 8-26).

42. O mencionado atestado emitido pela Dersa descreve os serviços de desapropriação executados por consórcio de empresas no qual a empresa Lenc Laboratório de Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 44.239.135/0005-03) tinha participação de trinta por cento (peça 16, p. 8 e 24).

43. Com base no mencionado atestado, extrai-se que a empresa Lenc executou Projeto de Desapropriação que obedeceu as diretrizes constantes do normativo denominado "Projeto de Desapropriação e Decreto de Utilidade Pública" do Departamento de Estradas de Rodagem do

Estado de São Paulo - DER/SP (peça 23). Ainda, o atestado emitido pela Dersa informa que o projeto de desapropriação é constituído dos seguintes elementos: planta de decreto de utilidade pública, plantas gerais de desapropriação e cadastros individuais de propriedade.

44. Os quantitativos de cadastros de propriedades constantes do mencionado atestado ultrapassam com folga o número exigido no Edital da licitação em comento, que foi fixado em 50 unidades (peça 5, p. 59 e peça 16, p. 24), mesmo considerando-se o percentual de participação de trinta por cento da empresa Lenc na execução dos serviços.

45. Ou seja, comparando-se a descrição dos serviços executados pela empresa Lenc, constantes no mencionado atestado emitido pela Dersa, com a citada norma do DER/SP, conclui-se que esses serviços são similares aos "laudos de desapropriação" exigidos como critério de qualificação técnica no Edital em tela (peça 5, p. 59).

46. Como visto, além de os serviços executados pela empresa Lenc serem semelhantes aos exigidos no Edital, o quantitativo mínimo foi atendido. Falta verificar qual a relação da empresa Lenc com a empresa Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 44.239.135/0005-03), que figura como consorciada com a empresa Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (CNPJ 61.584.223/0001-38), no certame em comento.

47. Dos autos, extrai-se que a empresa Lenc passou a denominar-se Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (peça 8, p. 1, 6 e 13), que é a empresa que participa do atual certame e que apresentou a Certidão de Acervo Técnico 2620120011132 (peça 16, p. 7), que está vinculada ao atestado emitido pela empresa Desenvolvimento Rodoviário S/A – Dersa (peça 16, p. 8-26).

48. Portanto, sabendo-se que a empresa Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. atende aos critérios exigidos quanto a possuir qualificação técnica para os serviços de "laudos de desapropriação", conclui-se que o consórcio por ela integrado foi indevidamente inabilitado do certame em comento pela Comissão de Licitação.

49. Ou seja, a Comissão de Licitação, com sua conduta, violou os princípios da legalidade, da moralidade, da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo das propostas insculpidos no art. 3º da Lei 12.462/2011 e no art. 3º da Lei 8.666/1993. Além disso, também violou os princípios da legalidade e da moralidade, constantes do caput, do art. 37, da CRFB/88, violou a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (inciso IV, § 1º, art. 1º, da Lei 12.462/2011 e art. 3º da Lei 8.666/1993), bem como reduziu a eficiência na contratação pública, em violação ao inciso I, § 1º, art. 1º, da Lei 12.462/2011.

7.7. Não obstante a citada análise, o recurso de reconsideração, por sua natureza e por força dos princípios constitucionais do duplo grau de jurisdição, do devido processo legal e da ampla defesa, possui efeito devolutivo pleno, o que pressupõe nova apreciação pelo Tribunal de toda matéria impugnada.

7.8. Ocorre que, após o reexame dos autos, verificou-se que não foram apresentados argumentos, documentos ou informações que possibilitem a formação de novo juízo acerca da matéria. Com efeito, conforme evidenciado na citada instrução, à qual foi incorporada pelo relator a quo em suas razões de decidir, restou clara a irregularidade na conduta da comissão de licitações ao inabilitar a autora da presente representação e, após a interposição de recurso, manter a decisão adotada.

7.9. Assim, apesar de o recorrente repetir os mesmos argumentos aos examinados pela deliberação combatida, esses foram novamente examinados, em razão do pedido de nova decisão. Entretanto, verificou-se, conforme anteriormente registrado, que os argumentos novamente trazidos aos autos pelo recorrente não são capazes de modificar o entendimento firmado pelo Tribunal no acórdão recorrido.

7.10. Quanto à acusação da recorrente de que a Unidade Técnica desta Corte teria sido parcial e praticado ato para beneficiar a representante, cabe esclarecer que, apesar da gravidade do que se alega, os patronos da recorrente não se desincumbiram de trazer aos autos qualquer elemento que a comprove. Ademais, ao assim acusarem a Unidade Técnica não deixaram, de forma indireta, de

estenderem também ao representante do Ministério Público/TCU e aos ministros que compõe este Tribunal a mesma prática, haja vista que todas as citadas autoridades, sem ressalvas, expressamente anuíram à análise empreendida pala unidade instrutiva.

8. Isonomia entre as licitantes.

Razões recursais

8.1. Alega que não há que se falar em violação ao princípio da isonomia em razão de atos praticados pela comissão de licitações para inabilitar a representante e habilitar a recorrente, pois, no seu entender, tanto a inabilitação quanto a habilitação citadas teriam se dado em conformidade com as normas da licitação.

8.2. Nesse sentido, afirma que os laudos de desapropriação por ela apresentados, ao contrário do que afirma a representante, comprovam a execução completa dos serviços requeridos no edital da licitação, mas que maliciosamente a representante não teria trazido ao conhecimento desta Corte a documentação completa, mas apenas parte dela, no intuito de ludibriar o Tribunal. Ademais, a recorrente indica qual seria a documentação completa, que já se encontra inserida nestes autos.

8.3. No que diz respeito à inabilitação da representante, a recorrente esclarece que tal medida não se deu em virtude do nome dado ao atestado de capacidade técnica, não importando se fosse denominado "laudo de desapropriação", mas sim por tais documentos apresentados pela representante à comissão de licitação não conterem todos os serviços requeridos pela entidade licitante.

8.4. Afirma, por fim, que a violação ao princípio da isonomia será materializada caso mantido o acórdão recorrido, pois o julgamento realizado pela comissão de licitação aplicou a todas as licitantes, inclusive resultando na inabilitação da representante, as normas impostas a todos os participantes e, ainda, àquelas empresas que não participaram da licitação por estarem em situação semelhante à da empresa que deu origem a este processo de fiscalização, mas que não poderão valer-se da decisão desta Corte para efetivamente participarem do procedimento licitatório.

Contrarrazões

8.5. Reforça a representante as razões já expostas na peça inaugural dos presentes autos afirmando que fora inabilitada com base em item não previsto no edital de licitação como critério para habilitação, o que já foi reconhecido pelo Tribunal, ao passo que a recorrente, não tendo também apresentado tais documentos, foi habilitada pela comissão de licitações do Dnit/MT.

Análise

8.6. A empresa autora da representação afirmou em sua peça inaugural, conforme descrito pela recorrente, que a comissão de licitações teria lhe inabilitado e, com base na mesma norma prevista no item 19.3 do anexo I.A do edital usada para tal medida e estando a documentação da empresa recorrente incompleta, a declarado habilitada, motivo pelo qual questionou a ausência de isonomia entre as licitantes.

8.7. Ocorre que no âmbito deste Tribunal foi verificado que a documentação apresentada pela recorrente atendia a norma constante do citado item do edital e que a representação, nesta parte, seria improcedente, motivo pelo qual não há razões para a recorrente se insurgir. Assim restou consignado no relatório que fundamenta a deliberação recorrida:

61. Os argumentos apresentados já foram analisados à peça 58 e não alteram as conclusões expostas anteriormente, as quais, em resumo, são:

a) a legalidade da habilitação do Consórcio Bandeirantes/Destesa/RTA, concernente aos serviços de desapropriação (peça 58, p. 25/26, itens 121 a 126);

b) o contido no item 19.3 do Anexo I.A do Edital não pode ser considerado referencial ou critério de habilitação/qualificação técnica no mencionado certame (peça 58, p. 11/13, itens 51 a 64).

62. Destarte, é improcedente o alegado pelo consórcio Construcap-Egis.

8.8. Dessa forma, não havendo ofensa ao princípio da isonomia em relação ao disposto no item 19.3 do anexo I.A do edital, ora questionado, a argumentação não tem o condão de alterar o acórdão vergastado.

CONCLUSÃO.

9. Da análise anterior conclui-se que:

a) esta Corte tem competência para a análise da matéria constante dos presentes autos e sua decisão pode, por via indireta, beneficiar interesses privados;

b) a empresa autora da representação apresentou a proposta mais vantajosa à Administração Pública;

c) não foi lícita a inabilitação da representante, pois os documentos requeridos no edital da licitação foram correta e integralmente apresentados durante o certame;

d) no que se refere ao atendimento à norma prevista no item 19.3 do anexo I.A do edital de licitações, não há que se falar em ofensa ao princípio da isonomia entre as licitantes.

9.1. Dessa forma, deve ser negado provimento ao pedido de reexame interposto e mantido, em seus exatos termos, o acórdão vergastado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto por Consórcio Bandeirantes / Destesa / RTA contra o Acórdão 800/2019-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de expediente denominado "pedido de reconsideração", interposto pelo Consórcio Bandeirantes/Destesa/RTA, em face do Acórdão 800/2019-Plenário, que fixou prazo para que o Dnit anulasse o julgamento da fase de habilitação da Licitação RDC Eletrônico 99/2017-11, que inabilitou o Consórcio Construcap-Egis, sob o argumento de que os documentos de habilitação apresentados pela licitante não estariam aderentes aos critérios de qualificação técnica exigidos no instrumento convocatório.

2. O objeto do certame consiste na contratação integrada da prestação de serviços de elaboração dos projetos e da execução das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-158/MT – Lote A do Contorno da Terra Indígena Maraiwatsede.

3. O valor do orçamento base da licitação, incluindo o adicional de risco, foi de R$ 272.709.299,12. Participaram do certame 22 empresas, sendo que o Consórcio Construcap-Egis, autor da presente representação, apresentou a melhor proposta na fase de lances, no valor de R$ 179.500.000,00, em que houve a efetiva disputa entre as licitantes. No entanto, na fase de habilitação, o aludido consórcio foi inabilitado, fazendo com que sua proposta fosse recusada.

4. Dessa forma, o objeto da licitação foi adjudicado ao consórcio liderado pela empresa Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda., segundo colocado na fase de disputa de preço, pelo lance de R$ 179.599.000,00.

5. Consoante consignado no relatório da deliberação atacada, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, a principal questão posta nos autos diz respeito à inabilitação do Consórcio Construcap-Egis, que ofereceu o melhor lance na Licitação RDC Eletrônico 99/2017-11.

6. Por considerar ilegal a inabilitação do referido consórcio, o Acórdão 800/2019-Plenário fixou prazo para que a Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado de Mato Grosso (Dnit/MT) anulasse o julgamento da fase de habilitação do certame em tela, bem como de todos os atos subsequentes e diretamente dependentes da inabilitação do citado consórcio, por infringência ao disposto no item 19.2.19 do instrumento convocatório.

7. Outrossim, a decisão recorrida confirmou a medida cautelar anteriormente adotada por meio do despacho do Ministro José Múcio Monteiro, referendada pelo Acórdão 1.363/2018-Plenário, que suspendeu a continuidade do certame.

8. Inconformado com o desfecho processual, o Consórcio Bandeirantes/Destesa/RTA interpôs a peça recursal ora em apreciação, a qual foi conhecida como pedido de reexame, previsto no art. 48 da Lei Orgânica do TCU, em face do princípio da fungibilidade recursal.

9. Considerando que durante toda a tramitação o processo deve respeitar o princípio do contraditório, especificamente na fase recursal, facultei ao Consórcio Construcap-Egis a oportunidade de contraditar a impugnação apresentada pelo ora recorrente, tendo em vista haver interesses opostos entre ambos os interessados.

II

10. Nesta etapa processual, a Secretaria de Recursos – Serur analisou os argumentos recursais bem como as contrarrazões apresentadas pelo Consórcio Construcap-Egis e concluiu, em pareceres uníssonos, pelo não provimento do apelo, mantendo inalterada a decisão recorrida.

11. Considero que o exame realizado pela unidade técnica abordou adequadamente todos os argumentos de fato e de direito aduzidos pelas partes, de forma que acolho integralmente as conclusões da Serur e adoto a análise realizada como razões de decidir.

12. Com efeito, os argumentos recursais apresentados inicialmente aduzem que a representante pretende transformar o TCU em órgão revisor de decisão judicial e que esta buscaria a satisfação exclusiva dos seus interesses privados.

13. Ao contrário do alegado, vejo relevante interesse público na atuação desta Corte de Contas no caso concreto, visto que a licitante com proposta mais vantajosa para a administração foi indevidamente inabilitada. Ademais, em face do princípio da independência das instâncias, este Tribunal não se vincula à decisão da Justiça Federal que, no dia 2/4/2018, negou a liminar pleiteada pela representante com semelhantes fundamentos aos acolhidos pelo acórdão recorrido.

14. Quanto à inabilitação indevida do Consórcio Construcap-Egis, os argumentos recursais repetiram as mesmas alegações já examinadas pela deliberação combatida. Assim, considerando o efeito devolutivo pleno do pedido de reexame, revisitei toda a análise anteriormente realizada e julgo irretocável o exame procedido pela unidade técnica responsável pela instrução do feito em fase processual anterior, **in verbis** (peça 28):

"41. Primeiramente, registre-se que a Certidão de Acervo Técnico 2620120011132 (peça 16, p. 7) está vinculada ao atestado emitido pela empresa Desenvolvimento Rodoviário S/A – Dersa (peça 16, p. 8-26).

42. O mencionado atestado emitido pela Dersa descreve os serviços de desapropriação executados por consórcio de empresas no qual a empresa Lenc Laboratório de Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 44.239.135/0005-03) tinha participação de trinta por cento (peça 16, p. 8 e 24).

43. Com base no mencionado atestado, extrai-se que a empresa Lenc executou Projeto de Desapropriação que obedeceu as diretrizes constantes do normativo denominado "Projeto de Desapropriação e Decreto de Utilidade Pública" do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo - DER/SP (peça 23). Ainda, o atestado emitido pela Dersa informa que o projeto de desapropriação é constituído dos seguintes elementos: planta de decreto de utilidade pública, plantas gerais de desapropriação e cadastros individuais de propriedade.

44. Os quantitativos de cadastros de propriedades constantes do mencionado atestado ultrapassam com folga o número exigido no Edital da licitação em comento, que foi fixado em 50 unidades (peça 5, p. 59 e peça 16, p. 24), mesmo considerando-se o percentual de participação de trinta por cento da empresa Lenc na execução dos serviços.

45. Ou seja, comparando-se a descrição dos serviços executados pela empresa Lenc, constantes no mencionado atestado emitido pela Dersa, com a citada norma do DER/SP, conclui-se que esses

serviços são similares aos "laudos de desapropriação" exigidos como critério de qualificação técnica no Edital em tela (peça 5, p. 59).

46. Como visto, além de os serviços executados pela empresa Lenc serem semelhantes aos exigidos no Edital, o quantitativo mínimo foi atendido. Falta verificar qual a relação da empresa Lenc com a empresa Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 44.239.135/0005-03), que figura como consorciada com a empresa Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (CNPJ 61.584.223/0001-38), no certame em comento.

47. Dos autos, extrai-se que a empresa Lenc passou a denominar-se Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (peça 8, p. 1, 6 e 13), que é a empresa que participa do atual certame e que apresentou a Certidão de Acervo Técnico 2620120011132 (peça 16, p. 7), que está vinculada ao atestado emitido pela empresa Desenvolvimento Rodoviário S/A – Dersa (peça 16, p. 8-26).

48. Portanto, sabendo-se que a empresa Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. atende aos critérios exigidos quanto a possuir qualificação técnica para os serviços de "laudos de desapropriação", conclui-se que o consórcio por ela integrado foi indevidamente inabilitado do certame em comento pela Comissão de Licitação.

49. Ou seja, a Comissão de Licitação, com sua conduta, violou os princípios da legalidade, da moralidade, da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo das propostas insculpidos no art. 3º da Lei 12.462/2011 e no art. 3º da Lei 8.666/1993. Além disso, também violou os princípios da legalidade e da moralidade, constantes do caput, do art. 37, da CRFB/88, violou a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (inciso IV, § 1º, art. 1º, da Lei 12.462/2011 e art. 3º da Lei 8.666/1993), bem como reduziu a eficiência na contratação pública, em violação ao inciso I, § 1º, art. 1º, da Lei 12.462/2011."

15. Em complemento à informação constante do item 44 reproduzido acima, verifico que o atestado emitido pelo Dersa informava a execução do cadastro de 297 imóveis urbanos, outras 18 propriedades rurais (até 5.000 m^2) e 77 imóveis rurais acima de 5.000 m^2 (peça 16, fl. 24), totalizando 382 cadastros individuais de propriedades. Considerando a participação de 30% da empresa Lenc (antecessora da Egis) no referido consórcio, haveria a comprovação de 114,6 cadastros individuais de imóveis, superior ao exigido no edital (50 propriedades).

16. Esclareço ainda que o aludido atestado informa que os serviços foram executados em conformidade com a Instrução de Projeto "Projeto de Desapropriação e Decreto de Utilidade Pública" do DER/SP (norma IP-DE-D00/001, juntado à peça 23 dos autos), a qual qualifica como "Projeto de Desapropriação" todas as providências necessárias à realização da desapropriação propriamente dita pelo ente público.

17. Assim, a partir da análise da norma do DER/SP, é possível concluir que os serviços comprovados pelo autor desta representação não se limitaram à mera execução de "Plantas Gerais de Desapropriação", como equivocadamente sustentado pela Comissão de Licitação, tendo sido devidamente comprovado que o consórcio indevidamente desclassificado reúne todas as exigências de qualificação técnica necessárias para a execução do objeto licitado, o que se constata pela análise documental dos elementos existentes nos autos.

18. Ainda cabe ressaltar que a exigência imposta pelo edital ora em exame para qualificação técnica, em consonância com os entendimentos jurisprudenciais do TCU, foi potencialmente restritiva, uma vez que os serviços de desapropriação referem-se a somente 0,62% do valor do contrato, contrariando a disposição de que as exigências de qualificação técnica devem se restringir aos aspectos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações da licitação e às parcelas de maior relevância e valor significativo, nos termos do art. 30 §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, e do art. 14 da Lei 12.462/2011, que institui o RDC.

19. Nos termos de remansosa jurisprudência do TCU, consubstanciada na Súmula 263, as exigências de qualificação técnica devem se ater às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto licitado. No caso em apreciação, além de não serem materialmente relevantes, considero que os serviços de desapropriação não representam parcela de elevada complexidade

técnica, sendo compostos basicamente pelo levantamento cadastral das propriedades afetadas pela obra, plantas gerais da faixa de domínio da rodovia e da área a ser desapropriada, bem como pela avaliação das benfeitorias a serem indenizadas pelo Poder Público.

20. Como bem destacou o pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU realizado no estágio processual anterior, a Caixa Econômica Federal contrata serviços de mesma natureza (avaliação de imóveis) por meio de credenciamento (peça 62, fl. 2), o que ilustra a baixa complexidade do projeto de desapropriação no contexto do objeto licitado.

21. Portanto, deve ser negado provimento ao recurso interposto pelo Consórcio Bandeirantes/Destesa/RTA.

Ante o exposto, voto por que seja adotada minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2474/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.089/2018-9.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A. (61.584.223/0001-38); Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda. (59.598.029/0001-60); LENC - Laboratório de Engenharia e Consultoria Ltda. (44.239.135/0005-03)

3.3. Recorrente: Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda. (59.598.029/0001-60).

4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

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

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

8. Representação legal:

8.1. Igor Fellipe Araujo de Sousa (41605/OAB-DF) e outros, representando Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A.

8.2. Priscilla Bigotte Donato (248777/OAB-SP) e outros, representando RTA Engenheiros Consultores Ltda., Destesa Engenharia e Construções Ltda. e Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda.;

8.3. Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

8.4. Luís Henrique Baeta Funghi (124.463/OAB-MG) e outros, representando LENC - Laboratório de Engenharia e Consultoria Ltda. e Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este pedido de reexame interposto pela Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda. contra o Acórdão 800/2019-Plenário, que apreciou representação noticiando irregularidades na Licitação RDC Eletrônico 99/2017-11, conduzida pela Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado de Mato Grosso (Dnit/MT), tendo por objeto a contratação integrada de empresa especializada para a prestação de serviços de elaboração dos projetos e execução das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-158/MT – Lote A do Contorno da Terra Indígena Maraiwatsede,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame interposto pela Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda, para, no mérito, negar a ele provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente e aos demais interessados.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2474-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 007.689/2019-5

Natureza: Contestação de Coeficientes de Transferências Obrigatórias.

Unidade: não há.

Interessado: Governo do Estado de Roraima (CNPJ 84.012.012/0001-26).

Representação legal: Wilson Alves de Sousa Junior (OAB/DF 60.288) e outros representando o Governo do Estado de Roraima.

SUMÁRIO: CONTESTAÇÃO AOS COEFICIENTES INDIVIDUAIS DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS PARA O EXERCÍCIO DE 2020. DECISÃO NORMATIVA TCU 175/2019. DISTINÇÃO ENTRE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA E RENDA PER CAPITA. RATIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES PELO IBGE. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de contestação apresentada pelo Estado de Roraima aos coeficientes individuais de participação das unidades da federação no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) para o exercício de 2020, fixados pela Decisão Normativa TCU 175, de 20/3/2019.

2. A contestação questiona, em síntese, o aumento da renda domiciliar per capita do estado de Roraima, considerada nos cálculos dos coeficientes, que era de R$ 1.006,00, em 2017, e passou para R$ 1.204,00, em 2018. Nas palavras do contestante:

"Como o rendimento domiciliar per capita deve ser calculado tendo como base os rendimentos domiciliares (em termos nominais) e o total de moradores e como todos os moradores devem ser considerados para o cálculo, sendo de conhecimento público e notório que Roraima enfrenta a maior crise imigratória da história recente do Brasil, a imigração venezuelana trouxe um aumento do desemprego e uma população sem nenhum tipo de renda familiar, salta aos olhos que o rendimento familiar per capita tenha aumentado."

3. Alega, ainda, que causou estranheza a definição do coeficiente de 2,429709%, já que não condiz com a evolução dos coeficientes em relação aos exercícios anteriores.

4. Ainda segundo o governo, o coeficiente individual fixado no percentual de 2,429709% para o exercício de 2020 pela referida decisão normativa não reflete, satisfatoriamente, o desiderato de justiça distributiva do art. 2º, III, da Lei Complementar 62/1989, alterada pela Lei Complementar 143/2013, pois não se levou em conta o fator do saldo migratório internacional.

5. Requer, por conseguinte, a imediata correção do coeficiente de participação no FPE para o estado de Roraima no exercício de 2020.

6. Realizou-se diligência ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com vistas a esclarecer a metodologia utilizada pelo instituto nas apurações realizadas naquele estado em 2018 (peça 8).

7. O IBGE encaminhou nota técnica prestando esclarecimentos e ratificou as informações sobre o rendimento domiciliar per capita fornecidas para fins de cálculo do FPE para o exercício de 2020 (peças 12 e 13). À peça 13 atribui-se a classificação sigilosa, tendo em vista que as informações nela contidas ainda não foram divulgadas pelo instituto.

8. Na instrução de peça 14, auditora da Semag propõe conhecer da contestação apresentada pelo Governo do Estado de Roraima para, no mérito, considerá-la improcedente, bem como apensar os presentes autos ao TC 005.096/2019-7, que trata do cálculo dos coeficientes individuais de participação no FPE para o exercício de 2020.

9. O titular da Semag acolhe a proposta alvitrada com ajustes e propõe prestar informações ao Governo do Estado de Roraima, ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República acerca da metodologia de apuração do IBGE e do procedimento de cálculo do FPE, decorrente do disposto na Lei Complementar 62/1989. Salienta, por fim, que deve ser mantido o sigilo do expediente encaminhado pelo instituto (peça 13).

10. O Estado de Roraima apresentou requerimento de retirada de pauta do processo (peça 19), pois não teria obtido autorização para ter acesso a nota técnica do IBGE (peça 13 - sigilosa), com os dados dos cálculos do rendimento domiciliar per capita (RDPC).

11. Deferi o pleito de acesso à peça 13, salientando o dever de resguardar o sigilo das informações nela contidas, nos termos do art. 25, §2º, da Lei 12.527/2011, e concedi prazo para que o Estado de Roraima se manifestasse exclusivamente acerca do referido documento.

12. Em sua manifestação, a entidade reiterou os argumentos expostos anteriormente no sentido de que o IBGE não teria capturado em sua estimativa a realidade da imigração venezuelana no âmbito estadual. Quanto à peça 13, limitou-se a dizer que (peça 35):

"Da análise dos quadros 1 e 2 disponibilizados (evento n. 13), na qual integra a resposta do IBGE aos questionamentos do TCU, sobre o questionamento do Estado de Roraima quanto ao Rendimento Domiciliar Per Capita (RDPC), conclui-se que o referido item se funda somente no valor final do RDPC e sua composição, não apresentando o ponto central do questionamento do Estado de Roraima que é sobre a população utilizada para determinação do RDPC, conforme Estudo Técnico CGES n. 15/2019, de 21 de agosto de 2019 (doc. 01 em anexo)."

13. A Semag manteve a proposta anterior, no sentido de conhecer da contestação para, no mérito, considerá-la improcedente, bem como prestar esclarecimentos ao Estado de Roraima, ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República (peças 43 a 45).

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de contestação apresentada pelo Estado de Roraima em face dos coeficientes individuais de participação no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) fixados pela Decisão Normativa TCU 175, de 20/3/2019, para o exercício financeiro de 2020.

2. Conheço da presente contestação, uma vez que o expediente foi protocolado no dia 8/4/2019, dentro, portanto, do prazo de trinta dias a partir da data de publicação da decisão normativa, previsto no art. 292 do Regimento Interno do TCU.

3. Quanto ao mérito, a contestação não merece acolhida.

4. A aparente incoerência apontada pelo Estado de Roraima, relativa ao fato de ter recebido grande volume de imigrantes e à elevação da renda domiciliar per capita do estado, apurada pelo IBGE, decorre de expressa disposição legal e do conceito metodológico dessa apuração.

5. Com efeito, o art. 2º, §3º, da Lei Complementar 62/1989, com redação dada pela Lei Complementar 143/2013, assim dispõe:

"§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e da **renda domiciliar per capita** publicados pela entidade federal competente." (grifo nosso)

6. De acordo com a metodologia informada pelo instituto, o cálculo da **renda domiciliar per capita** difere do da **renda per capita**, na medida em que captura não a renda total de todos os habitantes do estado, mas apenas a das pessoas moradoras de domicílios particulares permanentes.

7. Questionado pelo TCU, o IBGE ratificou o incremento da renda domiciliar per capita em 19,7% para o estado de Roraima.

8. Por outro lado, a Semag informa que o contingente de imigrantes venezuelanos foi considerado no cálculo da população total daquele estado, embora seu incremento de 2017 para 2018 (5,4%) tenha sido inferior ao apurado (10,3%); a população cresceu de 522.636, em 2017, para 545.885 habitantes, em 2018.

9. Ainda que fosse considerado incremento populacional maior, o cálculo do fator representativo da população não restaria alterado, tendo em vista o limite mínimo de 1,2% previsto no art. 2º, inciso III, alínea "a", da Lei Complementar 62/1989.

10. Explico. O fator representativo da população de Roraima gira em torno de 0,28% da população total do País; é o estado-membro menos populoso da Federação. A lei complementar estabelece que esses percentuais deverão ser ajustados para fins dos cálculos dos coeficientes, observando-se os limites mínimo de 1,2% e máximo de 7%.

11. Dessa forma, o fator representativo do estado de São Paulo (21,84%) é ajustado para o limite máximo de 7%; no caso de Roraima, o é para o limite mínimo de 1,2%.

12. Como o fator representativo inicial daquele estado nortista está muito distante do limite mínimo, ainda que a população dobrasse (passando para 0,56% da população total), mantidas as demais condições constantes, em nada influenciaria o cálculo dos coeficientes, pois o fator representativo da população continuaria a ser ajustado para o limite mínimo de 1,2%.

13. Cumpre mencionar que o procedimento de cálculo do FPE é vinculado, cabendo a esta Corte de Contas efetuar os cálculos dos coeficientes **nos termos estritos da Lei Complementar 62/1989, alterada pela Lei Complementar 143/2013**. Segundo a lei, são levados em conta dois parâmetros para cada estado-membro ou para o Distrito Federal: os fatores representativos da população e o inverso da **renda per capita domiciliar**.

14. Pois bem. Considerando que tais parâmetros (*inputs*) foram confirmados pelo IBGE e que os procedimentos de cálculo adotados pelo Tribunal na edição da Decisão Normativa 175/2019 não foram impugnados, impõe-se considerar improcedente a pretensão do Estado de Roraima para revisão dos coeficientes individuais constantes da citada decisão.

15. Em atenção às últimas manifestações apresentadas pelo ente federado, importa registrar que o TCU não pode determinar ao IBGE que refaça a amostra ou os cálculos da renda domiciliar *per capita* levando em conta a situação excepcional causada pelo grande número de imigrantes (ou seja, incluindo pessoas não domiciliadas na amostra). Tampouco pode, arbitrariamente, determinar a manutenção do coeficiente atribuído no ano anterior.

16. A Lei Complementar 62/1989, que disciplina o cálculo do FPE, impõe a metodologia a ser adotada e não prevê a adoção de quaisquer medidas para atendimento a situações excepcionais. Por conseguinte, não cabe ao TCU e nem ao IBGE promover alterações na metodologia de cálculo a fim de cuidar da reconhecidamente grave situação do Estado de Roraima, sob o risco de viciar o processo de apuração e prejudicar o equilíbrio federativo estabelecido quando da aprovação da norma, ensejando que as demais UF se insurjam contra alterações de coeficientes daí advindas.

17. Compreendo o impacto que a imigração venezuelana provoca nos serviços públicos de Roraima, mas a questão não pode ser resolvida no âmbito da distribuição do FPE, que, como vimos,

tem uma sistemática rígida. Cabe ao Estado pleitear a cooperação do Governo Federal pela via das transferências voluntárias e não das transferências constitucionais.

18. Ante todo o exposto, acolho a proposta da Semag, salvo quanto ao item 27.b da instrução de peça 43, no que tange à prestação de esclarecimentos aos interessados, uma vez que as razões já constam do presente voto.

Nesses termos, VOTO por que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua deliberação.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhora Ministra,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Inicialmente, congratulo a eminente Relatora pela abordagem objetiva e técnica de seu voto, com o qual expresso desde já minha integral concordância.

Porém, ainda que não caiba qualquer reparo aos coeficientes estipulados pela Decisão Normativa 175/2019 deste Tribunal, visto que seguem estritamente o disposto na Lei Complementar 62/1989, entendo que não se pode ignorar a crescente degradação do cenário socioeconômico de Roraima.

Os números, sem dúvida, são impressionantes: mais de 100.000 imigrantes venezuelanos em 3 anos, com aproximadamente 30% desse contingente em situação de rua, pressionando ainda mais os serviços públicos de saúde, segurança e educação. Isso, em um Estado que já sofre com deficiências logísticas nas áreas de energia e transportes, entre outras.

Ao mesmo tempo, é digno de nota o paradoxo ressaltado no bem elaborado relatório da unidade técnica: o reforço no contingente de militares alocados na região, para apoio no acolhimento de imigrantes, resultou em aumento na renda domiciliar per capita; como consequência, de acordo com as regras vigentes, o coeficiente atribuído a Roraima no rateio do FPE para 2020 foi reduzido, justamente o contrário do que seria necessário para custear o aumento significativo da demanda por serviços providos pelo poder público.

O fato é que a situação é grave e precisa ser enfrentada no contexto das discussões do pacto federativo e das políticas nacionais de imigração. Para tanto, entendo ser essencial que os responsáveis pelo tema, no âmbito do Executivo e do Legislativo, busquem soluções efetivas e, ao mesmo tempo, compatíveis com o cenário econômico e fiscal delicado em que ainda nos encontramos.

Com essas considerações, reitero minha concordância com as conclusões da eminente Relatora, a quem parabenizo pela condução dos trabalhos.

Sala das Sessões, em 9 de outubro de 2019.

AROLDO CEDRAZ
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2499/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.689/2019-5
2. Grupo I – Classe VII – Contestação de Coeficientes de Transferências Obrigatórias.
3. Interessado: Governo do Estado de Roraima (CNPJ 84.012.012/0001-26).
4. Unidade: não há.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Wilson Alves de Sousa Junior (OAB/DF 60.288) e outros representando o Governo do Estado de Roraima.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de contestação de coeficientes de transferências obrigatórias apresentada pelo Estado de Roraima em face da Decisão Normativa TCU 175, de 20 de março de 2019.

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. 292 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da contestação apresentada pelo Estado de Roraima, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 292 do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. encaminhar cópia do presente acórdão e do parecer da unidade técnica ao contestante, ao Congresso Nacional e à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

9.3. apensar os presentes autos ao TC 005.096/2019-7, que trata do cálculo dos coeficientes de participação dos estados e do Distrito Federal no FPE para o exercício de 2020 (Decisão Normativa TCU 175/2019), preservando o sigilo do documento à peça 13;

9.4. informar ao IBGE e ao Governo do Estado de Roraima que os coeficientes aprovados por meio deste acórdão poderão ser revistos pelo TCU, caso o IBGE reformule, por iniciativa própria ou demanda do Poder Executivo Federal, os dados populacionais e de renda per capita domiciliar do Estado de Roraima, em função do impacto causado pela recente e significativa imigração de venezuelanos.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2499-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 029.239/2010-9 [Apenso: TC 026.678/2016-0]

Natureza: Denúncia

Órgão/Entidade: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo

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

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

Representação legal: Claudio Tucci (33.928/OAB-SP); Christopher Rezende Guerra Aguiar (203028/OAB-SP) e outros, representando Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. CEAGESP. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA CESSÃO DE ÁREA DE ESTACIONAMENTO DO ENTREPOSTO TERMINAL SÃO PAULO (ETSP) SEM LICITAÇÃO. ACÓRDÃO 568/2015-TCU-PLENÁRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA NÃO PRORROGAÇÃO DE AUTORIZAÇÕES DE USO E PARA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO. POSTERIOR INCORPORAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DE

ESTACIONAMENTOS AO CONTRATO 012/12-1627-1301-02-050-03-2 CELEBRADO COM A EMPRESA C3V CONCESSÕES EM CIRCULAÇÃO VEICULAR LTDA. PROLAÇÃO DO ACÓRDÃO 1.916/2017-TCU-PLENÁRIO. DETERMINAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE TCE EM FACE DO CONTRATO FIRMADO COM A EMPRESA C3V. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. CUMPRIMENTO DE PARTE DAS DETERMINAÇÕES. PRAZO ADICIONAL PARA CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO. APARTADO PARA NOVO MONITORAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Inicio este Relatório transcrevendo a instrução de peça 156, da então Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex-SP):

"**INTRODUÇÃO**

1. Tratam os autos de denúncia a respeito de supostas irregularidades na cessão de área de estacionamento do Entreposto Terminal São Paulo (ETSP), da Companha de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), para exploração comercial, mediante "autorização de uso", sem prévio procedimento licitatório.

HISTÓRICO

2. Por meio do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, o Tribunal conheceu da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, com expedição das seguintes determinações à Ceagesp:

9.2.1 não prorrogue o prazo das "autorizações de uso" de áreas de estacionamento para exploração comercial por terceiros que tenham sido expedidas sem prévio procedimento licitatório;

9.2.2 utilize, doravante, o termo de permissão remunerada de uso ou outro ajuste de natureza contratual para promover a ocupação de espaços físicos destinados à exploração, com fins lucrativos, de áreas de estacionamento, fazendo-o mediante procedimento licitatório, nos termos do art. 18, § 5º, da Lei 9.636/1998, e do art. 2º da Lei 8.666/1993, exceto quando restar comprovada a inviabilidade de competição;

9.2.3 em respeito às disposições do art. 18, § 5º, da Lei 9.636/1998, e do art. 2º da Lei 8.666/1993, restrinja a utilização do instrumento da "autorização de uso" previsto na NP-OP-031 aos casos de ocupação de espaço físico para o exercício de atividade de interesse predominante do particular, caráter efetivamente transitório e quando as circunstâncias não admitam a competição, sendo vedada a prorrogação da autorização de uso ou a adoção de qualquer expediente tendente a manter a mesma empresa ou os mesmos empresários no espaço físico após o vencimento do prazo de vigência da autorização de uso;

3. Nos termos do subitem 9.2.4 da aludida decisão, foi fixado prazo de noventa dias, a contar da notificação, para que a Ceagesp informasse ao Tribunal as providências adotadas e os resultados alcançados em cumprimento às referidas determinações. A Companhia foi notificada sobre o teor da decisão, mediante o ofício 734/2015-TCU/Secex-SP, de 25/3/2015 (peça 40), com ciência em 27/3/2015 (peça 42) e prazo para cumprimento das medidas até 27/6/2015. O monitoramento daquela deliberação, pela Secex/SP, foi determinado por meio de seu subitem 9.3.

4. Quando do monitoramento das determinações, conforme instrução à peça 49, foi constatada a incorporação da administração e exploração econômica de estacionamentos do ETSP ao contrato de concessão remunerada de uso 012/12-1627-1301-02-050-03-2, firmado em 1/2/2013 com a empresa C3V Concessões em Circulação Veicular Ltda., por meio da celebração, em 17/7/2014, do terceiro termo aditivo, que estabeleceu a incorporação de áreas de estacionamento (1, 3, 4, 5, 14, 15, 16, PBCF e Delegacia) ao objeto do contrato, e a cobrança de tarifa dos usuários finais como forma de remuneração da contratada. Com vistas a averiguar a legitimidade desse termo aditivo ao contrato firmado com a C3V, o qual estaria sob investigação do Ministério Público do Estado de São Paulo

(MPSP), foi promovida diligência à Ceagesp e ao MPSP para que apresentassem informações sobre a execução do contrato e eventuais investigações em curso envolvendo o ajuste.

5. Antes do exame das informações encaminhadas ao Tribunal em respostas às diligências, foram autuados outros processos, envolvendo a operação dos estacionamentos do ETSP. São eles:

a) TC 026.678/2016-0: denúncia acerca de possíveis irregularidades na exploração de áreas de estacionamento (1B, 3B, 4B, 5B, 17B e 18B) concedida, por meio de autorização de uso, à empresa Parktwo Serviços de Operação e Administração de Estacionamentos Ltda. A denúncia foi conhecida pelo Tribunal, nos termos do Acórdão 2.625/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, com apensamento definitivo dos autos a este processo. Na ocasião, foram autorizadas diligência à Ceagesp e oitiva da empresa Parktwo, cujas respostas foram examinadas em nestes autos;

b) TC 000.296/2017-1: representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na contratação da empresa Ribeiro Park Estacionamentos Eireli para gestão de áreas de estacionamento (1B, 3B, 4B, 5B, 17B e 18B) do ETSP. A Secex/SP propôs a oitiva da Ceagesp, previamente à concessão de medida cautelar, para esclarecimentos dos fatos apontados nos autos. O relator, Ministro Weder de Oliveira, dissentiu da proposta desta unidade técnica, não conheceu da representação por não haver indícios concretos mínimos das afirmações do representante, e determinou o arquivamento do processo.

6. Em face desses novos acontecimentos, e com vistas a obter informações atualizadas sobre a situação dos estacionamentos do ETSP, foi realizada inspeção na Ceagesp em complemento às diligências já efetuadas, nos termos da instrução à peça 91. Os documentos obtidos durante a inspeção, bem como as respostas de diligência e oitiva promovidas nestes autos e aquelas oriundas do TC 026.678/2016-0, foram analisados pela Secex/SP nos termos da instrução à peça 104.

7. Por meio do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, em harmonia com a proposta de encaminhamento sugerida pela Secex/SP, o Tribunal decidiu:

1.9.1. determinar à Ceagesp, com fundamento no § 1º do art. 8º da Lei 8.443/92, que no prazo de 30 (trinta) dias instaure tomada de contas especial com objetivo de identificar os responsáveis e quantificar o dano que o contrato firmado com a C3V causou à companhia, avaliando, no mínimo, as seguintes irregularidades:

1.9.1.1. pagamentos dos investimentos realizados pela C3V sem a efetiva comprovação de sua execução, em afronta aos termos pactuados, que determinavam o pagamento somente após a apresentação dos documentos comprobatórios;

1.9.1.2. renúncia de 4% sobre o faturamento da empresa C3V no contrato que a Ceagesp teria direito, em descumprimento à previsão contratual;

1.9.1.3. incorporação, sem licitação, dos estacionamentos no contrato de cessão, baseada unicamente em previsão de receitas que poderiam ser geradas pela área, não amparada por estudos de viabilidade adequados ou no potencial real de ganho das áreas, em afronta à Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU;

1.9.1.4. pagamento de indenização à C3V pelos atos de vandalismo incorridos sem a devida recomposição do patrimônio lesado, de acordo com constatação da comissão de inventário de 29/2/2016;

1.9.1.5. aditivos contratuais que transformaram um contrato de receita em um contrato de despesa, culminando nos pagamentos mensais de R$ 1.485.102,55 pela Ceagesp à C3V (2º aditivo), sem que restasse evidenciada a realização dos custos e investimentos que embasaram o cálculo desse valor;

7.1. A Ceagesp foi notificada sobre o teor da referida decisão, mediante o ofício 2289/2017-TCU/Secex-SP, de 6/9/2017 (peça 116), com ciência em 13/9/2017 (peça 118). Em resposta, a companhia apresentou o expediente à peça 125, bem como solicitou sucessivas prorrogações de prazo para atendimento da determinação do Tribunal (peças 132, 137-138, 139 e 141). O último prazo fixado pelo Relator, consoante despacho de 7/6/2018 (peça 144), foi de trinta dias a contar da notificação. A Companhia foi notificada sobre o teor dessa decisão mediante o ofício 1621/2018-TCU/Secex-SP, de

25/6/2018 (peça 145), com ciência em 29/6/2018 (peça 149) e prazo para cumprimento da aludida medida até 31/7/2018. Até o presente momento, não houve nova manifestação da Ceagesp nos autos sobre essa questão.

8. Também por meio do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário, foi determinada a audiência de gestores da Ceagesp, em face das irregularidades a seguir descritas.

8.1. Sr. Elmer Marques, gerente do Departamento de Entreposto da Capital (Depec) à época do procedimento especial de autorização de uso, que resultou na contratação da empresa Parktwo:

a) desclassificação da empresa Adriano Queiroz Camargo ME, apesar do memorial descritivo não ser claro quanto à necessidade de constar no atestado de capacidade técnica o número de vagas a ser atendido, em afronta ao princípio da vinculação ao edital;

b) aceite de atestados de capacidade técnica da empresa Parktwo, emitido em nome do grupo Engepark Estacionamento e Serviços Ltda., em afronta ao princípio da isonomia;

c) ausência de solicitação de documentos de regularidade fiscal da empresa Parktwo, ao ser declarada vencedora no processo seletivo, em afronta ao estabelecido em seu memorial descritivo.

8.2. Sr. Carlos Nabil Ghobril, diretor-presidente da Ceagesp à época dos fatos, por ter deflagrado procedimento de autorização de uso de áreas de estacionamento, quando deveria ter aberto um processo licitatório, contrariando determinação contida no Acórdão 568/2015-TCU-Plenário.

8.3. Sr. Antonio Carlos do Amaral Filho, diretor-presidente da Ceagesp à época dos fatos:

a) ausência de preparação e abertura de processo licitatório para conceder áreas de estacionamento, descumprindo determinação contida no Acórdão 568/2015-TCU-Plenário;

b) ausência de controle dos preços praticados pela empresa Parktwo na administração de seus estacionamentos, possibilitando o descumprimento do princípio da vinculação ao edital.

8.4. Sr. José Antonio Lefcadito Alvares, gerente do Depec à época dos fatos, em virtude da ausência de controle dos preços praticados pela empresa Parktwo na administração de seus estacionamentos, possibilitando o descumprimento do princípio da vinculação ao edital.

8.5. A audiência dos responsáveis foi promovida mediante os ofícios 2290, 2291, 2292 e 2293/2017-TCU/Secex-SP, de 6/9/2017 (peças 112-115). As razões de justificativa apresentadas constam das peças 121, 123, 128 e 131.

9. Na presente instrução, serão analisadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis chamados em audiência, conforme descrito no item 8 desta instrução, bem como será examinado o grau de atendimento das medidas exaradas pelo Tribunal por meio dos Acórdãos 568/2015 e 1.916/2017, ambos do Plenário do TCU.

EXAME TÉCNICO

Audiência do Sr. Elmer Marques, gerente do Depec no período de 25/11/2015 a 6/6/2016 (peça 121)

10. O Sr. Elmer Marques afirma que exerceu o cargo de gerente do Depec no período de 25/11/2015 a 6/6/2016, e que a exploração das áreas de estacionamento do ETSP era uma questão delicada, em discussão na Ceagesp desde 17/7/2014, quando da celebração de termo aditivo ao contrato firmado com a empresa C3V, para administração das áreas por aquela empresa.

10.1. O responsável pontua que, em novembro/2015, a nova administração da companhia, por entender que o referido termo aditivo seria irregular, iniciou um processo para extinguir o contrato com a C3V, o que motivou a judicialização da questão. Aliado a isso, iniciou-se o processo seletivo especial 26/2016, para atribuição de áreas de estacionamento do ETSP, com base em memorial descritivo elaborado pela área técnica, com participação da área jurídica, para comprovação da lisura dos atos praticados. O referido processo seletivo teve divulgação no portal da Ceagesp na *internet*.

10.2. Com relação à desclassificação da empresa Adriano Queiroz Camargo ME, o responsável informa que a empresa entrara com pedido de reconsideração em face de sua desclassificação, o qual fora apreciado pelo departamento jurídico da Ceagesp, nos termos do parecer jurídico DEJUR/SECIV 85/2016, de 2/3/2016, com orientação para indeferimento do pedido. Nesse sentido, foi mantida a decisão quanto à desclassificação da empresa.

10.3. Com relação à aceitação de atestados de capacidade técnica da empresa Parktwo, em nome do grupo Engepark, e da não exigência de documentos de regularidade fiscal da empresa Parktwo, o responsável alega que tais fatos não ocorreram durante sua gestão, tendo em vista que a autorização de uso fora emitida somente em 1/7/2016, depois da decisão judicial definitiva que determinou a desocupação das áreas pela empresa C3V.

10.4. Por fim, o Sr. Elmer Marques requer o acolhimento de suas razões de justificativa.

Análise

11. O Sr. Elmer Marques apresenta alguns esclarecimentos quanto à desclassificação da empresa Adriano Queiroz Camargo ME, e informa que o aceite da documentação da empresa Parktwo não teria ocorrido durante sua gestão.

11.1. Com relação à desclassificação da empresa Adriano Queiroz Camargo ME, apesar do memorial descritivo não ser claro quanto à necessidade de constar no atestado de capacidade técnica o número de vagas a ser atendido, as razões de justificativa apresentadas pelo responsável não merecem prosperar.

11.2. O gestor não apresentou nenhuma justificativa para a desclassificação da empresa na sessão pública realizada em 17/2/2016, na qual estava presente e foi o responsável pela análise dos documentos (peça 150, p. 35-39). E a justificativa para manutenção da decisão quanto à desclassificação da empresa, contida no parecer jurídico que apreciou o pedido de reconsideração da referida empresa, também não se mostra adequada. Consta do aludido parecer jurídico (peça 150, p. 197-200) uma análise bastante sucinta sobre a questão, conforme segue:

O memorial é claro, objetivo e expresso no sentido de que o objeto abrange 2058 vagas e uma área de 24.220,44m^2.

O atestado da requerente demonstra que a mesma atende 300 veículos por hora, porém não menciona acerca da quantidade de vagas e da metragem.

Ressalte-se que atender 300 veículos por hora não é e nem pode ser considerado similar ao especificado no edital - 2.058 vagas.

Mesmo que a requerente atenda 7.200 veículos por dia, não está implícito nessa quantidade, as vagas utilizadas. Ademais, a rotatividade explicada pela empresa também existe no Entreposto, e não é esse o objeto descrito no edital.

Assim, entendemos que o Atestado de capacidade Técnica da empresa não é compatível com o memorial.

11.3. Ora, o fato de o memorial descritivo ser objetivo quanto ao objeto, descrito em quantidade total de vagas a serem administradas e área total dessas vagas, não implica dizer que os critérios para aceitação do atestado de capacidade técnica previstos no memorial também são objetivos, e, de fato, não o foram. Nos termos do memorial descritivo (peça 82, p. 7), a empresa participante deveria apresentar atestado de capacidade técnica "compatível em quantidades e prazos estabelecidos neste memorial". Tal critério é bastante subjetivo, ficando a seleção ao inteiro juízo do contratante, o que contraria o princípio da impessoalidade.

11.4. Soma-se a isso o fato de a questão suscitada pela empresa desclassificada não apresentar nenhuma complexidade de natureza técnica e/ou jurídica que justificasse a atuação do gerente do Depec com base em parecer do departamento jurídico, com vistas a excluir sua responsabilidade pelo ato. O Tribunal adota o entendimento de que a existência de parecer de consultoria ou procuradoria jurídica somente afasta a responsabilidade do gestor quando a matéria for extremamente técnica e de difícil detecção pelo responsável, a exemplo dos Acórdãos 6.414/2018-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira, 1.738/2017-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, e 2.011/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer. Não é o caso da irregularidade em exame nestes autos. O questionamento da empresa Adriano Queiroz Camargo ME diz respeito à falta de objetividade no critério de aceitação dos atestados de capacidade técnica, sem envolver nenhuma complexidade técnica que exigisse posicionamento do departamento jurídico.

11.5. É importante registrar que a proposta comercial apresentada pela empresa Adriano Queiroz Camargo ME era economicamente mais vantajosa para a Ceagesp. Aquela empresa ofereceu o lance de R$ 809.100,00 a ser pago mensalmente à Companhia, pelo prazo de 160 dias, ao passo que a empresa Parktwo, vencedora do processo seletivo, ofertou o lance de R$ 610.000,00. Fica evidente que a desclassificação da empresa Adriano Queiroz Camargo ME do processo, com base em critério subjetivo, comprometeu a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração.

11.6. Considerando que, num primeiro momento, o então gerente do Depec foi o responsável pelo exame do atestado apresentado pela empresa Adriano Queiroz Camargo ME, tendo desclassificado a empresa do processo seletivo com base em critério subjetivo, e que, num segundo momento, quando da apresentação de pedido de reconsideração pela empresa participante, o responsável manteve a decisão quanto à sua desclassificação, ainda que baseado em parecer jurídico, o qual não se mostra suficiente para excluir sua responsabilidade, por envolver questão de pouca complexidade e passível de exame pelo próprio responsável pela área técnica, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Elmer Marques devem ser rejeitadas quanto a esse ponto.

11.7. Com relação à aceitação de atestados de capacidade técnica da empresa Parktwo, em nome do Grupo Engepark, e da não exigência de documentos de regularidade fiscal da empresa Parktwo, entende-se que assiste razão ao responsável.

11.8. Embora os atestados apresentados pela empresa Parktwo tenham sido aceitos durante a sessão pública de 17/2/2016, na qual o responsável estava presente e foi o responsável pelo exame da documentação, a referida empresa estava, então, classificada em quarto lugar. A primeira colocada no processo foi a empresa Mob-link Serviços e Produtos em Mobilidade Urbana Ltda., a qual foi desclassificada em sessão de 24/2/2016 (peça 150, p. 178-179), em que o Sr. Elmer Marques também estava presente. Não consta dos autos o momento em que se deu a desclassificação da segunda colocada, a empresa DCB Estacionamentos e Lava Rápido Eirelli ME. A empresa Estacionamento Cidade Nova Park Ltda., por sua vez, classificada em terceiro lugar, foi desclassificada somente em 8/6/2016, conforme mensagem de correio eletrônico de uma funcionária do Depec e despacho do então gerente do Depec, Sr. Christian Nielsen Faria Lombardi (peça 150, p. 212), solicitando providências para a emissão de autorização de uso em nome da empresa Parktwo, classificada em quarto lugar no processo seletivo. E, quando da efetiva emissão da autorização de uso, em 1/7/2016, o cargo de gerente do Depec passou a ser ocupado pelo Sr. José Antonio Lefcadito Alvares.

11.9. Considerando que, embora os atestados apresentados pela empresa Parktwo em nome do grupo Engepark, num primeiro momento, tenham sido aceitos pelo Sr. Elmer Marques na sessão de 17/2/2016, o exame da documentação das empresas classificadas nas três primeiras colocações, e a consequente seleção da empresa Parktwo para emissão da autorização de uso, foi realizado por outros responsáveis que ocuparam o cargo de gerente do Depec. Dessa forma, entende-se que a responsabilização do Sr. Elmer Marques, individualmente, não se mostra adequada, cabendo, propor, o acolhimento parcial de suas razões de justificativa quanto a esse ponto.

11.10. A não exigência de documentos de regularidade fiscal da empresa Parktwo também não deve ser imputada ao responsável, tendo em vista que tal exigência deveria ter sido cumprida somente no momento da emissão da autorização de uso, ocorrida em 1/7/2016, data em que o Sr. Elmer Marques não mais ocupava o cargo de gerente do Depec. E, considerando que os atos que culminaram com a seleção da empresa Parktwo tiveram o envolvimento de diversos gestores que ocuparam o cargo de gerente do Depec, num curto intervalo de tempo, entende-se que o chamamento desses responsáveis em audiência, no atual estágio processual, mostra-se medida desarrazoada e contraproducente.

11.11. Diante do exposto, propõe-se:

a) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Elmer Marques em face da ausência de solicitação de documentos de regularidade fiscal da empresa Parktwo, ao ser declarada vencedora no processo seletivo, em afronta ao estabelecido em seu memorial descritivo;

b) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Elmer Marques em face do aceite de atestados de capacidade técnica da empresa Parktwo, emitido em nome do grupo Engepark

Estacionamento e Serviços Ltda., em afronta ao princípio da isonomia;

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Elmer Marques em face da desclassificação da empresa Adriano Queiroz Camargo ME, apesar do memorial descritivo não ser claro quanto à necessidade de constar no atestado de capacidade técnica o número de vagas a ser atendido, em afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

Audiência do Sr. José Antonio Lefcadito Alvares, gerente do Depec no período de 1/7/2016 a 6/2/2017 (peça 123)

12. O Sr. José Antonio Lefcadito Alvares afirma que ocupou o cargo de gerente do Depec por um período de sete meses e cinco dias, compreendido entre 1/7/2016 e 6/2/2017, prazo curto de atuação para que o gestor pudesse tomar conhecimento e deliberar sobre a regularidade da contratação da empresa Parktwo, a qual tivera início na gestão anterior. Soma-se a isso a ausência de um modelo gerencial para as áreas de estacionamento do ETSP, que fosse ágil, eficiente e compatível com as finalidades institucionais, e que solucionasse as dificuldades operacionais e os diversos questionamentos do TCU e do MPSP quanto ao funcionamento daquelas áreas.

12.1. O responsável relembra a diligência promovida nos autos do TC 026.678/2016-0 (peça 150), conforme descrito no item 5 desta instrução, com vistas a obter esclarecimentos quanto à inobservância do preço máximo de R$ 170,00 a ser cobrado dos usuários mensalistas pela empresa Parktwo, constante do memorial descritivo do procedimento 26/2016. À época, teria esclarecido que a NP-OP-031 somente instrui os gestores sobre os procedimentos para emissão da autorização de uso, e que o memorial descritivo do procedimento 26/2016 previa que a alteração de valor poderia ocorrer após prévia análise e autorização da Ceagesp, o que não teria acontecido no caso em tela.

12.2. Nesse sentido, o responsável pontua que competia à empresa Parktwo observar estritamente os termos de sua contratação, sendo prescindível a atuação de controle em relação aos valores por ela cobrados por parte da Ceagesp. Os princípios da legalidade e da vinculação ao memorial descritivo teriam sido violados pela própria Parktwo, única beneficiária pela alteração de valores realizada sem anuência da Ceagesp, não sendo admissível transferir a responsabilidade pela má administração dos negócios da empresa ao então gerente do Depec.

12.3. O responsável acrescenta que, durante sua gestão, teria buscado obter uma solução definitiva para as áreas de estacionamento do ETSP, em cumprimento à determinação do Tribunal, por meio da instauração do procedimento licitatório 1/2017, no âmbito do processo administrativo 146/2016, destinado à atribuição de áreas para administração e exploração dos estacionamentos do ETSP, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 27/1/2017. Dessa forma, entende que sua atuação sempre esteve pautada na transparência de gestão, legalidade dos atos praticados, impessoalidade na deliberações e eficiência dos resultados.

12.4. Por outro lado, o responsável assevera que a gestão governamental não é uma área estanque, de modo que, ao licitar as áreas para administração e exploração dos estacionamentos do ETSP, é recomendável que a Ceagesp mantenha um controle gerencial, aliado a uma fiscalização técnica da execução contratual, quanto à finalidade e ao objeto licitado, a fim de subsidiar a tomada de decisões do gestor, mitigando, assim, eventuais riscos de atuação e distorções de conduta de empresas contratadas, a exemplo do ocorrido com a Parktwo.

12.5. Por fim, considerando o panorama por ele descrito e o fato de que eventual violação das regras que regiam a contratação deveria ser imputada à empresa Parktwo, o responsável requer o acolhimento de suas razões de justificativa, por não ter tido nenhuma atuação omissiva ou comissiva quando das irregularidades ora questionadas.

Análise

13. O Sr. José Antonio Lefcadito Alvares alega que a alteração de valor cobrado dos usuários mensalistas decorrera de iniciativa da empresa Parktwo, sem prévia anuência da Ceagesp, e que o fato de a empresa Parktwo ter conhecimento das condições da contratação dispensaria eventual controle

sobre os preços praticados por parte da Companhia. Tal argumentação não merece prosperar. Ainda que a contratada seja responsável por eventuais danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, durante a execução do contrato, tal fato não exclui a responsabilidade de fiscalização e acompanhamento pelo órgão contratado. Esse dispositivo consta do art. 70 da Lei 8.666/1993. E, no caso em exame nestes autos, em que a contratação não atendeu ao disposto na Lei de Licitações, tendo a entidade optado, indevidamente, por um processo seletivo de autorização de uso, a fiscalização e o acompanhamento da execução contratual deveria ser ainda mais necessária.

13.1. O próprio responsável reconhece que, quando da licitação destinada à exploração de áreas de estacionamento do ETSP, é recomendável que a Ceagesp mantenha um controle gerencial e uma fiscalização técnica da execução contratual. Nota-se que tal controle/fiscalização, nos termos do art. 70 da Lei 8.666/1993, não é apenas recomendável, mas sim obrigatório. A obrigatoriedade de fiscalizar os contratos firmados por empresas estatais consta também do art. 40, inciso VII, da Lei 13.303/2016, conhecida como nova Lei das Estatais, no sentido de que "as empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a gestão e fiscalização de contratos".

13.2. A ausência de fiscalização pelo gestor, com nítido favorecimento à empresa contratada, que passou a praticar preços acima do limite estabelecido no memorial descritivo, afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. No caso em tela, se outras empresas interessadas soubessem que seria possível elevar o preço máximo a ser cobrado dos usuários mensalistas, a Ceagesp poderia ter efetivado a contratação por um valor mais vantajoso para a Administração. Nota-se que a fiscalização deficiente, além de permitir o desrespeito aos termos do instrumento convocatório, o que, por si só, já caracteriza irregularidade, pode ter impedido a Ceagesp de selecionar uma proposta mais vantajosa, com favorecimento da empresa Parktwo. E a afirmação do responsável quanto à necessidade de uma fiscalização eficiente, quando da licitação para exploração comercial das áreas de estacionamento, evidencia que tal postura é de conhecimento do gestor, de modo que suas razões de justificativa não merecem ser acolhidas.

13.3. Diante do exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Antonio Lefcadito Alvares, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

Audiência do Sr. Carlos Nabil Ghobril, diretor-presidente da Ceagesp no período de 27/11/2015 a 27/6/2016 (peça 128)

14. O Sr. Carlos Nabil Ghobril, por meio de seu representante legal, afirma que exerceu o cargo de diretor-presidente da Ceagesp no período de 27/11/2015 a 27/6/2016, conforme termo de posse e ata de reunião extraordinária 14/2016 do Conselho de Administração à peça 128, p. 19-21.

14.1. Num primeiro momento, o responsável informa que, em 23/12/2015, foi aberto o processo administrativo 153/2015 para análise do contrato firmado com a empresa C3V. Dentre as irregularidades encontradas, menciona a necessidade de a concessionária recompor todos os equipamentos destruídos com a ação de depredação ocorrida em março/2014, que ainda não teriam sido substituídos, embora devidamente indenizados pela própria Ceagesp e pela empresa seguradora, conforme apurado por comissão de inventário constituída pela Portaria 8, de 29/2/2016; a transformação de um contrato de concessão num contrato de prestação de serviços; e a suspensão imotivada do repasse de 4% sobre o faturamento à Ceagesp, conforme previsto em contrato.

14.2. Diante disso, foi recomendada a extinção da concessão por anulação, nos termos do art. 35, inciso V, da Lei 8.987/1995 e da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), bem como a abertura de sindicância para apuração das irregularidades e condutas praticadas pelos agentes envolvidos, nos termos da Portaria 5, de 5/2/2016. A C3V foi notificada, em 18/2/2016, para apresentar defesa no âmbito do processo administrativo 153/2015 e, encerradas todas as etapas processuais, foi elaborado termo de extinção unilateral do contrato, com prazo até 31/3/2016 para desocupação das áreas, devidamente comunicado à C3V e publicado no Diário Oficial da União.

14.3. E, considerando que a Ceagesp não poderia deixar de prestar os serviços relativos à administração das áreas de estacionamento de forma repentina, tão logo as áreas fossem desocupadas pela C3V, optou-se por realizar o procedimento especial 26/2016 de autorização de uso, pelo prazo de 160 dias, período em que a Companhia poderia realizar um procedimento licitatório destinado à exploração das áreas de estacionamento do ETSP. O responsável acrescenta que o contrato vigente à época, e seus aditivos, eram de extrema complexidade, de modo que a área técnica teria dificuldade em definir um modelo de processo licitatório adequado e vantajoso para a entidade.

14.4. Feito isso, o responsável faz um relato sobre os processos judiciais envolvendo a Ceagesp e a empresa C3V, conforme descrito a seguir.

14.4.1. Ação de consignação em pagamento 1008188-97.2016.8.26.0100 contra a empresa C3V, com o objetivo de apurar a quantidade exata que a Ceagesp deveria pagar à C3V em decorrência dos aditivos contratuais celebrados, distribuída em 29/1/2016 à 39ª Vara Cível do Foro Central de São Paulo. A ação foi julgada improcedente, consoante sentença de 14/6/2016, tendo em vista que "não podem obrigações ainda litigiosas na seara administrativa e judicial ensejarem ação de consignação, posto que totalmente incertas, ilíquidas e inexigíveis em autos de consignação de pagamento".

14.4.2. Mandado de segurança 1007587-38.2016-8-26.0053 impetrado pela C3V, com o objetivo de suspender o procedimento 26/2016, sem realização do devido processo licitatório e por tratar de objeto afeto ao contrato firmado entre Ceagesp e C3V ainda em vigor, distribuído em 26/2/2016 à 3ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de São Paulo. Em 7/3/2016, foi deferida liminar que sustou o andamento do procedimento 26/2016. Em 14/3/2016, a Ceagesp interpôs agravo de instrumento em face da referida decisão, alegando a existência do processo 153/2015 tendente a extinguir a concessão outorgada à C3V, de modo que o procedimento de autorização de uso 26/2016, o qual prescinde de licitação, tinha por objetivo evitar a interrupção dos serviços prestados no ETSP.

14.4.3. Mandado de segurança 101501134.2016.8.26.0053 impetrado pela C3V, com o objetivo de suspender a decisão que determinara a extinção do contrato por ela firmado com a Ceagesp, em decorrência do processo 153/2015. Em 29/3/2016, foi indeferida a petição inicial e extinto o feito sem exame de mérito e, nessa mesma data, foram recebidos embargos de declaração opostos pela C3V, e determinado o prosseguimento dos autos em conjunto com o MS 1007587-38.2016-8-26.0053, sem deferimento da liminar pleiteada, tornando sem efeito a extinção antes pronunciada. Em 1/4/2016, foram rejeitados embargos de declaração apresentados pela Ceagesp em face da referida decisão. Ato contínuo, a Ceagesp impetrou mandado de segurança em face daquela decisão, que teria ampliado indevidamente o comando contido na decisão liminar deferida nos autos do MS 1007587-38.2016-8-26.0053, no sentido de que a liminar que suspendera o procedimento 26/2016 também teria assegurado à C3V o direito de continuar explorando as áreas objeto de concessão, *in verbis*:

Recebo os embargos de declaração de fls. 843/849 e os provejo apenas para determinar o prosseguimento deste mandado de segurança em conjunto com aquele que tramita sob o número 1007587-38.2016, tomando sem efeito a extinção antes pronunciada. (...) A abertura de nova licitação foi comunicada naquele mandado de segurança e sustada pela liminar, lembrando-se que a vencedora do subsequente "certame" foi inserida no polo passivo na qualidade de litisconsorte passiva necessária. Agora, pede a impetrante tutela provisória que lhe permita "continuar a explorar a atividade objeto da concessão até que haja decisão definitiva nos autos deste *mandamus*" (fls. 39). Isso foi expressamente acolhido na apreciação da medida de urgência e, como é cediço, suspensa a eficácia de um ato, aqueles que dele decorrem também não têm aptidão para produzir efeitos, tanto que não há nestes autos cópia da notificação mencionada na decisão administrativa para a desocupação da impetrante.

14.4.4. O responsável alega que houve uma confusão na condução dos mandados de segurança impetrados pela C3V, com prejuízos à Ceagesp. Embora o juízo não tenha deferido liminar no âmbito do MS 101501134.2016.8.26.0053, que buscava assegurar à C3V o direito de continuar explorando as áreas objeto do contrato de concessão, tal direito estaria amparado pela liminar deferida no âmbito do MS 1007587-38.2016-8-26.0053, a qual suspendera o procedimento 26/2016. Segundo o responsável, teria havido uma interpretação errônea por parte do juízo, tendo em vista que, no âmbito do MS

1007587-38.2016-8-26.0053, a C3V não teria pedido que lhe fosse assegurado o direito de continuar a explorar as áreas objeto da concessão. Nesse sentido, a decisão proferida nos autos do MS 101501134.2016.8.26.0053, a qual estendera os efeitos da medida liminar proferida no outro processo, teria violado o disposto no art. 492 do Código de Processo Civil, no sentido de que "é vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida", bem como o disposto no art. 10 do mesmo diploma legal, o qual prevê que "o juiz não pode decidir (...) com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar".

14.4.5. O responsável pontua que o processo administrativo 153/2015, destinado a extinguir a concessão outorgada à C3V, e o procedimento especial 26/2016, destinado a selecionar empresa para administração das áreas de estacionamento do ETSP, são processos administrativos totalmente distintos, de modo que os atos praticados num deles não teriam o condão de afetar o andamento do outro. Nesse sentido, o pedido formulado pela C3V no MS 1007587-38.2016-8-26.0053, com vistas a suspender o andamento do procedimento 26/2016, não guardava nenhuma relação com o direito de a empresa continuar a explorar as áreas de estacionamento do ETSP, fato em discussão no âmbito do processo 153/2015, e objeto do posterior MS 101501134.2016.8.26.0053, por meio do qual a C3V buscou garantir sua permanência na exploração das áreas.

14.4.6. Em 31/5/2016, a questão da extinção da concessão foi encerrada no âmbito judicial, consoante sentença que denegou a segurança em ambos os feitos reunidos para julgamento conjunto, o MS 1007587-38.2016-8-26.0053 e o MS 101501134.2016.8.26.0053 (peça 128, p. 22-27).

14.5. Com base nesses argumentos, o responsável assevera que, durante sua gestão na liderança da estatal, não agiu de forma omissa, negligente e irresponsável, tendo adotado todas as medidas pertinentes e necessárias ao cumprimento integral do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário. Ressalta a existência de deficiências técnicas para a perfeita elaboração e modelagem de edital voltado a licitar a exploração das áreas de estacionamento do ESTP, aliada à postura da empresa C3V em buscar prolongar sua permanência na companhia por meio de medidas judiciais. Nessa linha, depois de assegurada a extinção do contrato firmado com a C3V, o responsável, por meio da Portaria 25, de 20/6/2016 (peça 128, p. 28), constituiu grupo de trabalho para elaboração da modelagem técnica que iria subsidiar o termo de referência e o edital de licitação das áreas de estacionamento do ETSP.

14.6. Por fim, o Sr. Carlos Nabil Ghobril requer o acolhimento de suas razões de justificativa, destacando que, na qualidade de responsável pela Ceagesp à época, adotou medidas para promover maior comprometimento da Alta Administração da Companhia em busca de eficiência, efetividade e transparência da gestão pública, sendo que, depois de encerrado seu mandato, o cumprimento da decisão do TCU passou a depender de outros atos administrativos.

Análise

15. O Sr. Carlos Nabil Ghobril assumiu a presidência da Ceagesp em 27/11/2015, e, transcorrido menos de um mês do início de sua gestão, em 23/12/2015, foi aberto o processo administrativo 153/2015, para análise do contrato firmado com a empresa C3V (peça 64, p. 19), que resultaria na extinção da concessão por anulação, nos termos do art. 35, inciso V, da Lei 8.987/1995 e da Súmula 473 do STF, consoante despacho do então diretor-presidente em 24/3/2016 (peça 85).

15.1. E, diante da iminente interrupção dos serviços, em fevereiro/2016, foi aberto o processo administrativo 26/2016 (peça 82), com vistas a contratar empresa, por meio de autorização de uso, para administrar os estacionamentos do ETSP, pelo prazo de 160 dias, período em que seria realizado procedimento licitatório para exploração das áreas de estacionamento. Em 7/3/2016, o processo seletivo foi suspenso em virtude de liminar deferida nos autos do MS 1007587-38.2016-8-26.0053.

15.2. A retomada do procedimento de autorização de uso e a desocupação das áreas pela C3V só foram possíveis depois de 31/5/2016, data em que foi denegada a segurança no âmbito dos mandados de segurança 1007587-38.2016-8-26.0053 e 101501134.2016.8.26.0053. As áreas foram desocupadas pela C3V em 13/6/2016 (peça 83) e a autorização de uso em nome da empresa Parktwo foi emitida em 1/7/2016 (peça 84), logo depois de o responsável deixar de presidir a Ceagesp.

15.3. A partir das informações constantes dos autos, é razoável admitir que algumas medidas foram tomadas pelo então diretor-presidente, com vistas a extinguir o contrato de concessão firmado com a C3V, eivado de irregularidades, e assegurar que os serviços prestados nas áreas de estacionamento não seriam interrompidos de forma abrupta. Além disso, assiste razão ao responsável ao afirmar que seria necessário prazo para elaboração e modelagem de licitação destinada à exploração das áreas de estacionamento, em virtude da complexidade da matéria, tendo-se optado por realizar uma contratação "intermediária", por meio de autorização de uso, pelo prazo de 160 dias.

15.4. Ocorre que tais providências não atendem ao disposto no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, no sentido de realizar procedimento licitatório previamente à celebração de contratos tendo por objeto a exploração das áreas de estacionamento do ETSP. Desde a abertura do processo seletivo, em fevereiro/2016, até a efetiva emissão da autorização de uso, em 1/7/2016, passaram-se quase seis meses sem que a entidade demonstrasse a adoção de medidas tendentes a dar cumprimento à decisão do TCU. Poderiam ter sido realizados levantamentos e estudos preliminares para definição do objeto a ser licitado, elaboradas minutas de edital e/ou contrato, dentre outras medidas, mas não o foram.

15.5. A suspensão do processo seletivo 26/2016 por decisão judicial, e a demora da empresa C3V em desocupar as áreas, também em decorrência de liminar obtida no âmbito judicial, não representam impeditivo para adoção de providências internas pela Ceagesp no sentido de licitar as áreas de estacionamento, em atendimento ao disposto no Acórdão 568/2015-TCU-Plenário. Desde a prolação da decisão liminar, em 7/3/2016 e 29/3/2016, conforme o caso, até o julgamento de mérito das questões, em 31/5/2016, passaram-se dois meses sem que nenhuma providência fosse adotada pela Companhia.

15.6. O primeiro ato praticado pelo gestor ocorreu somente em 20/6/2016, dias antes de deixar o cargo de diretor-presidente, com a edição da Portaria 25, que instituiu grupo de trabalho para elaboração da modelagem que subsidiaria o termo de referência e o edital de licitação das áreas de estacionamento do ETSP. Nota-se que a aludida portaria fixou o prazo de trinta dias para conclusão dos trabalhos, em flagrante contradição com os fatos narrados pelo responsável, no sentido de que o prazo de 160 dias definido para a autorização de uso seria necessário para elaboração de edital adequado às necessidades da Ceagesp.

15.7. Diante do exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlos Nabil Ghobril em face de ter deflagrado procedimento de autorização de uso de áreas de estacionamento, quando deveria ter aberto um processo licitatório, em ofensa à determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno/TCU.

Audiência do Sr. Antonio Carlos do Amaral Filho, diretor-presidente da Ceagesp no período de 27/6/2016 a 27/1/2017 (peça 131)

16. O Sr. Antonio Carlos do Amaral Filho afirma que, ao assumir a presidência da Ceagesp, a empresa Parktwo já teria recebido autorização de uso para explorar as áreas de estacionamento do ETSP, e que o estacionamento estava sendo administrado de forma correta, em conformidade com os termos contratados, não havendo nenhum óbice quanto ao trabalho realizado pela referida empresa.

16.1. Quanto à ausência de controle dos preços praticados pela Parktwo, o responsável alega que o acompanhamento do contrato em seu dia-a-dia não era atribuição direta da presidência, e competia à gerência do Depec, consoante delegação de competência regulada nos normativos internos da entidade, em especial os atos relativos aos aspectos operacionais e econômico-financeiros dos contratos e ao cumprimento de normas legais e regulamentares aplicáveis. Acrescenta que os preços praticados eram os acertados quando da contratação dos serviços, e não teriam sofrido alterações durante sua gestão, não havendo nenhum apontamento sobre o tema.

16.2. Quanto à ausência de preparação e abertura de processo licitatório para conceder as áreas de estacionamento, em cumprimento ao disposto no Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, o responsável alega que tal afirmação não é procedente, haja vista a instauração do procedimento licitatório 1/2017,

no âmbito do processo administrativo 146/2016, para atribuição de áreas para administração e exploração dos estacionamentos do ETSP, publicada no DOU em 27/1/2017 (peça 131, p. 4). A minuta do referido edital (peça 131, p. 5-40), inclusive, teria sido submetida à apreciação do TCU, em virtude de a contratação anterior ter sofrido diversas críticas por parte do Tribunal, acolhidas pela Ceagesp. Assim, entende não ter havido omissão ou desrespeito à deliberação desta Corte de Contas.

16.3. Por fim, o Sr. Antonio Carlos do Amaral Filho informa ter esclarecido as indagações do TCU, demonstrando zelo e cautela no exercício da função de gestor, e coloca-se à disposição para prestar toda e qualquer informação que o Tribunal julgar necessária.

Análise

17. O Sr. Antonio Carlos do Amaral Filho relata a instauração do procedimento licitatório 1/2017, no âmbito do processo administrativo 146/2016, para atribuição de áreas para administração e exploração dos estacionamentos do ETSP, publicado no DOU em 27/1/2017, não havendo que se falar em descumprimento da determinação contida no Acórdão 568/2015-TCU-Plenário.

17.1. Nesse ponto, entende-se oportuno apresentar um histórico dos acontecimentos envolvendo o procedimento licitatório 1/2017:

a) em 20/6/2016, na gestão do Sr. Carlos Nabil Ghobril como diretor-presidente, foi editada a Portaria 25, que constituiu grupo de trabalho para elaboração da modelagem técnica que iria subsidiar o termo de referência e o edital de licitação das áreas de estacionamento do ETSP, com prazo de trinta dias para conclusão dos trabalhos (peça 128, p. 28). Não consta dos autos nenhum resultado dos trabalhos realizados por esse grupo de trabalho;

b) em 17/1/2017, na gestão do Sr. Antonio Carlos do Amaral Filho, diretor-presidente desde 27/6/2016, foram editadas as portarias 1 e 2, que constituíram comissão julgadora do procedimento licitatório, e equipe técnica multiprofissional para auxiliar aquela comissão em seus trabalhos (peça 151, p. 112-113);

c) em 27/1/2017, foi publicado o aviso de licitação no DOU (peça 131, p. 4);

d) em 14/2/2017, foi emitido o parecer jurídico 62/2017 (peça 151, p. 227-237), endereçado à presidência da Ceagesp, apontando diversas inconsistências no edital de licitação (peça 151, p. 114-223), as quais já teriam sido observadas em parecer jurídico anterior (603/2016), com recomendação de suspensão do procedimento licitatório, para as retificações devidas, e a instauração de sindicância, em face da demora para iniciar e concluir o certame. Mostra-se oportuno reproduzir trecho da conclusão contida no aludido parecer:

> À luz do exposto, se os pressupostos que autorizam a revogação estão presentes no caso concreto, é possível legitimamente revogar o certame.
>
> Entretanto, o assunto estacionamentos, em regra, é objeto de inúmeros questionamentos oriundos de órgãos superiores. Assim, recomendo que a área manifeste sobre a possibilidade de revogação do edital ou então da suspensão do certame para as retificações devidas. Nesse último caso, ressalte que **todas as providências devem ser tomadas com a maior brevidade possível, uma vez que já transcorreu muito tempo que deveria ter se concluído o certame**.
>
> Rememorando que qualquer medida tomada pela Ceagesp será alvo de questionamentos dos órgãos superiores.
>
> No mais, **justifique o DEPEC e a DELCO o motivo pelo qual houve um atraso de tamanha importância nesse caso, quando já era pra ter sido providenciado em junho de 2016 o início do certame**. Lembrando também que **a informação levada ao Ministério Público pela Ceagesp é de que o edital se findaria em Setembro/2016**. (Grifos inovados).

e) em 20/2/2017, o Sr. Johnni Hunter Nogueira, que assumira o cargo de diretor-presidente nessa mesma data, manifestou-se favoravelmente à suspensão do certame, nos termos do parecer jurídico 62/2017, para promoção das retificações necessárias "com a maior brevidade possível para que não traga maiores prejuízos à Ceagesp" (peça 151, p. 242);

f) em 2/3/2017, foi publicado o aviso de suspensão *sine die* do procedimento licitatório no DOU (peça 151, p. 246).

17.2. Da análise dos acontecimentos, depreende-se que, durante a gestão do Sr. Antonio Carlos do Amaral Filho na presidência da Ceagesp, também não foram tomadas as medidas devidas para dar cumprimento à determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário. A abertura do procedimento licitatório 1/2017, com publicação no DOU em 27/1/2017, ou seja, na mesma data em que o responsável deixou a presidência da Ceagesp, e sua posterior suspensão em 20/2/2017, em face de apontamentos que já teriam sido feitos pelo departamento jurídico desde o exercício anterior, e não o foram, sugere que a abertura do referido procedimento licitatório se deu por pura formalidade.

17.3. Esse entendimento é reforçado pelo fato de que a reanálise dos termos do edital teria sido solicitada ao departamento jurídico ainda durante a gestão do aludido responsável como diretor-presidente, tendo aquele departamento apresentado, em 14/2/2017, o parecer jurídico 62/2017, relatando inconsistências existentes no edital, algumas delas apontadas ainda em 2016. Ora, se o próprio responsável solicitara a manifestação do departamento jurídico, não há justificativa para a abertura do certame antes de haver manifestação jurídica favorável quanto aos termos do referido edital. Destaca-se que o próprio parecerista faz uma análise sobre a possibilidade de anular ou revogar o certame, o qual já fora publicado tanto no *site* da Ceagesp como em jornais de grande circulação, ou então suspendê-lo para promoção das devidas retificações, tendo em vista que, nos termos do art. 49, *caput* e § 3º, da Lei 8.666/1993, o ato de revogação ou anulação pela própria Administração deve ser motivado, restando assegurado o contraditório e ampla defesa.

17.4. Como agravante, registra-se a contratação direta da empresa Ribeiro Park Estacionamentos Eireli, por dispensa de licitação, em 3/1/2017, para prestar serviços de consultoria técnica à Ceagesp, com indícios de que a referida empresa passara a administrar e gerenciar as áreas de estacionamentos desocupadas pela empresa Parktwo naquela data. Tal contratação, também em apuração pelo Tribunal no âmbito do TC 006.615/2017-1, consiste em novo ato, praticado durante a gestão do responsável, contrário à determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, e reforça o entendimento de que, durante a permanência da empresa Parktwo na gestão dos estacionamentos, a qual teria sido formalizada por meio de autorização de uso, em 1/7/2016, data em que o responsável já ocupava o cargo de diretor-presidente da Ceagesp, pouco foi feito para dar cumprimento àquela decisão do TCU.

17.5. E a mera abertura do procedimento licitatório 1/2017, em 27/1/2017, com base num edital maculado de irregularidades apontadas pelo próprio departamento jurídico, com suspensão imediata do certame, antes mesmo do credenciamento dos interessados e recebimento dos envelopes, não pode ser aceita como medida tendente a dar cumprimento à determinação desta Corte de Contas, devendo ser rejeitadas as razões de justificativa do responsável quanto a esse quesito.

17.6. Com relação à ausência de controle de preços praticados pela Parktwo, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pelo responsável devem ser acatadas parcialmente. Embora o gestor máximo da entidade deva zelar pela observância aos princípios que norteiam as contratações promovidas pela Companhia, considerando que o próprio gerente do Depec afirma, em suas razões de justificativa, que não houve controle dos preços praticados, deixando o cumprimento dos termos do memorial descritivo sob responsabilidade exclusiva da contratada, entende-se que a aplicação de penalidade ao diretor-presidente, o qual não tivera conhecimento do fato, em face dessa irregularidade, representa medida de excessivo rigor.

17.7. Diante do exposto, propõe-se:

a) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antonio Carlos do Amaral Filho em face da ausência de controle dos preços praticados pela empresa Parktwo na administração de seus estacionamentos, possibilitando o descumprimento do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, sem aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antonio Carlos do Amaral Filho em face da ausência de preparação e abertura de processo licitatório para conceder áreas de estacionamento, em ofensa à determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-

Plenário, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno/TCU.

Avaliação do cumprimento das determinações contidas nos Acórdãos 568/2015 e 1.916/2017, ambos do Plenário do TCU

18. Por meio do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário, foi determinado à Ceagesp que, no prazo de trinta dias, instaurasse tomada de contas especial com objetivo de identificar os responsáveis e quantificar o dano que o contrato firmado com a empresa C3V teria causado à Companhia. E, conforme descrito no item 7.1 desta instrução, em face de sucessivas prorrogações solicitadas pela Ceagesp, foi fixado prazo até 31/7/2018 para que a entidade comprovasse o cumprimento da referida medida. Até o presente momento, não houve nova manifestação da Ceagesp sobre o assunto. Mostra-se oportuno apresentar um resumo dos fatos desde a prolação da decisão do TCU.

18.1. Conforme expediente de 11/10/2017 (peça 125), a Ceagesp comunica a constituição de tomada de contas especial em atendimento à determinação do Tribunal, com prazo de 45 dias para conclusão dos trabalhos, nos termos da Portaria 41, de 6/10/2017, retificada pela Portaria 46, de 8/11/2017 (peça 133, p. 1), a qual excluiu um dos gestores designados para compor a referida tomada de contas especial, mantendo-se inalterados os demais termos da portaria original.

18.2. A despeito do prazo indicado na Portaria 41 para conclusão dos trabalhos, nos termos do art. 11 da Instrução Normativa TCU 71/2012, o prazo para encaminhamento de TCE ao Tribunal é de 180 dias após sua instauração. Nesse sentido, consoante pronunciamento da Secex/SP, de 6/3/2018 (peça 140), não houve necessidade de analisar os pedidos de prorrogação de prazo até então formulados, pois o prazo para envio da documentação ao TCU expiraria somente em 4/4/2018, ou seja, 180 dias após a instauração da TCE, ocorrida em 6/10/2017, nos termos da Portaria 41.

18.3. Em 2/4/2018, estando os autos no gabinete do Relator, a Ceagesp apresentou novo pedido de prorrogação de prazo para cumprimento da determinação (peça 141), o qual foi examinado por esta unidade técnica em 20/4/2018 (peça 143), ou seja, depois de expirado o prazo de 180 dias estabelecido no art. 11 da IN TCU 71/2012. Considerando que o referido pedido não estava devidamente fundamentado, não fora formulado por autoridade legitimada, consoante disposto no art. 11, § 2º, da IN 71/2012, nem continha o prazo necessário para conclusão dos trabalhos, esta unidade técnica propôs a prorrogação de prazo por mais trinta dias, em caráter excepcional, para envio da TCE ao Tribunal, alertando a Ceagesp de que eventuais pedidos futuros de prorrogação de prazo deveriam atender ao disposto no art. 11, § 2º, da IN TCU 71/2012, sob pena de responsabilidade da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 12 da referida IN. O Relator acolheu a proposta da Secex/SP (peça 144), fixando o prazo de trinta dias, a contar da notificação, para envio da TCE ao Tribunal. O novo prazo expirou em 31/7/2018, conforme ciência do ofício 1621/2018-TCU-Secex/SP, de 25/6/2018 (peças 145 e 149), não havendo nenhuma manifestação da Companhia nestes autos, quanto ao atendimento da determinação do Tribunal, até o presente momento.

18.4. Considerando que a Ceagesp constituiu a tomada de contas especial, nos termos da Portaria 41/2017, bem como solicitou diversas prorrogações de prazo para cumprimento dos trabalhos, o que demonstra a intenção da Companhia em dar cumprimento à decisão do Tribunal, entende-se adequado, no presente caso, a fixação de novo prazo de sessenta dias para cumprimento integral da determinação contida no subitem 1.9.1 do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário, devendo a tomada de contas especial objeto daquela determinação ser encaminhada ao Tribunal, ao término do prazo fixado, sob pena de responsabilidade da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 12 da IN TCU 71/2012.

19. Com relação ao Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, nos termos da instrução à peça 49, a Ceagesp teria demonstrado o cumprimento das determinações contidas nos subitens 9.2.1 e 9.2.3 da referida deliberação, restando pendente de cumprimento somente a determinação contida em seu subitem 9.2.2, a qual já fora, inclusive, objeto de audiência dos responsáveis, conforme análise empreendida nos itens 14-17 desta instrução. Naquela ocasião, a Companhia teria ajuizado diversas ações judiciais em face das empresas então responsáveis por administrar as áreas de estacionamento, demonstrando a intenção dos gestores em não prorrogar os contratos tidos por irregulares. Aliado a

isso, a entidade teria firmado aditivo ao contrato de concessão remunerada de uso 012/12-1627-1301-02-050-03-2, celebrado com a empresa C3V, para incorporação da administração e exploração econômica de estacionamentos do ETSP ao objeto daquele ajuste.

19.1. De imediato, conforme análise empreendida na instrução à peça 49, propõe-se considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário.

19.2. Quanto à determinação contida no subitem 9.2.2 da referida decisão, consta dos autos a informação relativa à instauração do procedimento licitatório 1/2017, para atribuição de áreas para administração e exploração dos estacionamentos do ETSP, publicada no DOU em 27/1/2017, com posterior suspensão do certame, publicada no DOU em 2/3/2017, para promoção das retificações necessárias, nos termos do parecer jurídico 62/2017.

19.3. Em consulta ao *site* da Ceagesp na *internet*, constata-se que, em 29/6/2018, foi publicado aviso de licitação fracassada no DOU (peça 152, p. 1), relativo ao procedimento licitatório 1/2017, no âmbito do processo administrativo 146/2016, "por motivo de inabilitação de todas as licitantes participantes do certame". Além disso, em 4/9/2018, foi publicado extrato de dispensa de licitação no DOU (peça 152, p. 2), relativo ao contrato 056/18-2071-1807-05-080-01-2, no âmbito do processo administrativo 56/2018, com publicidade *a posteriori*. O referido contrato, firmado em 12/6/2018, com a empresa D&D Park Estacionamento Ltda., tem por objeto a atribuição de áreas para administração e exploração dos estacionamentos do ETSP, vigência de um ano a contar da data de início da ordem de permissão, e valor total anual de R$ 3.720.000,00.

19.4. Além disso, conforme informação prestada pela Controladoria-Geral da União no Estado de São Paulo (CGU-Regional/SP), no âmbito do processo de contas da Ceagesp relativo ao exercício de 2016 (peça 8, p. 41-45, do TC 030.112/2017-6), durante a suspensão do procedimento licitatório 1/2017, foi aberto o processo administrativo 47/2017, tendo por objeto a contratação de serviços de administração/operacionalização de estacionamentos. O Depec teria efetuado pesquisa de preços junto ao mercado, tendo sido contratada a empresa Sistema Parking Avançado Estacionamento Ltda., com valor de R$ 160.000,00 a ser pago pela Ceagesp à empresa, pelo período de 3/5/2017 a 29/10/2017, ou até a conclusão do procedimento licitatório. Em contrapartida, toda a receita arrecadada pela empresa seria repassada à Companhia, com real e efetivo levantamento de dados e informações. A referida contratação também se dera por dispensa de licitação, nos termos da Lei 13.303/2016, com paralelismo no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

19.5. Registra-se, também, a administração/operação dos estacionamentos do ETSP pela empresa Ribeiro Park Estacionamentos Eirelli, no período de 3/1/2017 a 12/4/2017, sem a celebração de ajuste de natureza contratual que justificasse sua atuação. As irregularidades apontadas nessa contratação estão em apuração nos autos do TC 006.615/2017-1.

19.6. A partir dessas informações, constata-se que algumas empresas já foram responsáveis pela administração/operação dos estacionamentos do ETSP, desde a prolação do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, em 18/3/2015, conforme mostra a tabela a seguir:

Empresa responsável	Período	Natureza da contratação
Companhia de Concessões em Circulação Veicular C3V	17/7/2014 a 13/6/2016	3º termo aditivo ao contrato de concessão remunerada de uso 012/12-1627-1301-02-050-03-2
Parktwo Serviços de Operação e Administração de Estacionamentos Ltda.	1/7/2016 a 2/1/2017	Autorização de uso emitida em nome da empresa
Ribeiro Park Estacionamentos Eirelli	3/1/2017 a 12/4/2017	Não houve celebração de ajuste que justificasse a atuação da empresa
Sistema Parking Avançado	3/5/2017 a	Contratação por dispensa de

Estacionamento Ltda.	29/10/2017	licitação
D&D Park Estacionamento Ltda	A partir de 12/6/2018	Contrato 056/18-2071-1807-05-080-01-2, por dispensa de licitação

19.7. As irregularidades verificadas na administração dos estacionamentos pelas empresas C3V e Parktwo foram examinadas nestes autos, e aquelas identificadas na gestão da empresa Ribeiro Park estão em apuração nos autos do TC 006.615/2017-1. Registra-se que tais irregularidades envolveram a gestão dos Srs. Carlos Nabil Ghobril e Antonio Carlos do Amaral Filho na presidência da entidade, os quais já foram ouvidos em audiência em face do descumprimento da determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, com proposta de rejeição das razões de justificativa apresentadas e aplicação de multa aos responsáveis, nos termos descritos nos itens 14-17 desta instrução. Além disso, por meio do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário, já foi determinada a instauração de tomada de contas especial relativa ao contrato firmado com a empresa C3V, com proposta de fixação de novo prazo para cumprimento da referida determinação, nos termos descritos no item 18 desta instrução.

19.8. Desde a suspensão do procedimento licitatório 1/2017, em 2/3/2017, e a desocupação das áreas de estacionamento pela empresa Ribeiro Park, em 12/4/2017, nota-se que a Ceagesp adotou algumas medidas, na gestão do atual diretor-presidente, Sr. Johnni Hunter Nogueira, com vistas a dar continuidade à licitação destinada à atribuição de áreas de estacionamento do ETSP, para exploração comercial. A despeito disso, não é possível afirmar como se deu a administração dos estacionamentos do ETSP desde então, tendo em vista que o referido procedimento licitatório perdurou até 2018, e resultou na inabilitação de todos os interessados, com a decorrente contratação da empresa D&D Park, por dispensa de licitação. Dessa forma, entende-se adequada a realização de diligência à Ceagesp para que informe ao Tribunal as medidas adotadas pela Companhia até o presente momento para dar cumprimento à determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, devendo apresentar, dentre outras que julgar relevantes, as seguintes informações:

a) detalhamento do andamento do procedimento licitatório 1/2017, desde sua suspensão publicada no DOU em 2/3/2017 até a publicação do aviso de licitação fracassada no DOU em 29/6/2018, acompanhado da documentação comprobatória;

b) eventuais medidas adotadas com vistas à realização de um novo certame, em substituição ao procedimento licitatório 1/2017, acompanhadas da documentação comprobatória;

c) descrição da forma de administração/operação dos estacionamentos do ETSP adotada pela Companhia, desde a desocupação das áreas pela empresa Ribeiro Park Estacionamentos Eirelli, em 12/4/2017, até o presente momento, contendo a identificação das empresas responsáveis pela prestação dos serviços e respectivos períodos de atuação;

d) para cada uma das empresas informadas no item anterior: cópia do instrumento convocatório, e respectivo termo de referência e/ou memorial descritivo; cópia do contrato inicial e eventuais aditivos celebrados; justificativa/fundamentação para cada contratação, seja por meio de procedimento licitatório, instrumento de "autorização de uso" previsto na norma NP-OP-031, ou qualquer outro tipo de ajuste utilizado; justificativa/fundamentação para celebração de eventuais aditivos contratuais;

e) outras informações que entender pertinentes relativas ao tema.

19.9. Considerando o avançado estágio processual destes autos, e a necessidade de apreciação célere das propostas ora formuladas, as quais não guardam relação direta com o monitoramento da determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário durante a gestão do atual diretor-presidente da Ceagesp, entende-se adequada a constituição de processo apartado, nos termos previstos nos arts. 2º, inciso XVII, 43 e 44 da Resolução TCU 259/2014, destinado ao monitoramento específico do subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário a partir da gestão do Sr. Johnni Hunter Nogueira na presidência da Ceagesp. E, nesse sentido, a diligência ora proposta deverá ser promovida nos autos do processo de monitoramento que vier a ser constituído.

CONCLUSÃO

20. Na presente instrução, foram examinadas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Carlos Nabil Ghobril e Antonio Carlos do Amaral Filho, na qualidade de diretores-presidentes da Ceagesp à época dos fatos, e dos Srs. Elmer Marques e José Antonio Lefcadito Alvares, na qualidade de gerentes do Depec/Ceagesp à época dos fatos, em face das irregularidades descritas no item 8 desta instrução.

21. E, conforme análise empreendida nos itens 10 a 17 desta instrução, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Carlos Nabil Ghobril e Antonio Carlos do Amaral Filho, em face do descumprimento da determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, devem ser rejeitadas, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, aos responsáveis.

22. As razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Antonio Lefcadito Alvares e Elmer Marques, este último em face da desclassificação da empresa Adriano Queiroz Camargo ME do processo seletivo 26/2016, em afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, também devem ser rejeitadas, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, aos responsáveis.

23. As demais razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Antonio Carlos do Amaral Filho e Elmer Marques devem ser acatadas, total ou parcialmente, nos termos descritos nos itens 11 e 17 desta instrução.

24. Foi avaliado também o estágio atual de implementação das medidas contidas nos Acórdãos 568/2015 e 1.916/2017, ambos do Plenário do TCU.

25. Conforme descrito no item 18 desta instrução, a Ceagesp ainda não encaminhou ao Tribunal o processo de tomada de contas especial objeto da determinação contida no subitem 1.9.1 do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário. A despeito disso, considerando que as medidas adotadas pela Ceagesp demonstram a intenção da Companhia em dar cumprimento à decisão do Tribunal, será proposta a fixação de novo prazo de sessenta dias para cumprimento integral da determinação contida no subitem 1.9.1 do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário, devendo a tomada de contas especial objeto daquela determinação ser encaminhada ao Tribunal, ao término do prazo fixado, sob pena de responsabilidade da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 12 da IN TCU 71/2012.

26. Com relação ao Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, as determinações contidas em seus subitens 9.2.1 e 9.2.3 devem ser consideradas cumpridas, nos termos da instrução à peça 49.

27. E, quanto ao grau de implementação da medida contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, a partir da gestão do Sr. Johnni Hunter Nogueira na presidência da Ceagesp, será proposta a constituição de processo apartado de monitoramento, nos termos previstos nos arts. 2º, inciso XVII, 43 e 44 da Resolução TCU 259/2014, devendo ser promovida, no processo apartado que vier a ser constituído, diligência à Ceagesp para obtenção de informações atualizadas quanto ao cumprimento da referida deliberação, nos termos descritos no item 19.8 desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Carlos Nabil Ghobril e José Antonio Lefcadito Alvares, e rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Antonio Carlos do Amaral Filho e Elmer Marques;

b) aplicar aos Srs. Antonio Carlos do Amaral Filho (024.986.288-35) e Carlos Nabil Ghobril (101.684.888-92), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, 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 das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) aplicar aos Srs. Elmer Marques (039.743.578-90) e José Antonio Lefcadito Alvares (549.759.308-94), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, 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 das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) fixar novo prazo de sessenta dias para cumprimento integral da determinação contida no subitem 1.9.1 do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário, devendo a tomada de contas especial objeto daquela determinação ser encaminhada ao Tribunal, ao término do prazo fixado, sob pena de responsabilidade da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 12 da IN TCU 71/2012;

e) considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário;

f) autorizar a Secex-SP a constituir processo apartado destinado ao monitoramento específico do subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário a partir da gestão do Sr. Johnni Hunter Nogueira na presidência da Ceagesp, nos termos dos arts. 2º, inciso XVII, 43 e 44 da Resolução TCU 259/2014;

g) 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;

h) autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

i) alertar os responsáveis de que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

j) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Ceagesp e aos responsáveis, informando que o conteúdo da decisão do TCU pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo os relatórios e os votos, pode ser obtido no dia seguinte ao de sua oficialização."

2. O Diretor da Secex-SP, além de anuir ao encaminhamento sugerido pela auditora, propôs que fosse concedida vista e cópia dos autos à C3V Concessões em Circulação Veicular Ltda., à exceção das peças sigilosas (peça 157), no que foi acompanhado pelo dirigente máximo da unidade (peça 158).

3. À peça 159, a Associação dos Permissionários do Entreposto de São Paulo – APESP apresentou pedido de ingresso nos autos na qualidade de interessado.

É o Relatório.

VOTO

Tratam os autos de denúncia a respeito de supostas irregularidades na cessão de área de estacionamento do Entreposto Terminal São Paulo (ETSP), da Companha de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), para exploração comercial, mediante "autorização de uso", sem prévio procedimento licitatório.

2. A denúncia foi conhecida pelo Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, momento em que foram expedidas determinações à Ceagesp a respeito da necessidade de licitação para a contratação da exploração comercial da área de estacionamento do ETSP, utilizando-se de instrumento contratual adequado e não mais de autorizações de uso.

3. Quando do monitoramento das supramencionadas determinações, foi constatada a incorporação da administração e exploração econômica de estacionamentos do ETSP ao contrato de

concessão remunerada de uso 012/12-1627-1301-02-050-03-2, firmado em 1/2/2013 com a empresa C3V Concessões em Circulação Veicular Ltda., por meio da celebração, em 17/7/2014, do terceiro termo aditivo, que estabeleceu a incorporação de áreas de estacionamento (1, 3, 4, 5, 14, 15, 16, PBCF e Delegacia) ao objeto do contrato, e a cobrança de tarifa dos usuários finais como forma de remuneração da contratada.

4. Examinando a contratação da C3V Concessões em Circulação Veicular Ltda., o TCU, por meio do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário (item 1.9.1), determinou à Ceagesp que instaurasse Tomada de Contas Especial com objetivo de identificar os responsáveis e quantificar o dano que o contrato firmado com aquela empresa causara à companhia. Naquele momento também foi determinada a realização de audiências de alguns responsáveis.

5. Nesta fase processual, são analisadas as razões de justificativa apresentadas pelos agentes chamados em audiência, bem como examinado o grau de atendimento das medidas exaradas pelo TCU por meio dos Acórdãos 568/2015 e 1.916/2017.

6. Em sua derradeira manifestação, a Unidade Técnica propõe, em síntese: (i) rejeitar as razões de justificativa de Carlos Nabil Ghobril e José Antonio Lefcadito Alvares; (ii) acatar parcialmente as razões de justificativa de Antonio Carlos do Amaral Filho e Elmer Marques; (iii) aplicar a esses responsáveis multas previstas no art. 58 da Lei 8.443/1992; (iv) considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário; (v) fixar novo prazo de 60 dias para cumprimento integral da determinação contida no subitem 1.9.1 do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário; (vi) autorizar a constituição de processo apartado destinado ao monitoramento específico do subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário a partir da gestão do Johnni Hunter Nogueira na presidência da Ceagesp.

7. Incorporo o exame da então Secex-SP às minhas razões de decidir, sem prejuízo de reforçar os motivos que levaram aos encaminhamentos que proponho nesta oportunidade.

8. Inicio pelo exame das audiências determinadas pelo Acórdão 1.916/2017-Plenário.

- Do exame da audiência de Elmer Marques

9. O responsável Elmer Marques foi chamado em audiência em razão das seguintes condutas, na qualidade de gerente do Departamento de Entreposto da Capital (Depec):

9.1. desclassificação da empresa Adriano Queiroz Camargo ME, apesar do memorial descritivo não ser claro quanto à necessidade de constar no atestado de capacidade técnica o número de vagas a ser atendido, em afronta ao princípio da vinculação ao edital;

9.2. aceite de atestados de capacidade técnica da empresa Parktwo, emitido em nome do grupo Engepark Estacionamento e Serviços Ltda., em afronta ao princípio da isonomia;

9.3. ausência de solicitação de documentos de regularidade fiscal da empresa Parktwo, ao ser declarada vencedora no processo seletivo, em afronta ao estabelecido em seu memorial descritivo.

10. A desclassificação da empresa Adriano Queiroz Camargo ME foi, a meu sentir, irregular. O memorial descritivo do processo seletivo especial 26/2016 previa que o objeto abrangia 2.058 vagas e uma área de 24.220,44 m2. Isso não significa, por óbvio, que o atestado de capacidade técnica deveria apresentar idênticas quantidades, e sim, como prevê a lei de licitações, dados compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993). É por essa razão que a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que os critérios de comprovação dos atestados de capacitação técnico-operacional sejam objetivos, a exemplo dos Acórdãos 914/2019-Plenário e 361/2017-Plenário, de modo a não inviabilizar a competição nos certames.

11. Como pontuou a Unidade Técnica, nos termos do próprio memorial (peça 82, p. 7), a empresa participante deveria apresentar atestado de capacidade técnica "compatível em quantidades e prazos estabelecidos neste memorial".

12. O responsável, entretanto, não apresentou justificativa alguma para embasar a falta de compatibilidade do atestado de capacidade da empresa desclassificada com o objeto do certame na sessão pública realizada em 17/2/2016, o que contraria a jurisprudência desta Corte, já que é irregular a desclassificação e inabilitação sem motivação ou com fundamentação imprecisa e deficiente (e.g

Acórdãos 3.772/2012-2ª Câmara e 1.188/2011-Plenário). Dessa forma, foi afrontado o princípio da vinculação ao edital, o que levou à desclassificação de proposta financeiramente mais vantajosa para a administração em R$ 199.100,00, o que representaria um ganho de cerca de 32%.

13. Igualmente, não pode alegar ter agido amparado em parecer jurídico quando novamente chancelou a desclassificação da empresa, a fim de afastar a sua responsabilidade. Como é cediço, em regra, o fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à responsabilização pelo TCU (e.g Acórdãos 1.001/2015, 2.871/2014 e 2.706/2009, todos do Plenário).

14. Assim, devem ser rejeitadas as alegações quanto a esse ponto.

15. Já em relação às condutas descritas nos itens 9.2 e 9.3 supra, é possível acatar as justificativas do responsável. Embora os atestados apresentados pela empresa Parktwo em nome do grupo Engepark, num primeiro momento, tenham sido aceitos por Elmer Marques na sessão de 17/2/2016, o exame da documentação das empresas classificadas nas três primeiras colocações, e a consequente seleção da empresa Parktwo (quarta colocada) para emissão da autorização de uso, foi realizado no momento em que outros responsáveis que ocupavam o cargo de gerente do Depec. De modo semelhante, a exigência de documentos de regularidade fiscal da empresa Parktwo foi realizada somente na emissão da referida autorização de uso, ocorrida em 1/7/2016, data em que Elmer Marques não mais ocupava o cargo de gerente do Depec.

16. Em razão disso, tendo remanescido uma das irregularidades, cabe sancionar Elmer Marques com a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, a qual defino no valor de R$ 4.000,00. Ademais, também reputo necessário dar ciência à Ceagesp a respeito dessa irregularidade, de modo a evitar o seu cometimento em futuros certames.

- Da audiência de José Antonio Lefcadito Alvares

17. O responsável José Antônio Lefcadito Alvares, na qualidade de gerente do Depec, foi chamado em audiência em razão de não ter feito o controle dos preços praticados pela empresa Parktwo na administração de seus estacionamentos, possibilitando o descumprimento do princípio da vinculação ao edital.

18. O recorrente busca afastar a sua responsabilidade alegando que a majoração de preços foi iniciativa da empresa Parktwo, sem prévia anuência da Ceagesp, e que o fato de a empresa Parktwo ter conhecimento das condições da contratação dispensaria eventual controle sobre os preços praticados por parte da Companhia.

19. Essa alegação não se sustenta. A fiscalização contratual é uma obrigação do gestor dos contratos administrativos, como pontua o art. 67 da Lei 8.666/1993:

"Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição."

20. Ainda que a contratada tenha sido responsável por eventuais danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, durante a execução do contrato, tal fato não exclui a responsabilidade de fiscalização e acompanhamento pelo órgão contratado, nos termos do art. 70 da Lei de Licitações:

"Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado."

21. A obrigatoriedade de fiscalizar os contratos firmados por empresas estatais consta também do art. 40, inciso VII, da Lei 13.303/2016, conhecida como nova Lei das Estatais, no sentido de que "as empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a gestão e fiscalização de contratos".

22. No mesmo sentido é a vasta jurisprudência do TCU, razão por que remanesceu a conduta omissiva e reprovável do gestor, devendo ser apenado com a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, a qual arbitro no valor de R$ 5.000,00.

- Da audiência Carlos Nabil Ghobril, diretor-presidente da Ceagesp (27/11/2015 a 27/6/2016)

23. O responsável Carlos Nabil Ghobril, na qualidade de diretor-presidente da Ceagesp, foi chamado em audiência em razão de ter deflagrado procedimento de autorização de uso de áreas de estacionamento, quando deveria ter aberto um processo licitatório, contrariando determinação contida no Acórdão 568/2015-TCU-Plenário.

24. O procedimento de autorização ora discutido foi aquele para administração dos estacionamentos do ETSP, aberto pelo processo administrativo 26/2016 (peça 82), que redundou na contratação da empresa Parktwo, pelo prazo de 160 dias, período em que deveria ser realizado procedimento licitatório. Essa autorização foi deflagrada em virtude da extinção do contrato de concessão firmado com a empresa C3V, que se deu por meio de anulação, mediante despacho de lavra do então diretor-presidente de 24/3/2016.

25. Ocorre que, em virtude de disputas judiciais envolvendo a então concessionária, o procedimento de autorização foi suspenso em 7/3/2016, sendo retomado apenas depois de 31/5/2016, quando foram denegadas as seguranças no âmbito de mandados de segurança que discutiam a matéria. As áreas foram desocupadas pela C3V em 13/6/2016 (peça 83) e a autorização de uso em nome da empresa Parktwo foi emitida em 1/7/2016 (peça 84), logo depois de o responsável deixar de presidir a Ceagesp.

26. Assiste parcial razão ao Carlos Nabil Ghobril quando alega que seria necessário prazo para elaboração e modelagem de licitação destinada à exploração das áreas de estacionamento, em virtude da complexidade da matéria, razão por que teria optado pela contratação "intermediária". É razoável admitir que algumas medidas foram tomadas pelo então diretor-presidente, com vistas a extinguir o contrato de concessão firmado com a C3V, eivado de irregularidades, e assegurar que os serviços prestados nas áreas de estacionamento não seriam interrompidos de forma abrupta.

27. Porém, como bem pontuou a unidade instrutiva, tais providências não atendem ao disposto no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário. Percebo que desde a abertura do processo seletivo, em fevereiro/2016, até a efetiva emissão da autorização de uso, em 1/7/2016, passaram-se quase seis meses sem que a entidade demonstrasse a adoção de medidas tendentes a dar cumprimento à decisão do TCU, a exemplo da realização de estudos preliminares para definição do objeto a ser licitado.

28. Em que pese a suspensão do processo seletivo 26/2016 e a demora da empresa C3V em desocupar as áreas, tais fatos não representavam impeditivos à ação no sentido de deflagrar o procedimento licitatório. Desde a prolação das decisões liminares nos supracitados mandados de segurança, em 7/3/2016 e 29/3/2016, até o julgamento de mérito das questões, em 31/5/2016, passaram-se dois meses sem que nenhuma providência fosse adotada pela Companhia.

29. O gestor agiu somente em 20/6/2016, dias antes de deixar o cargo de diretor-presidente, com a edição da Portaria 25, que instituiu grupo de trabalho para elaboração da modelagem que subsidiaria o termo de referência e o edital de licitação das áreas de estacionamento do ETSP. Mesmo assim, o prazo de atuação do referido grupo de trabalho, qual seja, de 30 dias, era incompatível com com os fatos narrados pelo responsável, no sentido de que o prazo de 160 dias definido para a autorização de uso seria necessário para a realização dessa tarefa.

30. Tivesse o gestor tomado providências efetivas para ao menos viabilizar a deflagração do procedimento licitatório, sua responsabilidade poderia ser afastada. Portanto, descumprida a determinação do TCU, deve Carlos Nabil Ghobril ser sancionado com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, a qual fixo em R$ 6.000,00.

- Da audiência de Antonio Carlos do Amaral Filho, diretor-presidente da Ceagesp (27/6/2016 a 27/1/2017)

31. O responsável Antonio Carlos do Amaral Filho, na qualidade de diretor-presidente da Ceagesp, foi chamado em audiência em razão da:

31.1. ausência de preparação e abertura de processo licitatório para conceder áreas de estacionamento, descumprindo determinação contida no Acórdão 568/2015-TCU-Plenário;

31.2. ausência de controle dos preços praticados pela empresa Parktwo na administração de seus estacionamentos, possibilitando o descumprimento do princípio da vinculação ao edital.

32. Em relação à primeira conduta, acompanho a unidade instrutiva para rechaçar as razões de justificativa do responsável, principalmente de que teria instaurado o procedimento licitatório 1/2017, no âmbito do processo administrativo 146/2016, para atribuição de áreas para administração e exploração dos estacionamentos do ETSP.

33. Como demonstrou a então Secex-SP, durante a gestão de Antônio Carlos do Amaral Filho também não foram tomadas as medidas devidas para dar cumprimento à determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário. A abertura do procedimento licitatório 1/2017 deu-se na mesma data em que o responsável deixou a presidência da Ceagesp. A posterior suspensão do certame em 20/2/2017, em face de apontamentos que já tinham sido feitos pelo departamento jurídico da empresa desde o exercício anterior - e que não foram atendidos -, sugere que a abertura da referida disputa se deu por pura formalidade. Se o próprio responsável solicitara a manifestação do departamento jurídico, não há justificativa para a abertura do certame antes de haver nova manifestação jurídica favorável quanto aos termos do citado edital.

34. Assim sendo, cabe apenar o responsável por descumprimento da determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, com a multa prevista no art. 58, inciso IV da Lei 8.443/1992, a qual fixo em R$ 6.000,00.

35. A respeito da segunda conduta, entendo que as razões de justificativa apresentadas pelo responsável devem ser acatadas parcialmente. Embora o gestor máximo da entidade deva zelar pela observância aos princípios que norteiam as contratações promovidas pela Companhia, considerando que o próprio gerente do Depec afirmou, em suas razões de justificativa, que não houve controle dos preços praticados, deixando o cumprimento dos termos do memorial descritivo sob responsabilidade exclusiva da contratada, entende-se que a aplicação de penalidade ao diretor-presidente, em face dessa irregularidade, seria medida de excessivo rigor.

36. Passo agora ao exame do cumprimento de determinações constantes dos Acórdãos 568/2015 e 1.916/2017.

- Avaliação do cumprimento das determinações contidas nos Acórdãos 568/2015 e 1.916/2017, ambos do Plenário do TCU

37. O Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário determinou que a Ceagesp instaurasse Tomada de Contas Especial com objetivo de identificar os responsáveis e quantificar o dano que o contrato firmado com a empresa C3V teria causado à Companhia. Ocorre que, depois de prorrogações do prazo inicial (30 dias a partir da ciência da deliberação), a iniciativa de constituir a referida TCE, por meio de instrumento normativo interno da própria empresa (Portaria 41/2017, de 6/10/2017, retificada pela Portaria 46, de 8/1/2017), ainda não redundou na sua efetiva conclusão e envio a esta Corte.

38. Dessa forma, acompanho a proposta da Secex-SP de fixar novo prazo de 60 (sessenta) dias para cumprimento integral da determinação contida no subitem 1.9.1 do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário, devendo a Tomada de Contas Especial objeto daquela determinação ser encaminhada ao Tribunal, ao término do prazo fixado, sob pena de responsabilidade da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 12 da IN TCU 71/2012.

39. Em relação ao Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, essas foram as determinações:

"9.2.1 não prorrogue o prazo das "autorizações de uso" de áreas de estacionamento para exploração comercial por terceiros que tenham sido expedidas sem prévio procedimento licitatório;

9.2.2 utilize, doravante, o termo de permissão remunerada de uso ou outro ajuste de natureza contratual para promover a ocupação de espaços físicos destinados à exploração, com fins lucrativos, de áreas de estacionamento, fazendo-o mediante procedimento licitatório, nos termos do art. 18, § 5º, da Lei 9.636/1998, e do art. 2º da Lei 8.666/1993, exceto quando restar comprovada a inviabilidade de competição;

9.2.3 em respeito às disposições do art. 18, § 5º, da Lei 9.636/1998, e do art. 2º da Lei 8.666/1993, restrinja a utilização do instrumento da "autorização de uso" previsto na NP-OP-031 aos casos de ocupação de espaço físico para o exercício de atividade de interesse predominante do particular, caráter efetivamente transitório e quando as circunstâncias não admitam a competição, sendo vedada a prorrogação da autorização de uso ou a adoção de qualquer expediente tendente a manter a mesma empresa ou os mesmos empresários no espaço físico após o vencimento do prazo de vigência da autorização de uso;"

40. As determinações 9.2.1 e 9.2.3 supra podem ser consideradas atendidas, uma vez que a Companhia ajuizou ações judiciais em face das empresas então responsáveis por administrar as áreas de estacionamento, demonstrando a intenção dos gestores em não prorrogar os contratos tidos por irregulares. Aliado a isso, a entidade firmou aditivo ao contrato de concessão remunerada de uso 012/12-1627-1301-02-050-03-2, celebrado com a empresa C3V, para incorporação da administração e exploração econômica de estacionamentos do ETSP ao objeto daquele ajuste.

41. A respeito do atendimento do item 9.2.2, algumas empresas administraram os estacionamentos do ETSP desde a prolação do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário, em 18/3/2015:

Empresa responsável	Período	Natureza da contratação
Companhia de Concessões em Circulação Veicular C3V	17/7/2014 a 13/6/2016	3º termo aditivo ao contrato de concessão remunerada de uso 012/12-1627-1301-02-050-03-2
Parktwo Serviços de Operação e Administração de Estacionamentos Ltda.	1/7/2016 a 2/1/2017	Autorização de uso emitida em nome da empresa
Ribeiro Park Estacionamentos Eirelli	3/1/2017 a 12/4/2017	Não houve celebração de ajuste que justificasse a atuação da empresa
Sistema Parking Avançado Estacionamento Ltda.	3/5/2017 a 29/10/2017	Contratação por dispensa de licitação
D&D Park Estacionamento Ltda.	A partir de 12/6/2018	Contrato 056/18-2071-1807-05-080-01-2, por dispensa de licitação

42. As irregularidades verificadas na administração dos estacionamentos pelas duas primeiras empresas (C3V e Parktwo) já foram examinadas, inclusive redundando nas multas que já foram propostas neste Voto, enquanto aquelas identificadas na gestão da terceira empresa (Ribeiro Park) estão sendo apuradas nos autos do TC 006.615/2017-1.

43. Desde a suspensão do procedimento licitatório 1/2017, em 2/3/2017, e a desocupação das áreas de estacionamento pela empresa Ribeiro Park, em 12/4/2017, a Ceagesp adotou algumas medidas na gestão do atual diretor-presidente, Johnni Hunter Nogueira, com vistas a dar continuidade à licitação destinada à atribuição de áreas de estacionamento do ETSP para exploração comercial. A despeito disso, não é possível afirmar como se deu a administração dos estacionamentos desde então, tendo em vista que o referido certame perdurou até 2018, e resultou na inabilitação de todos os interessados, com a decorrente contratação da empresa D&D Park, por dispensa de licitação.

44. Em face disso, acompanho a proposta de realização de diligência à Ceagesp para que informe ao Tribunal as medidas adotadas pela Companhia até o presente momento a fim de dar cumprimento à determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário.

- Dos pedidos de vista, cópia e de ingresso nos autos como interessado

45. A respeito do pedido de vista e cópia dos autos feito pela empresa C3V Concessões em Circulação Veicular Ltda. (peça 153), pugno pelo seu deferimento, vez que os elementos aqui presentes poderão subsidiar o exercício do contraditório e da ampla defesa da empresa na Tomada de

Contas Especial instaurada pela Ceagesp, em atendimento à determinação do TCU (item 1.9.1 do Acórdão 1916/2017-TCU-Plenário), excetuando-se, como pontuou o Diretor da então Secex-SP, as peças de natureza sigilosa.

46. Por fim, examino a solicitação da Associação dos Permissionários do Entreposto de São Paulo (APESP) para ingresso nos autos na qualidade de interessado.

47. A APESP foi a denunciante no TC 039.778/2018-5, apensado a estes autos pelo Acórdão 1.361/2019-TCU-Plenário, em virtude da semelhança dos seus objetos:

"Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, [...] ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la prejudicada, apensar, com fulcro no art. 36 da Resolução TCU 259/2014, o presente processo ao TC 029.239/2010-9 ou ao processo que vier a ser criado para monitorar, especificamente, o atendimento ao subitem 9.2.2 do acórdão 568/2015-TCU-Plenário, dando-se ciência desta decisão, bem como da instrução da unidade técnica (peça 47) , ao denunciante."

48. Não assiste razão à APESP quando alega que são garantias dos permissionários a observância dos princípios administrativos e a realização de licitação para contratar a administradora do estacionamento do entreposto. Trata-se, na verdade, de garantias afetas ao atendimento do interesse público e não privado daquela associação. Ademais, discute-se aqui a regularidade da contratação do serviço de estacionamento prestado no entreposto e não questões afetas ao termo de permissão firmado entre a Ceagesp e os permissionários.

49. Dessa maneira, entendo que não foram demonstradas nem a razão para intervir nem possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, razão por que indefiro o pedido da APESP, em consonância com a vasta jurisprudência desta Corte (e.g. Acórdãos 2.728/2015, 2.008/2015 e 292/2014, todos do Plenário).

50. Por fim, em sintonia com as deliberações anteriores proferidas nestes autos (Acórdãos 568/2015-TCU e 1.916/2017-TCU, ambos do Plenário), devem ser considerar sigilosas as partes integrantes desta deliberação, com fundamento no art. 108, § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 22 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal acolha a minuta de Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2500/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.239/2010-9.
1.1. Apenso: 026.678/2016-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei 8.443/1992).
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
8.1. Claudio Tucci (33.928/OAB-SP) e outros.
8.2. Christopher Rezende Guerra Aguiar (203028/OAB-SP) e outros, representando Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que apreciam denúncia a respeito de supostas irregularidades na cessão de área de estacionamento do Entreposto Terminal São Paulo (ETSP), da Companha de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), para exploração comercial, mediante "autorização de uso", sem prévio procedimento licitatório;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV, 15, inciso I, alínea "p", 234, 235, todos do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Carlos Nabil Ghobril e José Antônio Lefcadito Alvares, e acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Antonio Carlos do Amaral Filho e Elmer Marques;

9.2. aplicar a Elmer Marques (039.743.578-90) e a José Antônio Lefcadito Alvares (549.759.308-94), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais);

9.3. aplicar a José Antônio Lefcadito Alvares (549.759.308-94), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais);

9.4. aplicar a Antônio Carlos do Amaral Filho (024.986.288-35) e a Carlos Nabil Ghobril (101.684.888-92), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais);

9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que os responsáveis listados nos itens 9.2, 9.3 e 9.4 deste acórdão comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.7. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

9.8. alertar os responsáveis de que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.9. dar ciência à Ceagesp que:

9.9.1. a exigência de que o atestado de capacidade técnica apresentado pela licitante Adriano Queiroz Camargo ME contivesse número idêntico de vagas de estacionamento àquele presente no memorial descritivo que apoiou o processo seletivo especial 26/2016, afronta o disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.9.2. a desclassificação e inabilitação de licitantes sem motivação ou com fundamentação imprecisa e deficiente afronta a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 3.772/2012-2ª Câmara e 1.188/2011-Plenário).

9.10. fixar novo prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de prolação desta deliberação, para que a Ceagesp cumpra integralmente a determinação contida no subitem 1.9.1 do Acórdão 1.916/2017-TCU-Plenário, devendo a tomada de contas especial objeto daquela determinação ser encaminhada ao Tribunal, ao término do prazo fixado, sob pena de responsabilidade da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 12 da IN TCU 71/2012;

9.11. considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão 568/2015-TCU-Plenário;

9.12. deferir o pedido de vista e cópia destes autos à C3V Concessões em Circulação Veicular Ltda., à exceção das peças de natureza sigilosa;

9.13. indeferir o pedido de ingresso da Associação dos Permissionários do Entreposto de São Paulo – APESP nestes autos na qualidade de interessado;

9.14. dar ciência desta deliberação à Ceagesp e aos responsáveis;

9.15. manter o sigilo que recai sobre a matéria, com fundamento no art. 22 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2500-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 031.836/2018-6.

Natureza: Desestatização.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Ministério de Minas e Energia (MME).

Interessado: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Representação legal: Alexandre Gonçalves Filho e Estefania Torres Gomes da Silva, representando a Agência Nacional de Energia Elétrica (procurações às peças 3 e 50).

SUMÁRIO: LEILÃO ANEEL 4/2018. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, INCLUINDO CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE INSTALAÇÕES QUE COMPORÃO A REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO. SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU 27/1998. CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES RELATIVAS À MATÉRIA. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (peça 56), cuja proposta de encaminhamento foi integralmente acolhida pelo corpo dirigente daquela unidade técnica (peças 57 e 58):

“**INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos dos segundo, terceiro e quarto estágios do acompanhamento do Leilão Aneel 4/2018, para a concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica, referente à construção, operação e manutenção de empreendimentos que comporão a Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN), disposto em dezesseis lotes, com obras nos estados do Amazonas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, assim como do monitoramento das deliberações do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz (peça 44), exarado em sede do primeiro

estágio do acompanhamento desse leilão. Convém destacar que originalmente era prevista a licitação de dezoito lotes, mas que restou consignado na instrução precedente (peça 41, itens 14-15) que a Amazonas-D já havia se manifestado pela postergação da licitação dos lotes 17 e 18 para o segundo semestre de 2019.

2. Preliminarmente, convém observar que as licitações para a concessão de empreendimentos de linhas de transmissão de energia elétrica são regidas pelo art. 175 da Constituição Federal de 1988, pela legislação setorial específica, especialmente pelas Leis 10.848/2004, 9.427/1996, 9.074/1995 e 8.987/1995 e, subsidiariamente, pela Lei 8.666/1993.

3. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), a matéria está atualmente disciplinada pela IN TCU 81/2018. No entanto, por se tratar de um processo de desestatização anterior à 1º/1/2019, aplicam-se ao caso concreto as regras e os procedimentos previstos na IN TCU 27/1998, que dispõe sobre o acompanhamento concomitante dos processos de outorga de concessão ou de permissão de serviços públicos, realizados em quatro estágios, por meio de análise da documentação remetida pelo poder concedente.

HISTÓRICO

4. O primeiro estágio do leilão em exame foi aprovado por meio do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário (peça 44), de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, que considerou, sob o ponto de vista formal, o atendimento, pela Aneel, dos requisitos previstos na IN TCU 27/1998. Na ocasião, foram considerados cumpridos os subitens 9.3.1 do Acórdão 288/2016-TCU-Plenário, relator Min. José Mucio, 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão 2.832/2016-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.442/2017-TCU-Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz, e 9.2.1 e 9.3.1 do Acórdão 1.039/2018-TCU-Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz.

5. Ademais, fora expedida determinação à Aneel passível de monitoramento pelo TCU (subitem 9.3 do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário) e concedido prazo de 180 dias à autarquia para que concluísse os estudos relacionados aos subitens 9.3.2 do Acórdão TCU 288/2016-Plenário e 9.3.2 do Acórdão TCU 1.039/2018-Plenário. No que diz respeito ao cumprimento da referida determinação, consta resposta apresentada pela Aneel, em 10/5/2019, à peça 54.

6. A sessão pública do Leilão Aneel 4/2018 ocorreu no dia 20/12/2018 (peça 52; itens não digitalizáveis '1 Relatório_CEL_habilitação_leilão_04-2018-aneel,pdf', item 8).

7. A documentação referente ao segundo e ao terceiro estágios do certame foi remetida ao TCU por intermédio dos Ofícios 111/2018-SEL/ANEEL (peça 49) e 118/2018-SEL/ANEEL (peça 51) e 07/2019-SEL/ANEEL (peça 52). Por fim, a documentação relativa ao quarto estágio foi encaminhada por meio do Ofício 20/2019-SEL/ANEEL (peça 53). A publicação dos extratos dos contratos de concessão ocorreu no dia 27/3/2019 (peça 53; itens não digitalizáveis 'Extratos no DOU.pdf').

8. Salienta-se que a documentação referente aos segundo, terceiro e quarto estágios foi remetida dentro dos prazos previstos na IN TCU 27/1998.

EXAME TÉCNICO

I. Das análises dos segundo a quarto estágios do acompanhamento do Leilão

9. A IN TCU 27/1998 atribui ao ente regulador a incumbência de remeter ao TCU os seguintes documentos referentes aos segundo, terceiro e quarto estágios do acompanhamento de leilões de outorga:

II – segundo estágio:

a) edital de pré-qualificação;

b) atas de abertura e de encerramento da pré-qualificação;

c) relatório de julgamento da pré-qualificação;

d) recursos eventualmente interpostos e decisões proferidas referentes à pré-qualificação;

e) edital de licitação;

f) minuta de contrato;

III – terceiro estágio:

a) atas de abertura e de encerramento da habilitação;

b) relatório de julgamento da habilitação;

c) questionamentos das licitantes sobre a fase de habilitação, eventuais recursos interpostos, acompanhados das respostas e decisões respectivas;

d) atas de abertura e de encerramento da fase do julgamento das propostas;

e) relatórios de julgamentos e outros que venham a ser produzidos;

f) recursos eventualmente interpostos e decisões proferidas referentes à fase do julgamento das propostas.

IV – quarto estágio:

a) ato de outorga;

b) contrato de concessão ou de permissão.

10. Em relação à avaliação do segundo estágio, inicialmente, vale observar que os leilões de concessão de prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica não possuem edital de pré-qualificação. Os requisitos e os procedimentos a serem adotados pelas empresas interessadas constam do próprio edital de licitação, o qual deve observar as disposições da Lei 8.987/1995 e, no que couber, as normas gerais instituídas pela Lei 8.666/1993.

11. Em termos formais quanto ao edital, o art. 18 da Lei 8.987/1995 enumera requisitos a serem preenchidos pelo instrumento convocatório das licitações para outorga de serviço público. Não foram vislumbradas inadequações entre aqueles requisitos e os itens do edital do Leilão (peça 49; itens não digitalizáveis; '2-EDITAL e ANEXOS.pdf').

12. Quanto aos termos formais das minutas contratuais, a Lei 8.987/1995 dispõe, em seu art. 23, sobre os elementos obrigatórios aos contratos de concessão. Verificou-se que o conteúdo da minuta contratual dos lotes de linhas de transmissão que compõem o Leilão Aneel 4/2018 atende às formalidades estabelecidas pelo supracitado artigo.

13. É oportuno destacar também que as disposições contidas no edital e na minuta contratual atenderam as disposições subsidiárias da Lei 8.666/1993. Outrossim, não se identificaram irregularidades nos adendos, impugnações ao edital, esclarecimentos e comunicados relevantes expedidos no decorrer do procedimento licitatório.

14. Quanto ao terceiro estágio, importante esclarecer que houve inversão de fases na licitação, nos termos do art. 18-A da Lei 8.987/1995, de forma que a apresentação de propostas ocorreu antes da entrega dos documentos para habilitação pelo proponente vencedor à Comissão Especial de Licitação – CEL (item 1.4 do Edital - peça 49; itens não digitalizáveis; '2-EDITAL e ANEXOS.pdf'). Nesse sentido, a CEL analisou os documentos apenas das proponentes que ofertaram a menor RAP em cada Lote do Leilão, conforme o item 10 do Edital.

15. Não foram encontrados indícios de irregularidades no Relatório de Análise da Documentação de Habilitação (peça 52; itens não digitalizáveis; '1 Relatório_CEL_habilitação_leilão_04-2018-aneel,pdf').

16. Realizado o Leilão Aneel 4/2018, todos os dezesseis lotes ofertados obtiveram propostas válidas, conforme mostram a Tabela 1 e o resumo que a acompanha (peça 51; itens não digitalizáveis '23-Planilha Resumo Leilão Transmissão 04-2018 – PUBLICAÇÃO.xls').

Tabela 1. Resultado Leilão Aneel 4/2018.

ote	RAP Máxima (R$)	RAP Vencedora (R$)	D eságio	Vencedor
	452.369.159	194.157.000	57,1%	Neoenergia
	220.651.716	117.000.000	47,0%	Neoenergia
	125.418.409	69.100.000	44,9%	Neoenergia

	116.061.645	62.854.451	45,8%	Energisa
	61.556.656	26.380.000	57,15%	CPFL Geração
	22.570.882	11.511.000	49,0%	Consórcio EMTEP (1)
	44.512.887	20.698.545	53,5%	Zopone Ltda.
	15.168.790	8.151.300	46,3%	Consórcio I.G. - ESS (2)
	28.047.620	11.500.000	59,00%	Consórcio EMTEP (1)
0	380.964.932	219.500.000	42,4%	Consórcio Chimarrão (3)
1	55.111.735	33.888.000	38,5%	CPFL Geração
2	96.334.188	58.956.000	38,8%	Taesa
3	122.314.264	74.721.784	38,9%	Sterlite
4	201.517.143	120.925.000	40,0%	Neoenergia
5	10.365.848	4.353.000	58,0%	Consórcio EMTEP (1)
6	186.914.964	120.122.186	35,7%	Celeo Redes

Notas:

(1) Consórcio EMTEP (JAAC Ltda.-80%; EMTEP Ltda.-20%)

(2) Consórcio I.G. - ESS (I.G. Transmissão e Distribuição S.A.- 90%; ESS Energias Renováveis Ltda.-10%)

(3) Consórcio Chimarrão (CYMI S.A. -50%; Brasil Energia FIP-50%)

[À peça 56, p. 4-5 constam informações detalhadas relativas a cada lote e ao total do Leilão de Transmissão Aneel 4/2018 em termos de empregos e investimento previstos, prazo, Receita Anual Permitida (RAP) do edital, RAP contratada, deságio, receita contratada da concessão e economia para o consumidor]

17. Após análise da documentação de habilitação dos proponentes vencedores no leilão, foi constatado que todas as empresas atenderam às condições exigidas do edital.

18. Por meio de publicação no Diário Oficial da União, em 20/2/2019, foi homologada a habilitação das empresas vencedoras no Leilão Aneel 4/2018 (peça 52; itens não digitalizáveis '4 Aviso_D.O._20.02.2019_leilão_04-2018-ANEEL,pdf').

19. No tocante ao quarto estágio, não foram identificadas irregularidades nos contratos de concessão (peça 53; itens não digitalizáveis). Ademais, tais contratos são compatíveis com a minuta (peça 50; itens não digitalizáveis) apresentada por ocasião do segundo estágio de acompanhamento.

20. Assim, dada a situação apresentada, propõe-se considerar regulares os procedimentos afetos aos segundo, terceiro e quarto estágios do Leilão Aneel 4/2018.

21. Registrados os exames realizados, passa-se ao monitoramento das deliberações do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário (peça 44).

II. Do monitoramento às deliberações do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário

22. Em sede do primeiro estágio do acompanhamento do leilão, esta Corte de Contas proferiu as

seguintes deliberações no Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz (peça 44):

9.2. **considerar cumpridos** os subitens 9.3.1 do Acórdão 288/2016-TCU-Plenário, 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão 2.832/2016-TCU-Plenário, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.442/2017-TCU-Plenário e 9.2.1 e 9.3.1 do Acórdão 1.039/2018-TCU-Plenário;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, **determinar à Aneel** que condicione a inclusão, no edital definitivo do leilão Aneel 4/2018, dos Lotes 10 a 13 da minuta de edital proposta na Audiência Pública 43/2018, à publicação da portaria que eventualmente declarar a caducidade e respectiva extinção do Contrato de Concessão nº 1/2015;

9.4. **conceder prazo** de 180 (cento e oitenta) dias para que a Aneel conclua os estudos relacionados aos subitens 9.3.2 do Acórdão 288/2016-TCU-Plenário e 9.3.2 do Acórdão 1.039/2018-TCU-Plenário; (grifos acrescidos)

Subitem 9.3 do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário

23. O comando contido no subitem 9.3 se refere à decisão que obriga a Aneel a cumprimento de ato ainda no primeiro estágio do presente feito: determinação para que a autarquia publicasse portaria declarando a caducidade e a respectiva extinção do Contrato de Concessão 1/2015 antes de dar prosseguimento à inclusão dos lotes 10 a 13 no edital do Leilão 4/2018.

Análise

24. Com efeito, apesar de não ter sido acostada aos autos a referida portaria, em pesquisa realizada no **site** da Aneel pode-se confirmar a publicação da Portaria 466, de 31 de outubro de 2018 (peça 55), cujo objeto se adere ao comando contido no subitem 9.3 do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário. Portanto, resta caracterizado o cumprido do referido subitem.

Subitem 9.3.2 do Acórdão TCU 288/2016 – Plenário (1ª parte do subitem 9.4 do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário)

25. Quanto ao comando contido no subitem 9.4 do **decisum**, a Aneel juntou ao feito ofício destacando as providências adotadas pela autarquia. Com relação ao subitem 9.3.2 do Acórdão TCU 288/2016 – Plenário (1ª parte do subitem 9.4 do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário), de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, que determinou à autarquia a apresentação de estudos para a adequada precificação do RAP teto de leilão, especificamente quanto ao desembolso médio anual previamente à obtenção de licença ambiental e até a implantação total de empreendimentos, constam, no ofício, as seguintes ponderações (peça 54, p. 1-2):

25.1. que foi reavaliado o que poderia ser feito de análise dos dados suplementares aos que constam na Nota Técnica 286/2017-SRM/ANEEL, de 22 de maio de 2017, incorporando as informações de marcos de licença ambiental, e que, do ponto de vista das condições econômico-financeiras do modelo utilizado nos certames, o referido refinamento não alteraria significativamente nenhuma das variáveis sensíveis presentes no modelo;

25.2. que o modelo conta com simplificações como fluxo de valores anuais, o que torna a eventual precisão de meses insensível;

25.3. que os marcos em relação ao desembolso são importantes se responderem às seguintes perguntas: (i) quanto é investido; (ii) quando são feitos em anos decorridos; e (iii) a taxa de desconto intertemporal, já que o modelo de fluxo de caixa descontado depende unicamente de tais informações;

25.4. que a eficácia máxima do modelo construído é a obtenção de um preço de reserva, o que difere da máxima precisão e refinamento possível;

25.5. que a sofisticação e a precisão na busca do agente mais eficiente pode acarretar em restrição à competição, já que o preço proposto limita a atuação do agente real ou hipotético com eficiência máxima, podendo, inclusive, afastar a participação de outros agentes do leilão;

25.6. que a tese defendida pela autarquia é que, ao se estimar com extrema precisão o comportamento do custo eficiente, aumenta-se o risco de que eventuais erros de premissas na modelagem, comum nas variáveis de natureza econômica, possam inviabilizar o leilão; e

25.7. que a Aneel entende que as datas do desembolso dependem da estratégia comercial de cada agente, além de estarem associadas à credibilidade do agente e à sua necessidade de alavancagem junto

a fornecedores.

Análise

26. As considerações apresentadas pela Aneel são coerentes com o modelo de precificação adotado, baseado em fluxo de valores anuais, descontados a valor presente. Ou seja, considerando as simplificações adotadas, que não computam os desembolsos mensais, a precificação da RAP teto de leilão não é sensivelmente influenciada pelos marcos de licença ambiental: sejam os anteriores à obtenção da licença ambiental de um empreendimento, sejam os existentes até a sua implantação total. Desta feita, deve ser considerada cumprida a determinação contida no subitem 9.3.2 do Acórdão TCU 288/2016 – Plenário.

27. Explana-se que, ao se considerar atendida tal determinação, não se está afirmando que o licenciamento ambiental não impacta na modelagem do leilão e, por conseguinte, na definição das respectivas RAP teto, mas sim que os marcos relacionados (tanto os que ocorrem antes, quanto os que ocorrem posteriormente à obtenção da licença) não possuem o condão de influenciar sensivelmente devido à metodologia utilizada pela Aneel.

28. O prazo para viabilização do licenciamento segue sendo de suma importância para definição do prazo de implantação dos empreendimentos, influenciando, portanto, os cálculos realizados para definição da RAP teto de cada lote.

Subitem 9.3.2 do Acórdão TCU 1.039/2018 – Plenário (2ª parte do subitem 9.4 do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário)

29. Com relação ao subitem 9.3.2 do Acórdão TCU 1.039/2018 – Plenário (2ª parte do subitem 9.4 do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que determinou à Aneel que refizesse, para uso em leilões futuros, os estudos da Nota Técnica 482/2016-SCT/SGT/SRT/SFF/SEM/ANEEL, relativamente à definição da proporção de torres autoportantes e torres estaiadas, avaliando separadamente as linhas de transmissão em circuito simples e circuito duplo e aumentando a amostra das linhas de transmissão em circuito duplo com mais de 40 km, de modo a se obter uma aproximação mais fidedigna da proporção das torres em cada tipo de circuito, fora encaminhado, em anexo ao ofício de resposta (peça 54, p. 4-23), a Nota Técnica 39/2019-SCT/ANEEL, de 30 de janeiro de 2019, com o novo estudo e a respectiva atualização das proporções de referência das torres autoportantes e estaiadas das linhas de transmissão. Consta ainda no ofício de resposta destaque ao fato de que as novas proporções já foram utilizadas como referência na instrução do Leilão de Transmissão 2/2019 (peça 54, p. 3).

30. Nesse sentido, considerando os elementos trazidos ao feito por meio da Nota Técnica 39/2019-SCT/ANEEL, é oportuno destacar que a Aneel, como demandado, impulsionou a reavaliação das proporções de torres autoportantes e estaiadas a serem consideradas nos novos empreendimentos, para estimativa do investimento de linhas de transmissão nos respectivos leilões. A Agência utilizou como referência as informações obtidas de empreendimentos contratados e em operação no período compreendido entre 2005 a 2014. Anteriormente à análise dos dados, a autarquia ressaltou o tratamento prévio dos dados recebidos (peça 54, p. 5):

9. No tratamento dos dados, expurgou-se dados de novos trechos de seccionamentos que chegaram em pouca quantidade e devido a inconsistências identificadas nessas informações. Desconsiderou-se também as informações de linhas de transmissão em corrente contínua, tendo em vista a característica de torres com dois circuitos (pólos '+' e '-'), onde não haveria equivalência com torres de circuitos duplos trifásicos.

10. De qualquer forma, as informações obtidas das linhas de transmissão em corrente contínua (de 2 empreendimentos distintos), serão utilizadas futuramente em nota técnica específica de estimativa de proporção de estruturas autoportantes e estaiadas para esse tipo de linha, assim como serão solicitadas as informações dos demais bipolos de corrente contínua.

31. Dentre as conclusões decorrentes da reavaliação, a Aneel destacou:

31.1. que era apropriada a manutenção do critério de linhas/trechos de seccionamentos com menos de 40 km e de linhas de transmissão com mais de 40 km, assim como adotado previamente na

Nota Técnica 482/2016 SCT/SGT/SRT/SFF/SEM/ANEEL (peça 54, p. 5);

31.2. que, para as linhas de transmissão com menos de 40 km, se obteve a proporção média de 80% de torres autoportantes e de 20% de torres estaiadas (peça 54, p. 5), mas que se optou por manter a utilização de 100% de estruturas autoportantes como referência aos novos empreendimentos, em razão de se tratar de uma pequena quantidade de torres estaiadas em linhas de transmissão curtas e em face de dificuldades ambientais, topográficas e/ou fundiárias usualmente mais representativas nestas linhas em relação às linhas de maior extensão (peça 54, p. 5-6);

31.3. que, para as linhas de transmissão com extensão maior que 40 km, nas linhas com circuito simples obteve-se a proporção média de 69% de torres estaiadas e de 31% de torres autoportantes (peça 54, p. 15) e nas linhas com circuito duplo obteve-se a proporção média de 46% de torres estaiadas e de 54% de autoportantes (peça 54, p. 17), mas que, para simplificar, adotou-se como referência as proporções (autoportantes/estaiadas) de 30%/70% para as linhas com circuito simples e de 45%/55% para as linhas com circuito duplo; e

31.4. que se tratam de proporções médias, as quais podem ser alteradas, caso haja justificativa.

Análise

32. A reavaliação realizada pela Aneel obteve proporções condizentes com as linhas de transmissão contratadas e executadas nos últimos anos (peça 54, p. 8-23). Mostra-se, a princípio, adequada para o fim a que se propõe. Desta feita, deve ser considerada cumprida a determinação contida no subitem 9.3.2 do Acórdão TCU 1.039/2018 – Plenário.

CONCLUSÃO

33. A presente instrução tratou do acompanhamento dos segundo, terceiro e quarto estágios do Leilão Aneel 4/2018. Todos os dezesseis lotes ofertados em leilão tiveram ofertas e foram arrematados, constituindo um investimento total de R$ 13 bilhões com deságio médio na Receita Anual Permitida-RAP de 46,08% (R$ 29,27 bilhões de receita contratada), o que representa uma economia de R$ 24,9 bilhões em relação ao montante previsto (referente ao período de 30 anos de vigência das concessões contratadas).

34. A análise do conteúdo do edital identificou que foram cumpridas as disposições contidas nas Leis 8.666/1993 e 8.987/1995. Em relação ao exame da regularidade dos atos praticados no processo de concessão em si, objetivo deste processo, não foram identificadas irregularidades referentes ao mencionado leilão.

35. Assim, recomenda-se considerar regulares os procedimentos afetos aos segundo, terceiro e quarto estágios do Leilão Aneel 4/2018 (itens 9-21, **retro**).

36. No que se refere ao monitoramento da deliberação constante no item 9.3 do Acórdão TCU 2.543/2018-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz (peça 44), exarado em sede do primeiro estágio do acompanhamento desse leilão (determinação para que a autarquia publicasse portaria declarando a caducidade e a respectiva extinção do Contrato de Concessão 1/2015 antes de dar prosseguimento à inclusão dos lotes 10 a 13 no edital do Leilão 4/2018), restou caracterizado o cumprimento do referido comando (itens 23-24, **retro**).

37. Quanto ao monitoramento da deliberação constante no item 9.4 do supracitado **decisium** (concessão de prazo para que a Aneel concluísse os estudos relacionados aos subitens 9.3.2 do Acórdão 288/2016-TCU-Plenário e 9.3.2 do Acórdão 1.039/2018-TCU-Plenário), o exame efetuado concluiu:

37.1. com relação ao subitem 9.3.2 do Acórdão 288/2016-TCU-Plenário, que as considerações trazidas ao feito pela Aneel (em síntese, que a precificação da RAP teto de leilão não é sensivelmente influenciada pelos marcos de licença ambiental) são coerentes com o modelo de precificação adotado pela autarquia, em que pese não se esteja afirmando que o licenciamento ambiental não impacta na modelagem do leilão e, por conseguinte, na definição das respectivas RAP teto (itens 25-28, **retro**); e

37.2. no que diz respeito ao subitem 9.3.2 do Acórdão TCU 1.039/2018 – Plenário, que a reavaliação realizada pela Aneel obteve proporções condizentes com as linhas de transmissão contratadas e executadas nos últimos anos, mostrando-se, a princípio, adequada para o fim a que se

propõe (itens 29-32, **retro**).

38. Contudo, importante destacar que a questão da melhoria dos estudos de planejamento da transmissão, fator que pode diminuir riscos associados às concessões de transmissão, está sob exame no âmbito do TC 028.601/2016-5, no qual foi expedido o Acórdão 523/2018-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro José Múcio.

39. A análise sugere, ainda, a existência de incertezas no processo de licitação de linhas de transmissão, as quais podem trazer problemas para a execução dos projetos e acabar atrasando o cronograma de implantação de projetos previsto pela EPE e pela Aneel.

40. Por fim, a despeito do êxito observado nos últimos leilões de transmissão, com grande número de concorrentes e elevado nível de deságios em prol da modicidade tarifária, é importante que a Agência siga no caminho de garantir o sucesso dos leilões e envide esforços para assegurar acompanhamento do efetivo cumprimento dos contratos de concessão, de forma a mitigar eventual frustração do planejamento do setor de transmissão de energia elétrica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar regulares os procedimentos relativos aos segundo, terceiro e quarto estágios do Leilão Aneel 4/2018-Aneel, nos termos da IN TCU 27/1998;

b) considerar cumpridos os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão TCU 2.543/2018 – Plenário, 9.3.2 do Acórdão TCU 288/2016 – Plenário e 9.3.2 do Acórdão TCU 1.039/2018 – Plenário; e

c) arquivar o presente processo, com base no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU, por ter cumprido os fins para os quais foi constituído."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento do segundo, terceiro e quarto estágios do Leilão 4/2018 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), voltado à concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica, referente à construção, operação e manutenção de empreendimentos que comporão a Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN), com obras nos estados do Amazonas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

2. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), a matéria está disciplinada pela Instrução Normativa/TCU 27, de 2/12/1998, que dispõe sobre o acompanhamento concomitante dos processos de outorga de concessão de serviços públicos, realizados em quatro estágios, por meio de análise da documentação remetida pelo poder concedente.

3. Na sessão de 31/10/2018, o Tribunal aprovou o primeiro estágio do leilão em exame, tendo proferido o Acórdão 2.543/2018-TCU-Plenário (peça 44). Naquela assentada, decidiu-se ainda expedir determinação à Aneel (subitem 9.3 da referida deliberação) e conceder prazo (subitem 9.4) à autarquia para que concluísse os estudos que lhe haviam sido determinados por meio dos subitens 9.3.2 do Acórdão 288/2016-TCU-Plenário e 9.3.2 do Acórdão 1.039/2018-TCU-Plenário. O monitoramento desses quatro comandos deliberativos também está no escopo da matéria ora em apreciação.

4. Para maior clareza, permito-me colacionar abaixo, **ipsis litteris**, os mencionados encaminhamentos:

Acórdão 2.543/2018-TCU-Plenário

"9.3. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar à Aneel que condicione a inclusão, no edital definitivo do leilão Aneel 4/2018, dos Lotes 10 a 13 da minuta de edital proposta na Audiência Pública 43/2018, à publicação da portaria que eventualmente declarar a caducidade e respectiva extinção do Contrato de Concessão nº 1/2015;

9.4. conceder prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a Aneel conclua os estudos relacionados aos subitens 9.3.2 do Acórdão 288/2016-TCU-Plenário e 9.3.2 do Acórdão 1.039/2018-TCU-Plenário;"

Acórdão 1.039/2018-TCU-Plenário

"9.3. recomendar à Aneel, com fundamento no inciso III do art. 250 do RITCU, que:

(...)

9.3.2. refaça, para uso nos próximos leilões, os estudos da Nota Técnica 482/2016-SCT/SGT/SRT/SFF/SEM/ANEEL para definição da proporção de torres autoportantes e torres estaiadas, avaliando separadamente as linhas de transmissão em circuito simples e circuito duplo e aumentando a amostra das linhas de transmissão em circuito duplo com mais de 40 km, de modo a se obter uma aproximação mais fidedigna para a proporção das torres em cada tipo de circuito."

Acórdão 288/2016-TCU-Plenário

"9.3. determinar à Aneel que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente estudos, devidamente fundamentados, preferencialmente com dados reais do setor de transmissão, para adequada precificação da RAP teto de leilão, com relação aos seguintes aspectos:

(...)

9.3.2. desembolso médio anual previamente à obtenção de licença ambiental e até a implantação total de empreendimentos;"

5. Em sua manifestação técnica, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica), encarregada de instruir o presente feito, avaliou o edital e as minutas de contrato, bem como os procedimentos de habilitação técnica e os contratos formalizados no âmbito do Leilão Aneel 4/2018, concluindo, ao final dessa avaliação, pela regularidade dos procedimentos afetos ao segundo, terceiro e quarto estágios do aludido certame, assim como pelo cumprimento às sobreditas determinações.

6. Destacou a unidade instrutiva que todos os dezesseis lotes oferecidos em leilão tiveram ofertas e foram arrematados, constituindo um investimento total de R$ 13 bilhões com deságio médio na Receita Anual Permitida (RAP) de 46,08% (R$ 29,27 bilhões de receita contratada), o que representa uma economia de R$ 24,9 bilhões em relação ao montante previsto, levando-se em consideração o período de 30 anos de vigência das concessões contratadas.

7. Encontram-se atendidos, portanto, os requisitos previstos no art. 7º, incisos II, III e IV, e no art. 8º, incisos II, III e IV, da Instrução Normativa/TCU 27/1998, para a desestatização de que trata o Leilão Aneel 4/2018.

8. De qualquer sorte, compartilho do entendimento consignado na instrução técnica (peça 56, p. 9, item 40) no sentido de que, a despeito do êxito observado nos últimos leilões de transmissão, com grande número de concorrentes e elevado nível de deságios em prol da modicidade tarifária, é importante que a Aneel siga no caminho de garantir o sucesso dos leilões e envide esforços para assegurar acompanhamento do efetivo cumprimento dos contratos de concessão, de forma a mitigar eventual frustração do planejamento do setor de transmissão de energia elétrica.

9. Convém, ainda, repisar que a questão da melhoria dos estudos de planejamento da transmissão, fator que pode diminuir riscos associados às concessões dessa espécie, está sob exame no âmbito do TC 028.601/2016-5, no qual foi expedido, sob a relatoria do eminente Ministro José Múcio, o Acórdão 523/2018-TCU-Plenário, contemplando determinações e recomendações dirigidas ao Ministério de Minas e Energia com vistas ao aperfeiçoamento dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental relativos aos leilões de concessão de linhas de transmissão de energia elétrica.

Com esses comentários e considerando que concordo, na íntegra, com o exame empreendido pela SeinfraElétrica, adoto suas conclusões como minhas próprias razões de decidir e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

1. Processo TC 031.836/2018-6.

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

3. Interessada: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Ministério de Minas e Energia (MME).

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Alexandre Gonçalves Filho e Estefania Torres Gomes da Silva, representando a Agência Nacional de Energia Elétrica (procurações às peças 3 e 50).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de desestatização, que tratam, nos termos da Instrução Normativa/TCU 27, de 2/12/1998, do segundo, terceiro e quarto estágios do Leilão 4/2018 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), relativo à licitação para concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica, referente à construção, operação e manutenção de empreendimentos que comporão a Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN), com obras nos estados do Amazonas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição de 1998, c/c os arts. 45, da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 169, inciso V, 250, inciso III, e 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar que, sob o ponto de vista formal, foram atendidos os requisitos previstos no art. 7º, incisos II, III e IV, e no art. 8º, incisos II, III e IV, da Instrução Normativa/TCU 27/1998, para a desestatização de que trata o Leilão Aneel 4/2018;

9.2. considerar cumpridos os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.543/2018-TCU-Plenário, 9.3.2 do Acórdão 1.039/2018-TCU-Plenário e 9.3.2 do Acórdão 288/2016-TCU-Plenário;

9.3. arquivar o presente processo, com base no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU, por ter cumprido os fins para os quais foi constituído.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2501-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 015.601/2018-8

Natureza: Representação.

Unidade: Advocacia-Geral da União.

Representante: B2Br - *Business to Business* Informática do Brasil Ltda. (CNPJ 01.162.636/0001-00).

Interessada: Hepta Tecnologia e Informática Ltda. (CNPJ 37.057.387/0001-22).

Representação legal: Fábio Rabelo Rodrigues (OAB/DF 53.812), Tatiane Araújo Pereira (OAB/DF 41.644) e outros representando a B2Br; André de Vilhena Moraes Silva (OAB/DF 50.700), Alysson Sousa Mourão (OAB/DF 18.977) e outros representando a Hepta Tecnologia e Informática Ltda.; Anna Dias Rodrigues (OAB/MG 131.159) e outros representando a Advocacia-Geral da União.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS GERENCIADA PELO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. ADESÃO POR PARTE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO E SUPORTE À INFRAESTRUTURA. VANTAGENS DA MÉTRICA USI SOBRE A MÉTRICA UST. FALHAS E RISCOS RELACIONADOS ÀS PESQUISAS DE PREÇOS E AO MÉTODO DE FATURAMENTO DO CONTRATO, ENTRE OUTROS APONTAMENTOS. DIAGNÓSTICO AMPLO. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE SUPERFATURAMENTO. OPORTUNIDADES DE MELHORIAS. INEDITISMO DOS ATOS PERFILHADOS PELO ÓRGÃO. NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO EM PARTE DAS QUESTÕES. FALTA DE AVALIAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS À ÉPOCA DO PROCESSO DECISÓRIO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS E ÀS COMISSÕES PERMANENTES DAS CASAS LEGISLATIVAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito aprovada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), inserta à peça 140 – pareceres de diretor e do secretário às peças 141-142 –, a seguir transcrita com ajustes de forma:

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar (peça 4), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na proposta de rescisão do Contrato 55/2014-AGU (peça 11), celebrado pela Advocacia Geral da União (AGU) com a representante, B2Br – *Business to Business* Informática do Brasil Ltda. (CNPJ 01.162.636/0001-00), para prestação de serviços de tecnologia da informação, o qual foi posteriormente substituído pelo Contrato 17/2018-AGU (peça 12), derivado da adesão à Ata de Registro de Preços - ARP 1/2017/MMA (peça 14) gerenciada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), ajustado pela AGU com a empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda. (CNPJ 37.057.387/0001-22).

HISTÓRICO

2. Em 2014, a AGU celebrou o Contrato 55/2014-AGU (peça 11), cujo objeto consistiu na contratação de 268.846 Unidades de Serviço Técnico (UST) para a prestação de serviço de tecnologia da informação para desenvolvimento e suporte à infraestrutura da AGU, no valor global de R$ 9.167.648,60, com prazo de vigência inicial de doze meses. Ao longo da relação contratual, a AGU celebrou com a representante quatro termos aditivos ao contrato (peça 13).

3. O quarto termo aditivo do Contrato 55/2014-AGU estendeu sua vigência por seis meses, contados a partir de 4/3/2018, ou até a conclusão de novo procedimento licitatório, o que ocorresse primeiro (peça 13, p. 12-15).

4. Ocorre que, conforme Ofício 2/GAB/DTI/AGU, de 18/4/2018 (peça 15), pouco mais de um mês depois da assinatura do quarto aditivo, a empresa B2Br foi notificada pela AGU sobre a necessidade de finalização da execução contratual, tendo em vista a conclusão de procedimento de contratação da empresa Hepta, decorrente de adesão do órgão à Ata de Registro de Preços 1/2017 proveniente do Pregão para Registro de Preços 2/2017, do MMA.

5. Nesse ínterim, em 4/5/2018, face à negativa da rescisão amigável do Contrato 55/2014, por parte da empresa B2Br, e decidindo não mais dar seguimento à rescisão unilateral, a AGU entrou com ação judicial, com pedido de liminar, na 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do DF (processo 1008802-57.2018.4.01.3400; peça 16). A liminar foi concedida para que a representante iniciasse imediatamente o procedimento de transferência de conhecimento como parte da transição

contratual (peça 16, p. 73), nos exatos termos previstos no Contrato 55/2014-AGU (cláusula 3.1.8 e respectivas sub cláusulas; peça 16, p. 33-34), sob pena de multa diária de R$ 50.000,00.

6. A representante interpôs agravo de instrumento, com pedido de antecipação da tutela recursal contra a referida decisão liminar (peça 5), tendo logrado êxito (peça 5, p. 28). Na oportunidade, o Juiz Federal designou audiência de conciliação para 19/6/2018 e decidiu que, até essa data, a relação jurídica entre as partes não poderia sofrer solução de continuidade.

7. Em 19/6/2018, na audiência de conciliação, as partes não chegaram a um acordo. O Juízo julgou extinto o feito em relação à demanda proposta pela AGU, sem apreciação do mérito, diante da perda de seu objeto, uma vez que naqueles autos ficou evidenciado que já houvera a transferência de conhecimento pretendida pela autora. Na mesma decisão, o Juízo manteve a decisão que determinou a continuidade da prestação dos serviços pela empresa B2Br à AGU até ulterior determinação daquele Juízo ou o esgotamento do escopo do contrato ou o final de sua vigência em 3/9/2018 (peça 58).

8. Paralelamente à disputa judicial, a empresa B2Br recorreu a esta Corte de Contas, em 17/5/2018, nos termos da representação que ora se trata, para obstar a execução do Contrato 17/2018-AGU, firmado entre a AGU e a Hepta, alegando, em apertada síntese, que o planejamento da respectiva contratação ignorou a diferença na dimensão e na complexidade do órgão gerenciador da ata, além de registrar elevado sobrepreço quando comparados os ajustes entre si, considerando que o novo preço contratado ascende em 67% à contraprestação devida pelos serviços até então prestados à AGU pela representante (peça 4, p. 2-3, parágrafos 3 e 10).

9. Em 29/5/2018, a AGU juntou elementos aos autos (peça 9) no intuito de esclarecer aspectos abordados na representação da empresa B2Br, assim como, em seguida, em 1º/6/2018 (peça 21), procedeu a própria B2Br, ao anexar aos autos a sua réplica à manifestação da AGU.

10. Esta unidade técnica realizou a análise preliminar da representação (peça 27), em 5/6/2018, propondo o conhecimento da representação, suspensão cautelar, *inaudita altera pars*, da execução do contrato com a Hepta, oitiva das partes e deferimento do ingresso da representante como parte interessada.

11. Em despacho de 7/6/2018 (peça 30), a Ministra Relatora, Ana Arraes, considerou que os indícios trazidos pela representante apontaram potenciais irregularidades, que colocam em dúvida a motivação e a economicidade da decisão adotada pela AGU de aderir à ata do MMA, bem como não se vislumbrou a suposta vantagem da AGU em optar por esse novo contrato em detrimento de realizar licitação própria. Em decorrência, anuiu às propostas da unidade técnica elencadas no parágrafo anterior, exceto quanto à concessão da medida cautelar, tendo em vista a decisão judicial que designara a realização de conciliação entre as partes e também determinara a manutenção do contrato com a representante pelo menos até 19/6/2018 (peça 30, p. 3). Segundo a Ministra, esse contexto atenuaria o risco de que viesse a ser iniciada a referida execução simultaneamente com o ajuste celebrado com a representante, ainda em andamento e, naquela ocasião, pendente da transferência de conhecimento à empresa Hepta.

12. As oitivas foram promovidas em 12/6/2018 (peças 31, 32 e 34), tendo o MMA se manifestado em 19/6/2018 (peça 38), a AGU em 29/6/2018 (peça 44) e a Hepta em 26/7/2018 (peça 52). Em 6/8/2018, a B2Br apresentou elementos e informações adicionais (peça 55).

13. O início da execução do Contrato 17/2018, firmado entre a AGU e a Hepta, encontrava-se condicionado ao término do quarto aditivo ao contrato atual do órgão com a B2Br, que ocorreu em 3/9/2018 (parágrafo 8).

14. Nessa data, a AGU protocolou informação a este Tribunal de que, uma vez alcançado o termo final do referido aditivo, tornava-se necessária a imediata execução do Contrato 17/2018, a fim de evitar solução de continuidade na prestação dos serviços de tecnologia da informação relativos ao desenvolvimento e suporte à infraestrutura do órgão (peça 78).

15. Em obediência à determinação da Ministra-Relatora para que, caso a unidade técnica visualizasse necessidade de medida cautelar, em 19/9/2018, a unidade técnica concluiu nova instrução (peça 81), avaliando as oitivas e informações apresentadas até então pelas partes. Concluiu a unidade

técnica que, em função do *periculum in mora reverso*, não caberia propor a suspensão contratual, em que pese estarem presentes os requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*. Porém, ainda tendo em vista a presença verificada desses requisitos, e considerando indícios de falta de economicidade na adesão à ARP 1/2017/MMA, que resultara no Contrato 17/2018 com a empresa Hepta, a unidade técnica propôs a adoção de medida cautelar para que a AGU se abstivesse de praticar qualquer ato com vistas à sua prorrogação ou formalização de aditivo que acarrete aumento do objeto contratado ou do valor do contrato, até a deliberação definitiva desta Corte. Ainda, a UT propôs à Ministra-Relatora promover novas oitivas, diligência e inspeção como medidas saneadoras.

16. Novamente, em 16/10/2018, a Ministra-Relatora emitiu despacho (peça 84) anuindo às medidas saneadoras propostas pela UT. Destacou também que as medidas preliminares devem ajudar a unidade a emitir análise conclusiva sobre não somente a economicidade da adesão à Ata do MMA, mas também sobre a compatibilidade entre os serviços necessários à AGU e os registrados naquela Ata, e sobre a compatibilidade do local de prestação de serviços e seus reflexos nos custos do contrato. No entanto, a Ministra divergiu acerca da proposta de determinação para não prorrogação do ajuste 17/2018, por não reconhecer a presença do *periculum in mora*, haja vista visualizar vigência daquele instrumento até abril de 2019, tempo que, em seu entender, seria suficiente para saneamento dos autos e realização de nova licitação.

17. As novas oitivas foram promovidas em 18/10/2018 (peças 85 a 88), tendo o MMA se manifestado em 9/11/2018 (peça 106), a AGU em 19/11/2018 (peça 107), a Hepta em 21/11/2018 (peça 108), a B2BR em 22/11/2018 (peça 109).

18. Posteriormente, em 16/1/2019, a empresa Hepta requereu a juntada de novas informações (peça 110), informando a extinção do feito 1008802-57.2018.4.01.3400 pela 4ª Vara Federal de Brasília sem julgamento do mérito ‘em razão da perda superveniente do interesse de agir’, porquanto ‘a vigência do Contrato n° 055/2014 esgotou-se no dia 3 de setembro de 2018 e, uma vez que não é possível compelir a Administração à prorrogação do contrato com reconvinte, eventual anulação do contrato firmado entre a AGU e a HEPTA não produzirá qualquer efeito na esfera jurídica da B2BR’.

19. Por sua vez, em 28/1/2019, a B2BR também requereu a juntada de novos documentos (peças 111 a 113), notadamente acerca do faturamento da empresa Hepta no contrato celebrado com a AGU, reiterando seu caráter lesivo ao Erário e solicitando a adoção de decisão por parte da Relatoria para suspensão da prorrogação daquele ajuste e determinação de providências para realização de novo procedimento licitatório.

20. No início dos exames que fundamentam essa instrução, verificou-se que ainda existiam dúvidas e informações ausentes dos autos, o que motivou a realização de inspeção na AGU, conforme previamente autorizado pela Ministra-Relatora Ana Arraes. A inspeção foi realizada entre 11/3/2019 e 22/3/2019 e suas conclusões foram incorporadas a essa instrução.

DA INSPEÇÃO NA AGU

21. A Portaria de Fiscalização Sefti 207/2019 (peça 119), posteriormente alterada pela Portaria de Fiscalização Sefti 254/2019 (peça 126), designou a equipe para realizar inspeção na AGU, Registro Fiscalis 468/2018, tendo em vista autorização da Ministra-Relatora firmada em Despacho de 16/10/2018 (peça 84). A fiscalização foi comunicada à AGU por meio do Ofício 53/2019-TCU-Sefti, de 12/3/2019 (peça 121).

22. Preliminarmente, registre-se que, nos termos do art. 3º da Portaria-Segecex 29/2010, que disciplina a realização de inspeções pelas unidades da Segecex, o relato dos fatos investigados e apurados estão sendo realizados na instrução do processo ao qual a inspeção está vinculada, dispensando-se a elaboração de relatório específico, bem como o correspondente prazo de elaboração.

23. O planejamento dos trabalhos ocorreu no período de 11/3/2019 a 12/3/2019, e a execução da inspeção, entre 13/3/2019 e 22/3/2019. Os trabalhos foram realizados pelos AUFC Márcio Rodrigo Braz, matrícula 7631-7 (coordenador) e Ricardo Akl Lasmar de Alvarenga, matrícula 10680-1. A supervisão do trabalho coube ao AUFC/Diretor Harley Alves Ferreira, matrícula 5666-9.

24. O objetivo da inspeção consistiu em avaliar a economicidade do contrato 17/2018-AGU e a

legalidade do respectivo processo de contratação, bem como realizar outras análises necessárias ao saneamento dos autos da presente representação.

25. Durante a realização dos trabalhos, foram dirigidas solicitações de informações à AGU por meio dos Ofícios de Comunicação 53/2019-TCU-Sefti (peça 121), Ofício de Requisição 1-468/2018 (peça 139), além de outras solicitações por correio eletrônico e pessoalmente durante os trabalhos de campo. Foram aplicados procedimentos utilizando técnicas de análise documental, análise de dados, entrevista, observação e circularização. Como resultado da aplicação dos procedimentos, gerou-se a matriz de achados que registra e fundamenta o relato dos fatos e as análises realizadas. Foram identificados os seguintes achados:

a) Achado 1 - Irregularidades no processo de adesão à ARP 1/2017-MMA, em função do descumprimento de etapas obrigatórias e da realização de pesquisa de preços deficiente;

b) Achado 2 – Mudanças na forma de cálculo do quantitativo de Itens de Configuração definidos para fazerem parte do escopo contratual sem respaldo no Termo de Referência;

c) Achado 3 – A renovação do contrato 17/2018 foi fundamentada em pesquisa de preços inadequada;

d) Achado 4 – Os mecanismos para controlar a execução contratual na fase de ateste do faturamento podem ser aprimorados para conferir maior segurança à atuação dos fiscais do contrato; e

e) Achado 5 – Embora não tenha participado do planejamento conjunto da contratação, o MP foi partícipe por meio da fase de IRP e não efetivou a contratação, o que impactou o tamanho da ata, permitindo múltiplas adesões por parte de outros caronas, incluindo a AGU.

26. O relato dos cinco achados indicados, mais a análise econômico/financeira realizada, foram incorporados à instrução que analisa as oitivas de maneira integrada.

EXAME TÉCNICO

27. Em resposta às oitivas e diligências promovidas por esta Secretaria, por meio dos Ofícios 598, 602, 603 e 604/2018-TCU-Sefti, de 18/10/2018, peças 85-88, o MMA, a AGU, a Hepta e a B2BR, após prorrogações de prazo, apresentaram, tempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos constantes das peças 106, 107, 108 e 109, respectivamente.

28. Para melhor compreensão, a instrução dos itens objeto de oitivas e diligências está organizada em assuntos de acordo com a ordem de ocorrência dos procedimentos. Além disso, foram incorporados os cinco achados e a análise econômica realizada em sede de inspeção.

29. Para melhor compreensão, ilustra-se a seguir a organização do exame:

1.1. Das métricas adotadas

1.2. Da licitação original

a. Dos motivos que fundamentaram a admissão de caronas no edital

b. Da participação do Ministério do Planejamento na IRP (Achado 5)

1.3. Da adesão à ARP 1/2017/MMA

a. Das deficiências na pesquisa de preços que fundamentou a adesão da AGU (Achado 1)

b. Das irregularidades nas etapas do processo de adesão à ARP (Achado 1)

c. Da decisão de aderir à ARP 1/2017/MMA apesar da incompatibilidade entre o dimensionamento e a abrangência do objeto registrado e as necessidades da AGU

d. Da contradição entre os dimensionamentos dos parques da AGU e do MMA e as respectivas quantidades de USI contratadas

1.4. Da execução do Contrato 17/2018 entre a AGU e a Hepta

a. Das contradições a respeito da definição dos quantitativos que compõem o objeto do Contrato 17/2018 firmado entre a AGU e a empresa Hepta

b. Das mudanças na fórmula de cálculo do quantitativo de Itens de Configuração sem respaldo no Termo de Referência (Achado 2)

c. Da análise econômico/financeira do contrato

d. Dos mecanismos para controlar a execução contratual (Achado 4)

1.5. Da vigência e renovação contratual

a. Da controvérsia acerca da vigência do ajuste

b. Da renovação do contrato 17/2018 fundamentada em pesquisa de preços inadequada (Achado 3)

1.6. Da análise do pedido de medida cautelar e da proposta de mérito

1.7. Conclusão

I. DAS MÉTRICAS ADOTADAS

30. Preliminarmente, é importante avaliar as considerações feitas nos autos sobre as diferenças entre os modelos, supostos problemas e vantagens de cada um. No ETP elaborado para justificar a adesão à ARP 001/2017/MMA (peça 23), a AGU desabonou o modelo de Serviços de Atendimento e Sustentação com pagamento em UST, que era adotado na instituição, o que foi refutado pela representante.

Alegações da B2Br

31. Acerca da manifestação inicial da empresa B2Br, assim dispõe a primeira instrução técnica deste processo (peça 27, p. 8-9):

29.2. Adicionalmente, a representante tece uma série de considerações em torno do [então] atual modelo de contratação (UST) (peça 4, p. 7-22), face ao novo modelo que se pretende implantar (USI), adotado no Contrato 17/2018, celebrado via adesão à ARP 001/2017 (peça 14), para concluir que a métrica de remuneração pelo modelo USI é capaz de gerar lesão ao erário, podendo a empresa ora contratada faturar com a ampliação da rede hoje existente, via sucessivos aditamentos contratuais (com elevados sobrepreços), demandando mais serviços em novos equipamentos, sem desativar os já existentes, a prejuízo de melhoria e otimização do parque computacional, como justificado pela AGU no ETP referente à adesão à ARP/2017 (peça 23).

29.3. Em outro aspecto, a empresa B2Br ora resgata a experiência do órgão gerenciador da ata ARP 1/2017, Ministério do Meio Ambiente (MMA), em que a equipe de fiscalização, após um ano de contrato celebrado com a empresa Hepta, justificou a negativa da prorrogação do ajuste, por considerar 'inoportuna e antieconômica', não trazendo 'qualquer vantajosidade na contratação', conforme Nota Técnica anexada aos autos (Nota Técnica 87/2018-MMA, peça 20), no que foi seguida pela Consultoria Jurídica daquela pasta ministerial, com base em irregularidades que também inquinam o Contrato 17/2018, ora firmado pela AGU com a empresa Hepta.

29.4. Quanto a este aspecto a representante argumenta por fim que não ficou claro no referido ETP os motivos para considerar que o modelo USI, contratado via adesão à ARP 01/2017, seja economicamente mais vantajoso do que o UST, já que implica o pagamento de valores fixos referentes a manutenção de itens de configuração existentes no ambiente computacional, muitos dos quais não causam o menor incidente ou solicitações de reparo, no que enseja remuneração indevida à empresa contratada por serviço não prestado, e que o ETP (peça 23) não realiza o devido cotejo entre as distintas soluções de que cuidam os objetos dos Contratos 55/2014 e 17/2018.

Alegações da Hepta

32. Preliminarmente, a empresa alega que a unidade técnica realizou comparação inócua entre as métricas adotadas nos dois contratos, ignorando as diferenças conceituais e práticas existentes (peça 108, p. 4). Aduz ainda que para analisar-se a vantajosidade entre as duas contratações, há que se fazer verificação global de custos, objeto, benefícios, qualidade do serviço, níveis de serviço, melhorias de infraestrutura, higienização do parque tecnológico, entre outros que decorrem da implementação de cada um dos modelos UST e USI (peça 108, p. 5).

33. Em sua narrativa, a empresa alega diferenças fundamentais entre os dois modelos. De acordo com seu texto, os modelos baseados em UST (tal qual o contrato 55/2014 da B2BR) remuneram a contratada pelo esforço, pois quanto mais UST e, consequentemente horas trabalhadas, maior o faturamento e o lucro. Alega que não existem mecanismos que previnam maior consumo de horas para execução de uma atividade em função de baixa qualificação da empresa contratada, ou seja, quanto mais demorar uma empresa para executar uma atividade, maior seria seu faturamento.

34. A empresa defende que há conflito de interesses entre a empresa responsável pela

sustentação com base no modelo, pois quanto mais instável e imaturo o sistema, maiores as exigências de intervenção da contratada e seu faturamento. Faz, ainda, afirmação quanto a suposto entendimento nesse sentido no âmbito do Acórdão 916/2015-TCU-Plenário, quando este dispõe a respeito de serviços que não geram resultados ou produtos aferíveis.

35. A respeito do modelo USI, a empresa argumenta (peça 108, p. 5-6):

Nesse sentido, a prática do lucro-incompetência é totalmente afastada do modelo USI. Primeiro pelo fato do aumento do parque instalado não ocorre pela incompetência da CONTRATADA, mas por exclusiva gestão da CONTRATANTE. Segundo, se há crescimento do parque tecnológico, nada mais justo que a CONTRATADA seja remunerada por esse novo volume que deverá atender, o que é totalmente diferente de se fabricar chamados ou atendimento para sustentar sua operação. Sendo assim, e de acordo com as orientações exaradas por esta Corte de Contas, o modelo baseado em USI — adotado no Contrato 17/2018 da HEPTA — remunera a Contratada por resultado alcançado, com níveis de serviço a serem alcançados, quais sejam, a sustentação da infraestrutura de TI e suporte aos usuários, independente do volume de horas gasto no alcance desse resultado.

Quanto mais horas a Contratada (no caso concreto, HEPTA) dedicar à realização de todas as atividades necessárias para sustentar a infraestrutura da Contratante e atender às demandas dos seus usuários, menor será o seu lucro; ou seja, a Contratada tem de se esmerar para otimizar os seus serviços e garantir uma infraestrutura de TI mais estável e otimizada possível, privilegiando o resultado/eficiência para o órgão. A unidade de serviço USI determina de forma objetiva o valor do faturamento, com base no dimensionamento dos itens de configuração (IC) presentes em dado período, simplificando a gestão financeiro/orçamentária do contrato, permitindo a realocação de recursos entre componentes de serviço de um mesmo contrato, sem engessar a evolução da infraestrutura de TI do órgão contratante.

36. A empresa alega ainda que no modelo USI:

a) O faturamento depende da infraestrutura suportada, independente do esforço necessário;

b) Há maior previsibilidade orçamentária que no modelo de UST;

c) A fiscalização é mais simples, bastando aferição dos acordos de níveis de serviço e indicadores de desempenho, fiscalizando-se o resultado e não as atividades-meio;

d) Atua-se em processos de gestão corporativa como ferramenta de apoio.

37. Por fim, a empresa reitera que a Sefti ignora os entendimentos da Corte e da própria unidade técnica sobre a necessidade de remuneração por resultados verificáveis, mensurados por unidades quantitativas e/ou por meio da aferição de níveis de serviço.

Alegações da AGU

38. A respeito dos modelos contratuais, em sua primeira manifestação (peça 44, p. 4-6) a AGU informou que uma das principais deficiências do Contrato 55/2014 era a ‘multiplicação de chamados’. De acordo com o órgão, muitas vezes uma requisição de serviço ou atendimento de um incidente era desdobrado em múltiplos chamados, ou seja, uma demanda é desdobrada em várias atividades do Catálogo de Serviços, dificultando o acompanhamento pelo usuário e a fiscalização, além de onerar o contrato. Ainda segundo a AGU, esse desdobramento em chamados ‘filhotes’ sobrecarrega em demasia a equipe de fiscalização, que se vê impossibilitada de conferir evidências e avaliar os serviços efetivamente prestados pela contratada.

39. Além disso, a AGU faz diversas outras considerações acerca das dificuldades que enfrentava em seu contrato sob o modelo UST e das suas desvantagens (peça 44, p. 18-22):

a) No modelo UST, mesmo demandas muito pequenas ou rápidas interações com os profissionais da empresa são tarifados, desencorajando usuários da AGU a buscar atendimento;

b) Há majoração do valor da UST para serviços prestados fora do horário de expediente regular;

c) Algumas atividades, como desligar o datacenter, tornam-se bastante onerosas. No caso, o desligamento custa R$ 85 mil reais;

d) O modelo UST não incentiva a melhoria do ambiente, pois induz a contratada a atuar de forma meramente corretiva e/ou com soluções paliativas;

e) O TCU teria [supostamente] orientado, no Acórdão 916/2015-TCU-Plenário, que a métrica UST deveria ser abandonada.

40. Na sequência, prossegue a AGU relacionando uma série de vantagens de se adotar o modelo USI (peça 44, p. 22-33):

a) Aderência às melhores práticas de gestão de infraestrutura (ITIL);

b) Maior padronização, por adotar conceito amplamente difundido de itens de configuração;

c) Aderência aos julgados do TCU;

d) Modelo amparado por consulta pública, realizada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). O modelo teria então sido amadurecido até chegar ao que se aplicou na licitação realizada pelo MMA;

e) Otimizações no ambiente podem resultar em reduções no valor pago, mediante cortes nos itens de configuração;

f) Incentivo à adoção de medidas proativas para manutenção e atualização do parque tecnológico;

g) Maior previsibilidade sobre serviços demandados (pois o faturamento se dá sobre o tamanho da infraestrutura);

h) Menor custo para fiscalização, resultante da possibilidade de se levantar os itens de configuração por meio de ferramentas de monitoramento;

i) Menor custo para atualização de software, pois não há custos adicionais pela atualização de versões, sendo de interesse da própria contratada o amadurecimento do parque computacional; e

j) Experiências bem-sucedidas em outros órgãos da APF.

41. Por fim, sustenta a AGU que a diferença entre o novo contrato (com a Hepta) e o contrato antigo seria de apenas 5,7%, pois necessariamente o contrato anterior precisaria ser aditivado em 25% para que fosse possível instalar todos os equipamentos adquiridos e recebidos e que ainda pendiam de instalação.

Análise

42. De início, cumpre tecer críticas à forma apressada como novas métricas têm sido elaboradas e colocadas em uso por organizações públicas em contratos de alta materialidade, sem a necessária discussão para validação desses modelos.

43. É evidente que as formas de contratação de serviços na administração pública podem e devem evoluir por meio da aplicação de inovações. Contudo, há que se ter cuidado para que as mudanças introduzidas não tragam maior dano em função da imaturidade dos modelos colocados em utilização.

44. Não é de hoje que unidades de TI de órgãos federais produzem modelos como a Unidade de Serviços Técnicos (UST), a Unidade de Serviços de Infraestrutura (USI) e a Unidade de Serviços de Nuvem (USN) em suas contratações. Entretanto, diferente do que ocorreu com métricas como a Análise de Pontos de Função, essas métricas carecem de sustentação teórica e empírica. Apenas a título de exemplo, a análise de pontos de função foi desenvolvida em 1979, tem sido aplicada ao redor do mundo e estudada por um sem número de profissionais do setor privado e da academia, os quais produzem desde então críticas, avaliações e propostas de aprimoramento, além de contar com uma instituição responsável por definir mundialmente padrões e técnicas para utilização da métrica, a *International Function Point Users Group* (Grupo Internacional de Usuários de Pontos de Função – IFPUG; www.ifpug.org). A métrica de pontos de função não é aplicável em contratos como o da AGU para medição de serviços de infraestrutura, mas seu grau de amadurecimento no mercado pode ser tomado como referência.

45. Por outro lado, diversas equipes de planejamento de contratação endossam e apresentam métricas que não foram tecnicamente bem avaliadas e nem produzidas a partir de dados históricos consolidados e oriundos de múltiplas organizações. Ainda que tivessem sido baseadas em dados históricos organizacionais, o que não ocorre, para piorar a situação, o uso de tais métricas e contratos se espalha por outras organizações públicas por meio das adesões, ampliando o uso de métricas não

suportadas pelas características existentes nessas organizações.

46. Com relação à aplicação de UST, já são conhecidos vários dos problemas decorrentes de sua aplicação, alguns dos quais já foram inclusive objeto de diversos Acórdãos deste Tribunal:

a) Ausência ou deficiências de catálogos de serviços;

b) Serviços previstos sem vinculação a resultados;

c) Ausência de estudos relativos a esforço e complexidade estimados;

d) Modelos com complexidade elevada, tornando complexa a aferição dos valores a serem pagos;

e) Serviços qualificados como de 'alta complexidade' sendo executados por profissionais sem a devida qualificação exigida, o que é indicativo de que a complexidade real não seria aquela estipulada contratualmente; e

f) Ausência de controle efetivo dos indicadores estipulados contratualmente.

47. Como exemplo, pode-se citar o Acórdão 916/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Sherman, o qual gerou recomendação para que a então SLTI/MP assim alertasse os órgãos sob sua supervisão:

9.1.6.8. que a utilização de métricas, como Unidade de Serviço Técnico (UST) e Unidade de Medida de Serviços (UMS), por exemplo, mostra-se inadequada para serviços que não geram resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante e não se coaduna ao disposto na Súmula TCU 269 (seção 6 do relatório);

(...)

9.1.6.10. sobre o conflito de interesses decorrente da adoção, em contratações para suporte de infraestrutura de TI ou manutenção de sistemas, de modelos de remuneração em que a contraprestação da empresa contratada seja resultado exclusivo da quantidade de incidentes e problemas ocorridos, sugerindo que estabeleçam, sempre que possível, acordos de nível de serviço que favoreçam a redução de ocorrências dessa natureza e incentivem a boa prestação dos serviços contratados (seção 6 do relatório);

48. Embora pudesse procurar sanar algumas das falhas relatadas sobre a UST, a forma como foi concebida a métrica USI possui outras falhas, relatadas a seguir.

Falhas na determinação dos valores relativos entre Itens de Configuração – IC

49. De antemão, cabe explanar, em apertada síntese, de que maneira foram definidos os multiplicadores correspondentes aos diferentes IC por parte do MMA.

50. Durante a etapa de planejamento da contratação, o MMA solicitou a empresas do mercado que fizessem cotações sobre o preço necessário para sustentação de cada um dos itens de sua infraestrutura, como por exemplo:

a) Usuários

b) Caixas Postais

c) Servidores físicos

d) Servidores virtuais

e) Gerenciadores de bancos de dados

51. A metodologia estabeleceu então que a sustentação de cada unidade do IC usuário corresponderia 1 USI. Então, por meio dos valores orçados pelos fornecedores para sustentação do total de usuários do MMA, bem como dos totais de Caixas Postais, Servidores físicos e outros itens de configuração, estabeleceu-se uma relação entre esses IC. Por exemplo, a sustentação de uma estação de trabalho Intel compatível corresponde a 1,95 USI, uma caixa postal 0,60 USI e um servidor físico 64,66 USI (peça 116, p. 16).

52. Contudo, a coerência e a razoabilidade dessas relações entre os IC – que é determinante para o preço do contrato – depende integralmente da pertinência e correção das propostas de preço feitas pelas três empresas consultadas durante o planejamento da contratação do MMA, uma delas, inclusive, a própria Hepta. Ou seja, a capacidade da métrica em medir adequadamente o serviço prestado está dependendo de três cotações, as quais são reconhecidamente o critério menos confiável para obtenção

de estimativas de preço no mercado de TI, sendo utilizadas apenas em último caso.

53. Esse fato apenas ilustra a fragilidade de sua concepção, uma vez que não foi amplamente debatida e submetida a escrutínio público e técnico, o que desaconselha seu uso em larga escala até que tais deficiências sejam avaliadas e sanadas.

54. Mesmo a submissão a um processo competitivo real em uma licitação não é capaz de afastar essa fragilidade, uma vez que as desproporções entre os itens podem guardar discrepâncias e afetar determinados ambientes e/ou a propiciar jogos de planilha durante a execução contratual.

55. Por fim, ainda que as relações entre os itens fossem pertinentes, é prudente recordar que elas poderiam ilustrar apenas o ambiente do MMA, uma vez que pode não refletir adequadamente os ganhos de escala possíveis. Por exemplo, a própria AGU argumenta (peça 107, p. 9) que o ambiente do MMA tende a ser mais semelhante com o da AGU em seus ativos principais (servidores físicos e virtuais, sistemas gerenciadores de bancos de dados), mas bastante diferente com relação ao número de usuários. Isso significa que a relação de, por exemplo, 1 servidor físico para cada 64,66 usuários pode não ser adequada para o ambiente da AGU, onde essa relação é bem maior.

Da remuneração variável

56. Outro aspecto que chama a atenção no caso concreto, é o fato de que para o item de Melhoria Contínua de Serviços (Anexo IV do TR, peça 79, p. 230-247), a forma de remuneração utilizada no contrato é semelhante à aplicada em contratos UST, ou seja, baseada em modelos de medição do serviço a ser executado.

Dos riscos de aumento do valor contratado sem impacto nos custos operacionais do contrato

57. Outro aspecto que precisa de maior reflexão é quanto aos riscos de aumento no valor contratado (aumento da infraestrutura) que não impactem os custos operacionais, o que representaria aumento das margens de lucro da empresa durante a execução contratual.

58. Nessa situação, ganhos de eficiência decorrentes de mudanças e investimentos seriam aproveitados pela empresa, uma vez que eventual aumento na base de IC, ou seja, na infraestrutura do órgão, implicaria aumento da remuneração da contratada, ainda que ela consiga absorver esse aumento com os recursos que já emprega no contrato. Situação oposta ocorre quando as mudanças e melhorias implicam em redução da infraestrutura, ainda que seja necessário manter-se a mesma operação.

59. Assim, há que se discutir melhor a situação em que o órgão investe recursos ao remunerar a empresa para produzir melhorias tecnológicas que podem não necessariamente reverter em ganhos de eficiência ao contratante, salvo quanto aos aspectos de ganho de qualidade ou se a melhoria resultar em redução nos IC. Se, ao contrário, a melhoria implicar aumento dos IC com o mesmo custo operacional, a contratada é que irá se beneficiar dos ganhos de eficiência na gestão da infraestrutura. Idealmente, os ganhos de eficiência deveriam beneficiar ambas as partes, de modo a incentivar a colaboração e cooperação nessas ações.

Conclusão

60. Como conclusão, os aspectos analisados indicam que há vantagens e desvantagens na adoção da métrica USI. De maneira geral, observou-se que não há rigor metodológico na criação de novas métricas por parte das organizações públicas, o que colaborou para a ocorrência das várias falhas identificadas. Contudo, a métrica USI apresenta algumas vantagens que merecem ser melhor estudadas pelos órgãos centrais, como a redução nos custos operacionais e de fiscalização do contrato, bem como a mitigação de alguns problemas verificados em contratos UST, como o desdobramento de chamados e a presença evidente de conflito de interesses e do paradoxo lucro/incompetência, conforme abordado pela empresa Hepta (parágrafos 33-36).

II. DA LICITAÇÃO ORIGINAL

a) Dos motivos que fundamentaram a inserção no edital de cláusula com possibilidade de adesão à Ata ARP 001/2017/MMA por órgãos não participantes do planejamento da contratação (‘caronas’)

61. A esse respeito, a segunda instrução técnica trouxe a manifestação do MMA, dispondo da seguinte forma (peça 81, p. 19-20):

Oitiva do MMA

131. A oitiva do MMA foi no sentido de que o órgão se manifestasse sobre os motivos que fundamentaram a inserção no edital de cláusula com possibilidade de adesão à Ata ARP 001/2017/MMA por órgãos não participantes do planejamento da contratação (‘caronas’), em atenção ao princípio da motivação dos atos administrativos e aos arts. 3º da Lei 8.666/1993 e 9º, inciso III, do Decreto 7.892/2013.

Manifestação

132. No entendimento do MMA, os licitantes, ao fazerem seus lances, levam em consideração a possibilidade prevista no edital de que outros órgãos poderão aderir à Ata de Registro de Preços, até o limite de um quinto do quantitativo de cada item registrado na Ata, como estabelecido no art. 22 do Decreto 7.892/2013. Nessa ótica, a inserção dessa cláusula no edital proporciona uma vantagem para o órgão gerenciador, pois, uma vez franqueada a adesão de outros órgãos, aumenta-se a concorrência entre os licitantes, ou seja, aumenta-se a oferta de lances, culminando em ganhos de escala com os preços ofertados, situação somente possível mediante a realização de certames no modelo do Sistema de Registro de Preços.

133. Acrescenta que o MMA, em apoio às entidades vinculadas, tem procurado realizar certames licitatórios de forma a atender as necessidades desses entes, quer pela participação conjunta no processo, quer por meio do módulo da Intenção de Registro de Preços, quer pela autorização de adesões a *posteriori* (peça 38, p. 2).

134. Considerando que a questão abordada na oitiva do MMA não é central ao objeto da representação, e não tem repercussão na análise do pedido de concessão de medida cautelar, o assunto será analisado oportunamente na instrução de mérito.

62. No caso em tela, verifica-se que o MMA admitiu no TR que deu origem à ARP 1/2017/MMA (peça 75, p. 4) a possibilidade de adesão por órgãos não participantes do planejamento da contratação (‘caronas’). No entanto, ao ser instado a se manifestar, o órgão apresentou justificativas, por meio de seu Secretário-Executivo substituto, informando os motivos que teriam levado o MMA a tal decisão sem, contudo, apresentar evidências da devida motivação do Ato à época da licitação.

63. Sustenta o órgão ter agido em função do possível ganho de escala e, consequentemente, de competitividade do certame ao admitir a ampliação da contratação original (peça 38, p. 4). Reforça ainda a posição, a manifestação da Coordenação-Geral de Compras e Contratos do MMA (peça 131, p. 3-4), que não vislumbrou à época motivação para restringir a adesão, uma vez que seria hipótese admitida na legislação e que dela decorriam os benefícios previamente citados.

Análise

64. Para analisar a questão, de antemão, cabe reprodução de trecho de Voto do Ministro Bruno Dantas, no âmbito do Acórdão 1.297/2015-TCU-Plenário:

32. Em face de tais considerações, reforço meu entendimento de que a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços. Nesse sentido, conforme defendeu a peça instrutiva, a Fundação licitante, na qualidade de órgão gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes.

65. De acordo com o princípio da motivação dos atos administrativos, com os arts. 3º da Lei 8.666/1993 e 9º, inciso III, do Decreto 7.892/2013 e com os Acórdãos 757/2015, 1.297/2015 e 311/2018, todos do Plenário do TCU e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, o órgão deveria ter motivado sua decisão nos autos do planejamento da contratação que resultou na Ata ARP 1/2017/MMA. Por demais elucidativo, reproduz-se a seguir, trecho do Voto do precitado Relator, Ministro Bruno Dantas, por ocasião do julgamento do Acórdão 311/2018-TCU-Plenário:

1. Em primeiro lugar, há que se discutir a própria previsão no edital desta possibilidade, também conhecida como ‘adesão tardia’ ou, mais simplesmente, ‘carona’. Arguido quanto a isso, o órgão não apresentou justificativas plausíveis.

2. Conforme venho reiterando em diversos julgados sob a minha relatoria (a exemplo do item 9.3.4 do Acórdão 757/2015-TCU-Plenário e do item 9.3.2 do Acórdão 1.297/2015-TCU-Plenário), resta claro, à luz do art. 9º, inciso III, *in fine*, do Decreto 7.892/2013, que a inserção de cláusula em editais licitatórios permitindo a adesão tardia é uma faculdade do órgão. Nessa esteira, é certo que tal ato, embora discricionário, não prescinde de motivação.

3. Tenho constatado que uma cláusula deste tipo (permitindo a adesão tardia) é inserida de forma repetida e impensada em quase todos os editais de pregões para Sistema de Registro de Preços. No mais das vezes, costuma-se alegar que sua inserção seria justificável porque traria alguma espécie de economia de escala. Todavia, trata-se invariavelmente de mera alegação genérica, sem nenhum lastro em estudos técnicos relacionados especificamente ao objeto que se deseja licitar e realizados preliminarmente à contratação que se almeja.

4. A meu ver, a necessidade de motivação é ainda mais essencial em relação a atos de processo licitatório, relacionados à despesa pública e sujeitos à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do TCU quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade. Sobretudo no caso deste ato específico, em que pesa sobre o instituto questionado (a adesão tardia) sérias dúvidas sobre sua legalidade e constitucionalidade, conforme expus nas precitadas deliberações. Assim, cumpre dar ciência ao órgão sobre a falha identificada para que sejam adotadas providências internas que previnam sua recorrência.

66. No caso ora sob análise, embora questionado em oitiva, o MMA não apresentou evidências de estudos ou da aplicação de metodologias que tenham motivado tal inserção, limitando-se a apresentar, em sede de oitiva, a justificativa tradicional já previamente combatida pela jurisprudência do Tribunal.

67. Em verdade, os problemas com os ‘caronas’ em ARP são tão frequentes em licitações de tecnologia da informação que levaram o Poder Executivo a revisar o Decreto 7.892/2013, que dispõe sobre Sistema de Registro de Preços. Em sua última alteração, o Decreto 9.488/2018 alterou o Decreto do SRP estabelecendo vedação para a adesão à ARP de serviços de TI. Dessa forma, o art. 22, §10, passou a dispor assim:

§ 10. É vedada a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação por meio de adesão a ata de registro de preços que não seja: (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

I - gerenciada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

II - gerenciada por outro órgão ou entidade e previamente aprovada pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

68. Ou seja, atualmente uma contratação como esta realizada pela AGU só seria possível se a respectiva ARP tivesse sido previamente autorizada pela Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Economia (ME) ou se a Ata fosse gerenciada pelo próprio ME na condição de órgão central.

69. Dessa forma, verifica-se que no caso concreto não houve respeito à jurisprudência da Corte de Contas por parte do MMA, ao não motivar, à época, a decisão por abrir a possibilidade de adesão por parte de outros órgãos que não participaram do certame original. Tendo em vista a ausência de confirmação dos indícios de antieconomicidade na contratação realizada pela AGU, discutida adiante, não será proposto, excepcionalmente, audiência dos responsáveis nesse momento. Contudo, será proposto dar ciência ao MMA acerca da irregularidade verificada, alertando o órgão que, caso sejam identificados indícios de superfaturamento em outros contratos decorrentes da Ata, os responsáveis poderão vir a ser ouvidos em audiência acerca da não motivação da decisão de se abrir a contratação para outros órgãos não participantes do Pregão.

Conclusão

70. Embora tenha motivado sua decisão, em resposta à oitiva, alegando ganho de escala e de competitividade no certame em função da abertura da ARP, o MMA não apresentou evidências de que tenha, à época, justificado sua decisão de abrir a possibilidade de 'caronas' em sua ARP, contrariando a jurisprudência desta Corte.

71. Tendo em vista não terem sido confirmados os indícios de que a contratação realizada pela AGU seja antieconômica, será proposto dar ciência ao MMA acerca da irregularidade, alertando-o que, caso outros contratos decorrentes da Ata contenham indícios de prejuízos ao Erário, os responsáveis poderão vir a ser chamados em audiência para que apresentem suas razões de justificativa.

b) Da participação do Ministério do Planejamento na IRP da Ata 1/2017-MMA (Achado 5)

72. A atuação do Ministério do Planejamento como partícipe na licitação do MMA foi fundamental para viabilizar a adesão por parte da AGU e foi objeto de vários questionamentos nas instruções preliminares. Tal participação foi relatada pela equipe de inspeção como achado, pois embora não tenha participado do planejamento conjunto da contratação, o MP foi partícipe por meio da fase de IRP, mas não efetivou a contratação. Logo, sua participação meramente formal impactou sobremaneira o tamanho da ata, permitindo múltiplas adesões por parte de outros caronas, incluindo a AGU (Achado 5).

Situação encontrada

73. Preliminarmente à realização da inspeção, em consultas ao sistema de compras e contratos governamentais (Siasg), não foi possível identificar contrato do Ministério do Planejamento tendo por base a Ata do MMA. Já durante a realização da inspeção, contatos realizados com a área de controle interno do MP lograram confirmar que o Planejamento não aderiu à ARP, embora tenha participado da IRP.

74. Conforme constam nos autos (peça 117), o MP estimou o consumo de 850.000 USI/ano, o que corresponderia a cerca de R$ 27,5 milhões. Conforme consta (peça 14, p. 1), a ARP era composta dos seguintes quantitativos:

a) MMA: 362.555 (26,19%)

b) Serviço Florestal Brasileiro (SFB): 171.904 (12,42 %)

c) MPDG: 850.000 (61,4 %)

75. A AGU, por sua vez, durante o processo de adesão, estimou o quantitativo de 865.416 USI (peça 24, p. 2), valor superior até mesmo ao estimado pelo MP. Verifica-se, portanto, que a adesão da AGU somente foi viabilizada em função da participação do MP no referido pregão.

76. Ademais, consulta realizada no sistema Siasg demonstrou que houve oito contratações decorrentes da ARP 1/2017/MMA (peça 134). Mais uma vez, verifica-se que a participação do MPDG na IRP foi decisiva para a multiplicação de contratos baseados na discutida Ata.

77. O procedimento de Intenção de Registro de Preços é regido pelo art. 4º do Decreto 7.892/2013, sendo que seu §6º estabelece que é facultado aos órgãos integrantes do Sisg antes de iniciar um processo licitatório, consultar as IRPs em andamento e avaliar a conveniência de participar. Já o órgão participante deverá, de acordo com o art. 6º, produzir as respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico, de acordo com o que prevêem as Leis 8.666/93 e 10.520/02.

78. Embora não se tenha notícia do que motivou a desistência do MPDG em contratar a ARP, pode-se supor que tenha decorrido do resultado do Pregão que sagrou a Hepta como a empresa vencedora. Em apuração adicional, verificou-se que o MPDG participou pouco tempo depois de novo Pregão mediante IRP. No Portal de Compras do Ministério, foi possível fazer o download do Edital do Pregão Eletrônico 6/2017 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) (peça 127), também do Ministério do Meio-Ambiente. Nele, o MPDG consta novamente como partícipe da licitação, demandando 650.000 UST de um total de 1.389.392 UST, ou seja, 46,7% da ARP (peça 127, p. 25). A estimativa da contratação apenas para o Planejamento era de R$ 21.976.500,00 por ano.

79. Como resultado da nova licitação, o Ministério do Planejamento contratou a vencedora, a

empresa Central IT Tecnologia da Informação Ltda., firmando o ajuste nº 6/2018 (peça 128). O contrato assinado teve valor global previsto de R$ 8.183.500,00. Chama a atenção o contraste entre o valor estimado (quase R$ 22 milhões) e o valor contratado (pouco mais de R$ 8 milhões), demonstrando, muito provavelmente, a fragilidade da pesquisa de preços, uma vez que foi obtida a partir de média simples de outros contratos baseados em UST, possivelmente bastante distintos uns dos outros.

80. Independente dos fundamentos da decisão do MP de desistir da contratação da ARP 1/2017/MMA, questiona-se os riscos envolvidos. A participação em uma IRP com estimativa de volumes altos pode impactar significativamente o mercado, uma vez que elevados quantitativos, associados ao multiplicador para adesões previsto no art. 22, §4º, do Decreto 7.892/2013, pode ampliar sobremaneira a escala da licitação. Foi justamente o que aconteceu no caso concreto. A IRP declarada pelo MP ampliou o volume licitado, o que viabilizou oito contratações, inclusive a aquisição feita pela AGU.

81. Ademais, sabe-se que raramente órgãos gerenciadores das ARP avaliam criticamente os instrumentos de planejamento dos partícipes, o que torna possível a órgãos interessados manifestarem sua IRP sem grandes impactos ou controles. Assim, embora, na prática, represente considerável influência nas futuras contratações sem nova licitação por parte dos caronas, há poucos controles sobre essa ação. A última revisão do Decreto 7.892/2013, feita pelo Decreto 9.488/2018, limitou o multiplicador para adesão de caronas (de 5x para 2x), mas, ainda assim, o impacto das IRP pode ser alto. Sem controles, mesmo um órgão sem a intenção ou orçamento para efetivar a contratação, desempenha grande poder e pode impactar o mercado.

82. Uma ARP tem efeitos indesejáveis também quando as empresas passam a ofertar os seus serviços e produtos registrados e influenciar órgãos que não tinham em seus planejamentos aquelas necessidades. Forma-se então um verdadeiro mercado paralelo de atas, onde há elevados riscos de prejuízos à integridade, à isonomia e à legalidade das contratações.

83. Com efeito, entende-se necessário efetuar recomendação ao Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria de Gestão, para que tome ciência e avalie os riscos envolvidos em manter no cálculo do tamanho das IRP os quantitativos de órgãos que participam, mas não contratam os respectivos quantitativos que demandaram, adotando as providências que entender pertinentes.

III. DA ADESÃO DA AGU À ARP 1/2017/MMA

84. A adesão da AGU à ARP 1/2017/MMA é um dos aspectos centrais da representação, tendo sido objeto de oitivas e avaliada durante a inspeção. Um dos achados constatados na inspeção foi justamente em função de irregularidades no processo de adesão à ARP 1/2017-MMA, em função do descumprimento de etapas obrigatórias e da realização de pesquisa de preços deficiente (Achado 1).

85. A seguir, os problemas identificados no Achado serão relatados e analisados conjuntamente com as oitivas dos responsáveis.

a). Das deficiências na pesquisa de preços que fundamentou a adesão da AGU à ARP 1/2017/MMA (Achado 1)

Oitiva da AGU

86. Em resposta à oitiva que requeria que a AGU se manifestasse sobre os fatos apresentados na instrução da unidade técnica, o órgão reiterou sua posição sobre os procedimentos que antecederam a adesão à ARP. Em síntese, a AGU alega (peça 107, p. 2-3):

a) que adotou todos os passos previstos na legislação, em particular o que prevê o art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MP, perfazendo pesquisa no Painel de Preços do MPDG, em contratações similares de outros entes públicos, e em mídias e sites especializados;

b) que 'somente após priorizar os parâmetros previstos nos incisos I e II do art. 2º da IN 05/2014, conforme determina o §1º daquele artigo, e após ter concluído não haver preços para o referido serviço em mídias especializadas, a equipe técnica da AGU lançou mão do último recurso previsto na IN 05/2014, procedendo à pesquisa junto a fornecedores';

c) que o modelo de USI ainda é relativamente recente e por isso seria natural a predominância de

outros modelos no Painel de Preços e nas pesquisas;

d) que não haveria outras fontes que não as consideradas no ETP e que permitiram formar convicção sobre a vantajosidade dos preços registrados na Ata;

e) que se presumem legítimos os atos praticados pelo órgão gerenciador e partícipes;

f) que em sua pesquisa junto a fornecedores obteve valor que superava 30,67% o valor da USI registrada na ata;

g) que a pesquisa junto a fornecedores conduzida pela AGU se mostrou compatível com aquela elaborada pelo MMA, fato que corrobora a presunção de legitimidade do ato original;

h) que não é adequado presumir uma fraca disputa pelo primeiro lugar em função da dinâmica observada no pregão, pois há inúmeras situações possíveis, inclusive uma em que os licitantes já estejam próximos de seus preços finais à altura do tempo aleatório;

i) que quando o preço da vencedora foi sobrepujado pela primeira vez, o valor do lance (R$ 21,90) já se encontrava 33% inferior ao preço estimado, o que já seria relevante, tendo sido encerrado o pregão com 41,34% de redução;.

j) que apenas no aleatório o preço caiu cerca de 27%, o que traz evidências de competição;

k) que todo o contexto que envolve o gestor deve ser observado nos termos dos novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Análise

87. De acordo com os normativos aplicáveis, a contratação por meio de adesão a uma ata de registro de preços também precisa ser precedida das devidas etapas preparatórias, tais como a pesquisa de preços e o planejamento da contratação (IN 4/2014-SLTI-MP, art. 9º, §2º, inc. III).

88. Ainda de acordo com a IN 4/2014-SLTI-MP, assim dispõe o art. 22:

A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelos Integrantes Administrativo e Técnico para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e fundamentada em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas.

89. De maneira mais específica e contemporânea, a IN 3/2017/SEGES/MP atualizou a IN 5/2014 que regulamentava o processo de pesquisa de preços para a contratação de bens e serviços em geral, estabelecendo uma prioridade sobre as fontes a consultar. De acordo com a nova redação do art. 2º da IN 5/2014/SLTI/MP, §1º, a pesquisa de preços deverá ser realizada prioritariamente com base nos preços disponíveis no Painel de Preços oficial do governo e com base em contratações similares de outros entes públicos. Ainda, informa o dispositivo que os parâmetros previstos no artigo podem ser usados de forma combinada ou não.

90. A legislação também prevê que a pesquisa de preços com fornecedores é uma das últimas opções disponíveis, pois prioriza a verificação de contratações similares e o painel de preços oficiais (art. 2º, §1º, IN 5/2014-SLTI-MP).

91. A jurisprudência do TCU, por sua vez, há muito tempo dispõe acerca da necessidade de comprovação da vantajosidade da adesão às Atas de Registro de Preço. Segundo Relatório do Ministro Valmir Campelo, por ocasião do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, todas adesões devem passar por tal comprovação:

159. Cabe ressaltar que toda contratação, inclusive as realizadas por meio de adesões a atas de registro de preço, devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto na legislação correlata e jurisprudência deste Tribunal

92. No caso concreto, ao contrário, verifica-se que a AGU realizou adesão à Ata 1/2017/MMA sustentando sua análise de preços com base em mera cotação de preços com fornecedores (peça 79, p. 1-43 e peça 80, p. 2), o que resultou no Contrato 17/2018 assinado com a empresa Hepta.

93. Observa-se, ademais, que a AGU, embora estivesse realizando pesquisa para fundamentar sua nova licitação, ao resolver aderir à ARP 1/2017-MMA ignorou os contratos e informações de mercado que vinha coletando.

94. De acordo com as informações obtidas em entrevistas durante a inspeção, os técnicos teriam entendido inicialmente que a modalidade de contratação por meio do uso da métrica USI era a solução preferencial para atendimento às necessidades da AGU. A partir de então, teriam tentado localizar contratos semelhantes, mas que não tiveram sucesso, uma vez que a métrica é de uso bem mais recente que a métrica UST. Com efeito, entenderam que não havia outra alternativa a não ser consultar os fornecedores para obtenção de cotações.

95. Os autos corroboram tal afirmação (peça 77, p. 57-51), pois, à época, a AGU concluiu que a maioria dos contratos analisados não possuía significativa semelhança com a necessidade da AGU. Aduz que relacionou contratos para uma possível pesquisa de preços mais ampla, que contemplasse todos os modelos citados. Contudo, ao final, alega inviabilidade de comparação de preços com a métrica UST e termina, por fim, recorrendo à pesquisa junto a fornecedores.

96. O mapa de preços pesquisado pela AGU trouxe cinco cotações, conforme demonstra a figura obtida dos autos (peça 77, p. 62):

Mapa de preços

Valores (R$)	Vert Vic	Sonda(*)	Cast	Memora	Infosolo	Médias
Valor mensal	1.639.539,64	1.086.846,31	2.758.230,09	1.702.121,40	1.785.095,59	**1.794.366,61**
Valor anual	19.674.475,68	13.042.155,66	33.098.761,13	20.425.456,80	21.421.147,08	**21.532.399,27**

97. A AGU recebera uma cotação de preços inferior ao que seria gasto com a ARP do MMA – a da empresa Sonda. Porém, a própria AGU trata de questionar a validade da cotação, pois '(*) Apesar da proposta com o menor preço, apresentada pela empresa SONDA, não ter trazido qualquer detalhamento dos serviços, ainda assim os valores nela constantes foram considerados para o cômputo das médias.' (peça 77, p. 62). Por outro lado, a AGU não trouxe a mesma ressalva para questionar a cotação da empresa Cast – a maior e bem acima de todas as outras – e que também não apresentou preços individualizados por item, limitando-se a especificar o valor mensal da contratação (peça 79, p. 18). Ademais, foi constatado que a decisão pela adesão à ARP se deu antes do recebimento de todas as cotações (peça 77, p. 17 e peça 79).

98. Por fim, ao contrário do que estabelece a legislação e a jurisprudência, a AGU termina por fundamentar suas conclusões com base em pesquisas que não costumam refletir os preços de mercado.

99. O pretexto de que contratos sob uma nova métrica não são comparáveis aos anteriores é conveniente para se adotar como único parâmetro a consulta a fornecedores. Na verdade, a contratação de prestação de serviços de infraestrutura é comum na Administração Pública, não se podendo invocar sua originalidade para descartar a comparação de preços com outros contratos, mesmo que fossem necessários estudos e adaptações para comparar os preços praticados.

100. Além disso, raramente dois contratos são idênticos, mesmo quando baseados em UST, de modo que a comparação direta entre os valores adotados para UST em duas licitações distintas, se feito sem ajustes, é temerária, uma vez que há características diferenciadas que afetam o valor da UST e, consequentemente, os preços do contrato. Comparar o preço de UST de duas licitações diferentes, com catálogos diferentes e com metodologias diferentes, equivaleria a 'comparar o preço de quilo de ouro com quilo de bronze'.

101. Dessa forma, a legislação estabelecia e previa os instrumentos que tanto o MMA na licitação original, quanto a AGU por ocasião da adesão deveriam ter adotado: a comparação de preços com contratações similares, especificando-se a metodologia utilizada na comparação.

102. Se o argumento de que se trata de uma métrica nova fosse válido, praticamente toda nova licitação – que normalmente efetua alterações em suas métricas – estaria limitada à cotação de preços com fornecedores.

103. Dessa forma, não devem prosperar os argumentos da AGU de que agiu em conformidade com a legislação, ao recorrer à cotação de preços somente após ver frustrada sua pesquisa por

contratos semelhantes, uma vez que ignorou sem justificativas aceitáveis todos os contratos que utilizavam métricas distintas de USI.

104. A respeito da redução obtida, conforme já amplamente debatido na jurisprudência, os preços obtidos em cotações não são confiáveis, haja vista não decorrerem de processo competitivo e não haver confiança na informação prestada pelos fornecedores, uma vez que a resposta a consultas do gênero não traz qualquer benefício aos fornecedores, os quais raramente ofertam preços competitivos mediante estudo detido das condições da contratação. Nesse sentido, podem ser relacionados os Votos proferidos no âmbito do Acórdão 1.204/2014-TCU-Plenário, Min. Revisor Augusto Sherman e, embora não contemporâneo à licitação, mas por demais didático, o Voto do Min. Walton Alencar Rodrigues, no bojo do Ac. 420/2018-TCU-Plenário:

Ac. 1.204/2014-TCU-Plenário, Voto Revisor, Min. Augusto Sherman

17. O Sistema de Registro de Preços, ao passo em que proporciona à Administração ganhos em termos de eficiência e economicidade, pode implicar em contratações desvantajosas se desacompanhadas do devido planejamento. Especificamente no caso dos 'caronas', é imprescindível a demonstração da vantajosidade do preço e da adequação do objeto da ARP às reais necessidades da entidade.

18. Em que pese a pesquisa prévia de mercado realizada pela Embratur, com apenas 2 empresas (item 12 acima), entendo que não há elementos nos autos capazes de comprovar a vantajosidade dessa contratação. Caso optasse por realizar uma licitação, a entidade poderia atrair uma quantidade superior de interessados, além de ter a liberdade na definição do objeto da licitação, adequando os serviços e seus quantitativos às exatas necessidades da autarquia.

Ac. 420/2018-TCU-Plenário, Voto Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues

Também não se pode acolher a alegação de que a adesão à ata de registro de preços foi vantajosa para administração, baseada na mera comparação dos preços nela praticados com os obtidos por meio da pesquisa que instruiu o procedimento licitatório inaugurado no âmbito do Ministério, posteriormente abandonado em razão da contratação da empresa [beneficiária da ata].

Os preços apresentados ao Ministério da Saúde, pelas empresas [omissis], na fase de pesquisa de preços, não servem como parâmetro único e suficiente para aferição da regularidade dos valores contratados, em razão das diferentes condições em que tais preços foram ofertados.

Não se pode olvidar que, em regra, as empresas que atendem a consultas realizadas na fase interna da licitação têm conhecimento de que os preços informados não serão os efetivamente contratados. Da mesma forma, sabem que as informações prestadas nessas consultas não vinculam as propostas que eventualmente apresentarão na fase externa. Por isso, com vistas a se manterem competitivas, tendem a superestimar os valores inicialmente informados.

Não fosse assim, não seriam tão comuns os descontos substanciais que são oferecidos pelas licitantes, especialmente nos pregões eletrônicos, nos quais verifica-se considerável diminuição das respectivas margens de lucro, no decorrer da fase de lances.

A par desse defeito, acompanho o entendimento da Secretaria de Recursos de que o Ministério da Saúde não se socorreu de outras importantes fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da administração pública, com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata da CEAL.

105. O fato de a pesquisa realizada pela AGU ter sido semelhante àquela realizada pelo MMA em nada afasta a irregularidade, uma vez que ambas partem de fonte não suficiente para aferição da regularidade dos valores cobrados, ampliada pelo fato de a pesquisa apenas estar sendo utilizada para fundamentar uma adesão, o que diminui ainda mais a expectativa das empresas de virem a fornecer o objeto do contrato.

106. Quanto às alegações de que houve competitividade no certame, embora sejam discutidas em seção própria, elas não servem para afastar a obrigação normativa de se realizar ampla pesquisa de preços, especialmente com base em contratações similares, o que não foi realizado no presente caso

sob a justificativa de adoção de métricas diferentes.

107. Tendo em vista que, conforme será apresentado adiante na seção de análise econômico/financeira, não se verificou de maneira evidente um superfaturamento no Contrato, propor-se-á dar ciência à AGU das irregularidades encontradas na precitada pesquisa de preços.

b) Irregularidades no processo de adesão à ARP 1/2017-MMA, em função do descumprimento de etapas obrigatórias (Achado 1)

Oitiva da AGU

108. De acordo com a segunda instrução preliminar (peça 81, p. 15), embora tenha sido instada a se manifestar em sede de oitiva, a AGU não teria se manifestado sobre o item que questionava se o ETP que fundamentou a adesão à ARP 1/2017/MMA e o respectivo DOD haviam sido elaborados posteriormente ao pedido de adesão à respectiva ata.

109. O item 'e', objeto da oitiva que constou do Ofício 280/2018-TCU-Sefti (peça 31), de 12/6/2018, assim questionava:

e) se pesquisas junto a fornecedores para coleta de estimativas de preço consignadas no Estudo Técnico Preliminar que referendou à adesão à ARP 001/2017/MMA, e a assinatura do Contrato 17/2018, assim como o DOD referente à contratação, foram realizados em datas posteriores às datas dos ofícios em que foram formalizados o pedido de adesão da AGU à ata SRP 001/2017 e a aceitação por parte da empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda.;

110. Contudo, em exame mais detido dos autos, e tendo em vista o princípio da busca pela verdade material, verifica-se que a AGU respondeu tal questionamento por meio de sua manifestação, a qual descreveu o procedimento de adesão à Ata de maneira geral, à peça 44, item 6, do qual extraem-se as informações que são reproduzidas a seguir.

111. Em sua primeira manifestação, contudo, a AGU já apresentara, em síntese (peça 44, item 6, p. 33-37):

a) Que vinha tendo inúmeros problemas com o Contrato 55/2014, tendo iniciado estudos para nova contratação em janeiro de 2017;

b) Que os trabalhos se intensificaram em junho de 2017, quando um grupo de trabalho começou a estudar modelos alternativos à UST;

c) Que se estudava um modelo de pagamento fixo com medição de níveis de serviço e que havia preocupação tanto com eventual precificação por parte das empresas com base no número inflado de atendimentos que eram prestados no contrato anterior (desdobramento de chamados), quanto pela forma de medição fixa não espelhar adequadamente eventual redução (ou aumento) do parque de itens de configuração da AGU;

d) Que durante o processo, a partir do conhecimento da métrica USI, passou-se a formatar o objeto da contratação dentro dessa métrica, conforme os diversos documentos internos construídos comprovariam;

e) Que, conforme anteriormente já relatado, após entenderem inviável a comparação com UST, passaram a realizar reuniões e cotações com fornecedores e, posteriormente, iniciou-se a busca por atas de registro de preço vigentes;

f) Que após a identificação da ata do MMA, ainda se realizou visita aos órgãos gerenciadores e partícipes a fim de coletar mais informações relativas ao modelo de execução.

112. Por fim, a autarquia declara que resta devidamente esclarecido como foi definido o novo processo de contratação de adesão à ARP em lugar do processo de contratação próprio anteriormente instaurado.

Análise

113. A IN 4/2014/SLTI/MP estabelece em seu art. 11 que a fase de planejamento tem início com o recebimento pela área de TI do Documento de Oficialização da Demanda (DOD), de responsabilidade da área requisitante e cujo conteúdo está expresso na legislação. Posteriormente, de acordo com o art. 9º da IN 4/2014 do SLTI/MP, a fase de planejamento é composta pela instituição da equipe de planejamento, pelo estudo técnico preliminar (ETP) da contratação, análise de riscos e

elaboração do termo de referência ou projeto básico. Ainda de acordo com o §2º, inciso III, mesmo no caso de adesão à ARP é necessário instituir a equipe de planejamento e elaborar o ETP.

114. Mais recentemente, a IN 4/2014/SLTI/MP foi substituída pela IN 1/2019/SGD/ME. Porém, permanece a regra de que todas as etapas do planejamento são obrigatórias, mesmo no caso de adesão a atas de registro de preço, conforme dispôs o art. 9º, §1º, inciso IV, da IN 1/2019/SGD/ME.

115. A análise dos autos e o exame do processo administrativo de adesão feito durante a inspeção permitiram verificar que houve descumprimento desses normativos na contratação em comento. A análise da linha do tempo das etapas realizadas pelas instâncias e servidores da AGU no processo de adesão à ARP 1/2017-MMA (peças 73, 77, 79 e 80), demonstra que o pedido e o procedimento de adesão à ata foram concluídos antes da finalização da pesquisa de preços, da finalização do DOD e do ETP, revelando que a decisão de adesão foi tomada antes mesmo da finalização dos procedimentos necessários.

116. Para melhor entendimento, a tabela abaixo apresenta cronologia dos eventos que antecederam a assinatura do contrato:

Data	Evento
9/3/2018	Reunião entre AGU e MMA (peça 73, p. 1) para conhecer detalhes sobre a execução do contrato da Hepta e o MMA. A AGU informa que já estava em contato com a empresa Hepta anteriormente. Os integrantes do MMA quando indagados não souberam informar quanto a atendimento em unidades no interior do Brasil.
12/3/2018	Consulta/solicitação realizada à empresa Hepta e ao Ministério do Meio-Ambiente acerca da possibilidade de adesão à ARP 1/2017-MMA (peça 77, p. 2-10)
12/3/2018	Resposta da empresa Hepta à consulta/solicitação formulada pela AGU, dando ciência e manifestando aceite e interesse na adesão da AGU à ARP 1/2017-MMA (peça 77, p. 11)
12/3/2018	Reunião entre AGU e Agência Nacional de Águas (peça 73, p. 5) com o mesmo objetivo da reunião feita com o MMA
12/3/2018	Conversa telefônica entre representante da AGU e o IBAMA (peça 73, p. 7).
13/3/2018	Empresa SondaIT apresenta sua cotação de preços (peça 79)
14/3/2018	Reunião entre AGU e SFB (peça 73, p. 3) com o mesmo objetivo da reunião feita com o MMA.
14/3/2018	Empresa Cast apresenta sua cotação de preços (peça 79)
15/3/2018	Registro eletrônico da Ata indica ‘adesão enviada para análise’ e ‘adesão aceita pelo gestor’ (peça 77, p. 17)
15/3/2018	Empresas Infosolo e Memora apresentam suas cotações de preços (peça 79)
16/3/2018	Coordenação de licitações do MMA informa os responsáveis da AGU que houve autorização gerada pelo sistema SIASG para adesão à ARP 1/2017-MMA (peça 77, p. 19)
19/3/2018	Empresa Vert apresenta sua cotação de preços (peça 79)
20/3/2018	Assinatura do DOD e do ETP pelos servidores da AGU (peça 107, p. 24)
20/3/2018	O Coordenador-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica de TI submete o pedido de adesão à Ata do MMA à apreciação da Superintendência de Administração (peça 80, p. 1), já acompanhado do Termo de Referência.

117. A partir da análise dos eventos, em que pese a AGU tenha esclarecido que vinha

efetivamente realizando estudo para realizar uma nova contratação e que mudou de direção ao conhecer a métrica USI, não pairam dúvidas acerca da cronologia dos fatos. Verifica-se que a adesão à ARP foi solicitada ao MMA e à Hepta antes do recebimento de qualquer cotação de preços. Além disso, a resposta da empresa e da coordenação de licitações do MMA também foi recebida antes do recebimento de todas as cotações de preço indicadas pela AGU para fundamentar o processo. Por fim, restou evidente que o DOD, o ETP e o TR foram assinados posteriormente ao pedido de adesão à ARP.

118. No caso sob análise, verificou-se que houve uma mudança de estratégia por parte da AGU, tendo iniciado a partir da formulação de um planejamento para uma nova contratação, mas tendo terminado pela opção de aderir a uma ata de registro de preços já existente. Caso não houvesse optado pela adesão, a ARP 1/2017/MMA poderia até mesmo integrar o estudo de mercado e de soluções que vinha a AGU realizando durante seus estudos técnicos preliminares.

119. Em tese, deveria a AGU ter modificado seus estudos técnicos preliminares, realizado pesquisa de preços para confirmar a vantajosidade da ata de registro de preços para só então formalizar o pedido de adesão à Ata.

120. Quando se associa o descumprimento do rito processual à irregularidade na pesquisa de preços, verifica-se que esse procedimento foi realizado apenas para cumprir a formalidade e conferir aparência regular ao ato, em vez de se prestar a verificar efetivamente a vantajosidade da contratação.

121. Durante a realização da inspeção, técnicos integrantes da equipe de planejamento e outros que acompanharam o procedimento foram entrevistados para avaliação das causas dessas irregularidades. De maneira unânime e coerente, os técnicos afirmaram que a decisão de adesão à ARP foi técnica, baseada nos estudos que realizaram e na experiência difícil que vinham tendo ao gerenciar e fiscalizar o contrato baseado em UST firmado com a B2Br.

122. A equipe de inspeção pôde deduzir das entrevistas que os estudos e reuniões que a área técnica da AGU realizou resultaram na identificação da métrica da USI, a qual se mostrou mais aderente às necessidades do órgão, pois resultaria em menor custo para operacionalizar o contrato e se constituiria em uma maneira mais transparente e objetiva de se medir o serviço prestado. A partir de então, a AGU teria começado a avaliar as atas existentes para verificar qual delas poderia lhe servir.

123. Segundo as entrevistas, a ARP do ICMBIO foi descartada por não incluir o serviço de atendimento (0800), que seria indispensável no modelo pretendido pela AGU, restando a ARP do MMA, que incluía tal serviço.

124. Quando questionados acerca da inversão de etapas, com a efetivação da adesão antes do término das pesquisas de preços, a maioria dos servidores não apresentou justificativas, afirmando desconhecer as razões do ocorrido e reiterando o caráter técnico da decisão. O atual gestor do contrato e Diretor de TI foi o único a prover esclarecimento. Afirmou que, provavelmente, à época, as tratativas com a Hepta foram realizadas em paralelo às pesquisas de preço para conferir maior celeridade à contratação. Argumentou ainda que a DTI tem trabalhado para que seus processos espelhem, da forma mais precisa possível, a realidade das pesquisas e procedimentos que realiza, mas que muitas vezes, os estudos e a elaboração de artefatos (como o ETP, por exemplo) são realizados fora dos autos, deixando-se para registrar no processo apenas a versão final do artefato, a qual já pode ter sido desenvolvida ao longo de um período.

125. O fato inconteste é que houve sim tratativas junto ao MMA e à Hepta com a finalidade de se aderir à ARP, antes do recebimento das cotações de preço. É improvável que, mesmo tendo se reunido com as empresas, a AGU já tivesse conhecimento das cotações que seriam apresentadas. Logo, é possível deduzir que, no mínimo, a AGU já estava determinada a aderir à ARP e que aguardava apenas as pesquisas de preço para certificar-se de que a decisão tomada seria legalmente justificável. Configurou-se, pelo menos, uma inversão de etapas, sem que as pesquisas tenham efetivamente dado suporte à avaliação da vantajosidade da adesão.

126. Contudo, as informações colhidas na inspeção colaboram para mitigar a gravidade dos fatos. As entrevistas realizadas com técnicos durante a inspeção não trouxeram indícios de que teria

havido má-fé no processo de adesão. Ao contrário, as informações recebidas sugerem que a decisão foi técnica, respaldada pelos estudos, reuniões e experiências que o órgão teve com contratações do gênero. Nada obstante, ao desrespeitar os trâmites e análises prévias necessárias, especialmente a realização de uma pesquisa de preços robusta, a AGU incorreu no risco de realização de uma contratação onerosa.

127. Por isso, por prudência, entendeu-se necessário avaliar a economicidade da contratação durante a inspeção, ante os riscos existentes. O estudo está consignado mais adiante, mas, de maneira geral, considerando o escopo e ajustes realizados no contrato, não foi possível identificar superfaturamento evidente.

Conclusão

128. Dessa forma, tendo em vista que não foram identificados indícios de má-fé, que as entrevistas indicam que a decisão foi técnica e na busca da melhor solução para a AGU e que as análises realizadas na inspeção não foram capazes de identificar evidente superfaturamento, entende-se que, embora o processo de adesão tenha sido irregular, não caberia promover a audiência dos responsáveis por irregularidade grave, uma vez que há justificativas técnicas para a adesão. Dessa forma, conclui-se que deve ser dada ciência à AGU acerca das irregularidades verificadas no procedimento para que sejam adotadas medidas evitando que a situação se repita.

c) Da decisão de aderir à ARP 1/2017/MMA, apesar da incompatibilidade entre o dimensionamento e a abrangência do objeto registrado naquela ata e as necessidades da AGU, dadas pela configuração do seu parque tecnológico muito maior em termos de itens de configuração e de distribuição geográfica; e

d) Da contradição entre o dimensionamento do parque da AGU e do MMA e as respectivas quantidades de USI contratadas

Oitiva da AGU

129. Em relação à compatibilidade entre o seu parque tecnológico e os valores e itens registrados na ARP 1/2017/MMA, a AGU, em síntese, assim se posicionou (peça 107, p. 6-10):

a) que a análise do objeto deve contemplar não apenas o órgão gerenciador, mas também os partícipes, pois a ata registrada totaliza 1.384.459 USI homologadas, comportando com folga as 865.416 USI demandadas pela AGU;

b) que o Ministério do Planejamento é órgão também com abrangência nacional e que objetivava atender 33 localidades diferentes abrangendo as Superintendências Regionais da Secretaria de Patrimônio da União e as Secretarias de Administração do MP, presentes em diversas cidades brasileiras;

c) que a demanda da AGU é semelhante à do MPDG, o qual registrou cerca de 850.000 USI;

d) que nem todos os itens de configuração possuem o mesmo peso na composição do custo de sustentação, pois esse depende da relevância para a infraestrutura e da complexidade (diversidade tecnológica);`

e) que quanto maior a diversidade tecnológica e a relevância de um item para a infraestrutura, maior a quantidade de USI para sua sustentação;

f) que a diversidade tecnológica e a relevância para a infraestrutura podem variar de ambiente para ambiente e que o modelo de USI permite ajustar essas diferenças;

g) que as maiores diferenças entre os ambientes da AGU e do MMA concentram-se em itens de menor peso no cômputo da USI, a saber: usuários, estações de trabalho e caixas postais de correio eletrônico;

h) que entre os itens de maior peso na composição do custo, as diferenças entre MMA e AGU são pequenas;

i) que os itens de maior relevância, que demandam mais USI para serem atendidos e profissionais mais qualificados, e, portanto, a parte mais relevante do contrato, concentram-se nas unidades da AGU em Brasília.

130. Além disso, a AGU apresentou uma lista de benefícios suspostamente já alcançados com o

Contrato 17/2018, resumidos a seguir (peça 107, p. 10-11):

a) Redução do tempo médio de chamados, de 3d15h20min do Contrato 55/2014 (2018) para 19h12min.

b) Maior número de unidades da AGU com atendimento técnico presencial, já que o Contrato 17/2018 não prevê o fornecimento de postos de trabalho, mas de prestação de serviços, cabendo à AGU avaliar o resultado dos serviços prestados. No novo modelo, 58 novas unidades da AGU foram contempladas com a presença de técnicos residentes, que antes eram atendidas mediante deslocamento ou subcontratação. O número total de profissionais alocados para atender à AGU teria passado de 66 (Contrato 55/2014) para 147 (Contrato 17/2018);

c) Melhoria no sistema de monitoramento dos itens de infraestrutura;

d) Instalação de novos computadores (substituição de 2.933 estações de trabalho) sem pagamento adicional para atendimento dos chamados decorrentes deste serviço;

e) Atendimento das demandas represadas sem custo adicional (estimadas em cerca de 160 mil UST no Contrato 55/2014), que, no contrato 17/2018, são classificadas como Serviços de Manutenção de Saúde Operacional e não de Melhoria Contínua de Serviços, já que constam como itens de configuração já sustentados e mantidos. A substituição de equipamentos por novos ou a atualização de versões de softwares também são consideradas no âmbito da manutenção de saúde operacional;

f) Redução no número total de chamados, já que não há no contrato atual a prática de desdobramento de chamados;

g) Níveis de serviço menores, em função do não desdobramento dos chamados e, consequentemente, dos prazos de atendimento;

h) Aumento de satisfação dos usuários, com elogios que apresenta como anexo.

Oitiva do MMA

131. Sobre o item de oitiva que lhe coube, o MMA se posicionou a partir da Nota Técnica 2.650/2018-MMA (peça 117). Em relação ao fato de a diferença total de USI contratada pela AGU e pelo MMA ser de 138,7% enquanto alguns itens chegam a variar cerca de 588%, o Ministério entende que a análise empreendida pela Sefti precisa de complementação.

132. Inicialmente, o MMA tece considerações acerca do estabelecimento da metodologia USI (peça 116), aspecto já discutido no trecho inicial desta instrução. Na sequência, em resumo, a Nota informa que a análise empreendida precisa ser complementada pela informação quanto aos diferentes custos unitários de cada IC e seus fatores de ajuste, como relevância para a infraestrutura e diversidade tecnológica (peça 117, p. 3-4):

aparentemente, não foram considerados os diferentes custos unitários para sustentação de cada tipo de IC, bem como os atributos de diversidade e relevância adotados para os referidos tipos para a elaboração da tabela comparativa apresentada pela Sefti. Exemplificando a situação levantada no item 68 do relatório elaborado pela Sefti, as maiores divergências em termos de quantidade de IC estão concentradas naqueles que possuem baixo peso (quantidade de USI para consumo unitário), como usuários, estações de trabalho e caixas postais (média de 1,18 USI/IC). Por outro lado, percebe-se que os ambientes tecnológicos do MMA e AGU se assemelham em termos quantitativos quando considerados os IC que compõem a infraestrutura (servidores de rede, storage, etc) e que possuem pesos significativamente maiores que o de um do tipo Usuários, por exemplo.

133. Adiciona, ainda, a Nota Técnica que os estudos realizados para a contratação foram realizados com objetivo inicial de atender às necessidades do MMA e do SFB, em harmonia com os planejamentos de TI dos órgãos em questão. Posteriormente, após a divulgação da IRP, é que o MPDG teria manifestado interesse em participar do referido processo indicando os respectivos quantitativos demandados.

134. O MMA ainda aduz que é de responsabilidade de cada órgão participante decidir sobre a conveniência e oportunidade da contratação, bem como a execução das respectivas etapas de planejamento, nos termos da IN 4/2014-SLTI-MP.

Oitiva da Hepta

135. A esse respeito, a empresa Hepta argumenta inexistir qualquer contradição (peça 108, p. 19-21), pois:

O que ocorre é que itens de configuração distintos apresentam níveis distintos de complexidade, de criticidade e de disponibilidade, exigindo níveis distintos de esforço da Contratada para a sua sustentação, o que implica no estabelecimento de quantidades distintas de USI's para a sustentação de itens de configuração distintos.

No caso em análise, os itens de configuração com maior variação quantitativa são aqueles que exigem menor quantidade de USI's para a sua sustentação, de forma que acabam por impactar em menor escala na quantidade total de USI's contratadas.

Desta forma a simples variação quantitativa de itens de configuração nada representa no comparativo com a variação no quantitativo de USI's e, consequentemente, nos valores obtidos em Reais.

136. De acordo com a empresa, não há incongruência, pois isso decorreu de que esse fato não foi considerado pela análise feita pela unidade técnica. Além disso, critica que, por flagrante desconhecimento a respeito da metodologia de formação de USI definida no Pregão que dera origem à ARP, a análise da Sefti foi feita agrupando-se indevidamente IC distintos que exigem USI distintos, invalidando, a seu ver, qualquer análise ou conclusão com base nos dados dispostos na instrução.

137. Por fim, procura destacar que possui capacidade técnica suficiente para atender a volumetria aderida pela AGU, apresentando extrato de outras contratações. Afirma, ainda, que a unidade técnica já teria considerado como plausíveis as justificativas apresentadas pela AGU para adesão à Ata gerenciada pelo MMA.

Oitiva da B2Br (peça 109, p. 8-10)

138. Em resumo, a empresa apenas corrobora a análise preliminar da Sefti e o seu posicionamento quando do ingresso da representação. Alega que o quantitativo de USI arbitrado por conta da efetivação da carona é fantasioso e que foi ignorada por completo a capilaridade da AGU no planejamento da contratação. Adiciona que mesmo somadas as estruturas do órgão gerenciador (MMA) e partícipes (SFB e MPDG), resultariam em quantidades ínfimas de usuários perante o tamanho da instituição de Advocacia.

139. Por fim, conclui que uma vez ajustado o planejamento a parâmetros realísticos acerca dos quantitativos efetivamente demandados pelo órgão, é que a despesa assumiria sua autêntica versão lesiva ao Erário. Acrescenta que, mesmo que fossem computados o reajuste e aditamento contratual para dar vazão a demandas reprimidas, o fato é que a solução contratada pela AGU é significativamente mais onerosa que a solução então vigente (14%).

Análise

140. Tendo em vista as oitivas da AGU, do MMA e das empresas Hepta e B2Br, pode-se resumir a análise a três pontos: i) dimensionamento dos parques tecnológicos e cálculo dos quantitativos de USI; ii) abrangência geográfica e semelhança com a demanda do MPDG; e iii) benefícios já auferidos com a contratação.

141. A respeito da incompatibilidade entre o dimensionamento dos parques da AGU e do MMA e do cálculo dos quantitativos de USI disponíveis na ARP, entende-se que assiste razão à AGU, ao MMA e à empresa Hepta. De fato, embora existam diferenças significativas entre os ambientes da AGU e do MMA, a adesão por parte da AGU também se apoiou nos quantitativos demandados pelo MPDG por meio da IRP.

142. De acordo com as regras para cálculo das disponibilidades da ARP vigentes àquela época, Decreto 7.892/2013 (antes das alterações promovidas pelo Decreto 9.488/2018), as aquisições por caronas poderiam chegar a até 100% dos quantitativos registrados por item para o órgão gerenciador e partícipes, conforme estabelecia o art. 22, §3º, Decreto 7.892/2013. Assim, o quantitativo contratado pela AGU (865.416) estaria respaldado pelo total de USI homologadas pela ARP, que incluía os três órgãos MMA, SFB e MPDG.

143. Já com relação às divergências significativas entre quantitativos de determinados itens nos

ambientes da AGU e MMA, como Usuários e Estações de trabalho, com reflexo não proporcional no total de USI contratado, concorda-se com os argumentos apresentados nas oitivas, pois isso decorre da metodologia empregada. Ainda que se possa e se deva questionar a metodologia e suas regras de cálculo, de acordo com o que está expresso no Edital e no Termo de Referência, de fato há itens com peso diferenciado na composição do total de USI a ser faturado.

144. Como exemplo, cita-se novamente a diferença entre o IC 'usuários' e o IC Storages Corporativos'. Enquanto para cada usuário a quantidade de USI é estimada em 1,0, para cada *storage* corporativo a quantidade de USI estimada é de 104,59. Além disso, esses valores podem ser modificados pelos fatores de ajuste como: diversidade tecnológica e relevância para a infraestrutura. Portanto, diferenças significativas nos quantitativos de alguns IC podem ser sopesadas por IC que possuem maior peso na composição do cálculo.

145. Já a questão da abrangência geográfica dos serviços licitados e semelhança com a demanda do MPDG comporta questionamentos. Conforme já debatido anteriormente na instrução e reforçado pela resposta do MMA, o Ministério do Planejamento só ingressou na licitação na fase de IRP, não tendo participado previamente do planejamento da contratação.

146. Com efeito, os artefatos do planejamento realizado pelo MMA e pelo SFB não continham informação acerca de eventual caráter regional e descentralizado da prestação de serviços. Corroboram essa constatação as informações constantes do Edital e da IRP do MPDG. Segundo o item 23 do Edital 1/2017-MMA (peça 75, p. 19), que especifica o Local da Execução dos Serviços, há cinco unidades: uma do MMA, outra do SFB e três do MPDG, todas localizadas em Brasília

147. No mesmo sentido, na manifestação de IRP do MPDG (peça 117) não há menção a unidades regionalizadas do Ministério do Planejamento. Há menção a 'todas as unidades do MP', mas, como exemplo, são apresentados os Blocos 'C' e 'K' da Esplanada dos Ministérios e a unidade da SEPN 516, bloco D. Em um contrato do gênero, em que eventual prestação de suporte em nível local e em âmbito nacional impacta os custos incorridos pela contratada e que pode limitar a participação de empresas menores, não se pode conceber que a prestação de serviços em caráter nacional estivesse subentendida. Assim, deduz-se que a ausência de manifestação expressa na IRP sobre a prestação de serviços em praças distintas da sede ou não foi considerada pelo MPDG ou foi considerada irrelevante.

148. Assim, a semelhança que poderia ser suscitada com a prestação de serviços no Ministério do Planejamento limitava-se à questão da quantidade de IC, não se estendendo à cobertura da prestação de serviços em âmbito nacional, pois nem na IRP isso constava. Adicione-se a isso que nem mesmo o ambiente operacional do MPDG era conhecido, pois o Anexo IX do TR (peça 74, p. 17) somente descrevia os ambientes do MMA e SFB, reforçando que a participação do MPDG se restringiu a ampliar os quantitativos licitados. Portanto, não era patente que a ARP 1/2017/MMA comportava prestação de serviços em abrangência nacional e descentralizada da forma que necessitava a AGU. Conclui-se que isso dependeu de anuência da empresa contratada para com a interpretação elástica dos requisitos do Edital e do TR.

149. Já com relação aos benefícios obtidos na contratação, embora relevantes para análise do contexto geral do contrato e para a discussão dos encaminhamentos que serão dirigidos, entende-se que não seriam suficientes para justificar eventuais irregularidades na adesão à ARP por parte da AGU. De todo modo, os trabalhos de inspeção levantaram informações acerca de eventuais benefícios resultantes da contratação e tais aspectos serão debatidos no capítulo que trata da execução contratual.

150. A respeito das alegações da B2Br, entende-se que os pontos restaram esclarecidos nos parágrafos anteriores, discordando-se de irregularidades com relação aos quantitativos contratados na adesão, porém concordando-se com a alegação de que a capilaridade da AGU não estaria contemplada pelo Edital e pelo TR. Com relação ao número de usuários, entende-se ser descabida a argumentação, pois o escopo dos contratos e da ARP era determinado pela quantidade de USI e não pelas quantidades de IC individuais. A respeito da economicidade da contratação, essa será discutida na seção específica para tanto.

Conclusão

151. Conclui-se, portanto, que restaram esclarecidos os pontos relativos aos quantitativos contratados, não havendo irregularidade ligada ao dimensionamento do parque tecnológico da AGU, pois, embora questionável, a participação do MPDG dava azo, segundo a legislação então vigente, aos quantitativos contratados pela Advocacia-Geral da União. Já sob o aspecto da abrangência geográfica, entende-se que a licitação realizada pelo MMA, SFB e MPDG não indicava caráter nacional e descentralizado de prestação dos serviços, permitindo-se deduzir que a adesão ocorreu com o consentimento da empresa em prestar serviços sem cobertura editalícia, o que representa um risco para o órgão contratante e uma violação ao princípio da vinculação ao edital.

IV. DA EXECUÇÃO DO CONTRATO 17/2018

152. Outro aspecto relevante tratado na representação diz respeito aos quantitativos de itens de configuração que compõem o contrato firmado entre a AGU e a Hepta. Além das oitivas, tal questão também foi objeto da inspeção realizada na AGU, resultando no 'Achado 2 – Mudanças na forma de cálculo do quantitativo de Itens de Configuração definidos para fazerem parte do escopo contratual sem respaldo no Termo de Referência'. Assim, a seguir estão registradas as oitivas de todas as partes e depois a análise é realizada de maneira integrada com o relato do achado identificado durante a inspeção.

a) Das contradições a respeito da definição dos quantitativos que compõem o objeto do Contrato 17/2018 firmado entre a AGU e a empresa Hepta

Oitiva da AGU

153. Em relação ao questionamento acerca da existência de iniciativa em andamento no âmbito da AGU com vistas a celebrar aditivos ao Contrato 17/2018, informa a AGU que (peça 107, p. 2):

não existem tais iniciativas, pois as quantidades de USI contratadas pela AGU são suficientes ao atendimento das necessidades do órgão, conforme se detalhará no decorrer desta peça. Portanto, reafirma-se que não há no momento necessidade de aumento dos quantitativos ou do valor contratual, motivo pelo qual inexistem iniciativas, planejamentos ou providências no sentido de aditivar o contrato 17/2018.

154. Já com relação aos usuários, de acordo com a AGU (peça 107, p. 3-6), o quantitativo de 8.249 usuários que compôs a demanda da AGU não diz respeito à totalidade de usuários dos serviços de TI, mas sim ao número de usuários a ser contabilizado como itens de configuração para o modelo USI. Segundo a pasta, tanto o ETP quanto o TR demonstram de maneira transparente o quadro de pessoal da AGU, mas que há diferenças na forma como esses demandam serviços.

155. Alega a AGU que contabiliza apenas os usuários capazes de demandarem serviços diretamente da contratada, ou seja, aqueles que trabalham nas dependências físicas da própria AGU. Assim, não entrariam no cálculo os membros da AGU que atuam nas dependências de outros órgãos públicos.

156. A autarquia informa que os critérios para definição dos usuários foram elaborados em conjunto com a empresa contratada e que constam do documento 'Dicionário de Itens de Configuração'. Informa ainda que a métrica USI 'não tem uma construção única a respeito dessa conceituação', sendo 'esse um ponto a ser moldado no próprio modelo em cada contratação efetivada. No entanto, é fato que o critério atualmente adotado é de pleno conhecimento e concordância da empresa contratada'.

157. A AGU reconhece que, se forem considerados usuários internos e externos (em exercício em outros órgãos), o número total pode ultrapassar 10 mil membros/servidores, mas que no modelo USI o número de usuários de um sistema não é um item de configuração a ser mensurado.

158. Em relação a uma possível contradição entre o número de usuários e a quantidade de *desktops* e *notebooks*, a AGU informa ter dificuldades para estabelecer um controle preciso sobre quais computadores estão ou não ativos na rede. Segundo o órgão, não é incomum que computadores sejam retirados da rede, sem a correspondente baixa no inventário. Ainda, informou que há 6.083 *desktops* obsoletos em utilização na AGU e que deverão ser substituídos por novos computadores.

159. Ademais, informa que de acordo com o dicionário que estabeleceu com a Hepta, somente

computadores ativos por mais de quinze dias no mês seriam contabilizados. Ressalta também que a empresa não tem autonomia para realizar acréscimos ao parque sem a anuência do órgão e de seus fiscais.

160. A AGU também apresenta, como evidência de coerência com os valores que embasaram a contratação, que no primeiro mês de faturamento do contrato 17/2018, setembro de 2018, obteve os seguintes indicadores:

a) 8.299 usuários

b) 8.281 estações de trabalho

c) 7.829 caixas postais

161. Por fim, o órgão apresenta um levantamento com o número de usuários únicos que demandaram serviços de suporte nos anos de vigência do contrato com a B2Br, sendo que a média do período (2014-2018) é de 7.475 usuários. Em 2018, esse número fora de 8.402 usuários. Por derradeiro, alega que a regulamentação do teletrabalho irá abrir espaço para novas reduções.

Oitiva da Hepta

162. Em sua manifestação (peça 108, p. 8-18), a empresa Hepta reputa como equivocadas as premissas e conclusões da Sefti em suas manifestações preliminares, as quais indicavam que o número de usuários da AGU a ser suportado pelo Contrato 17/2018 seria de 14.073 usuários.

163. Em síntese, a Hepta produziu as seguintes alegações para contestar as avaliações preliminares da unidade técnica:

a) que a Sefti utilizou informações de um termo de referência ainda em elaboração por parte da AGU, ou seja, de um documento precário, não publicado e impossível de surtir efeitos;

b) que a exigência de comprovação de capacidade técnica de seis mil usuários da minuta do TR não pode ser convenientemente incorporada para corroborar argumentos técnicos e criar uma tese plausível;

c) que mesmo que fossem corretos, tais números não poderiam ser utilizados, pois se tratam de modelos distintos – aquele de preço fixo e este de USI;

d) que o quantitativo envolve usuários externos que não demandam serviços da Hepta, mas de contratos de outros órgãos e empresas onde os membros externos da AGU estejam atuando;

e) que o número de usuários que será efetivamente atendido é de 8.249 membros, servidores e prestadores de serviço;

f) que embora os usuários externos possam fazer uso de programas, sistemas e aplicativos da AGU que dão suporte às suas atividades finalísticas, esses recursos não faziam parte do Contrato 55/2014 e não farão parte do Contrato 17/2018, uma vez que a AGU conta com outros prestadores de serviços e força de trabalho própria para administrar esses recursos;

g) que o número apresentado de usuários pela B2Br referente ao contrato 55/2014 (14.073 usuários) era irrelevante para aquele contrato, visto que a empresa era remunerada pelo volume de chamados atendidos, independentemente da quantidade de usuários do ambiente;

h) que os números levantados no sistema CA-SDM não confirmam que a empresa B2Br tenha atendido ao quantitativo alegado de 14.073 usuários;

i) que mesmo que a premissa adotada pela Sefti de 14.073 usuários fosse verdadeira, atingira-se o montante de 1.113.518 USI, e, portanto, não seriam ultrapassados os limites para adesão, uma vez que o limite da ARP do MMA era de 1.384.458 USI, quando somados os quantitativos do órgão gerenciador e partícipes;

164. Dessa forma, conclui a manifestação afirmando que não houve qualquer necessidade de subdimensionamento nos números para que a contratação se ajustasse à ARP em questão, não existindo qualquer controvérsia sobre os quantitativos utilizados para adesão à ARP 1/2017/MMA.

Alegações da B2Br

165. A empresa inicia suas alegações (peça 109, p. 3-8), destacando a importância do dimensionamento fidedigno do objeto, a partir de estudos e com base no histórico de consumo do órgão, como forma de obtenção de condições mais vantajosas, avaliando corretamente a escala da

contratação.

166. De acordo com a empresa, inúmeras evidências sinalizam que o quantitativo de 8.249 usuários 'plenos' indicados no Contrato 17/2018 não corresponde à real demanda institucional, que seria de 14.073 usuários.

167. A empresa alega que o percentual massivo de 41%, ou seja, 5.824 usuários, atuantes nas consultorias e assessorias jurídicas vinculadas à AGU não pode ser desprezado só porque não utilizam estações de trabalho (*desktops*). Além disso, alega que é notável o esforço da Diretoria de TI da AGU em desprezar 5.824 usuários dentre prestadores de serviço, estagiários, servidores administrativos, além dos membros da AGU. De acordo com sua manifestação, a empresa contratada atua na camada de infraestrutura da instituição, atuando na esfera corretiva e preventiva em qualquer conta de usuário de TI, não se restringindo aos serviços relacionados ao computador pessoal, mas sim a todo aquele que utiliza recurso tecnológico disponibilizado pela instituição.

168. Aduz que até a atuação em favor de usuários aposentados constava no Contrato 55/2014, justamente por serem aqueles usuários de recursos de TI, apresentando atas de reunião que lograriam comprovar o uso de recursos tecnológicos, como contas de usuário por parte de servidores aposentados.

169. Finaliza alegando que seria imprudente ignorar o real dimensionamento deste item de configuração (usuários), afirmando que a AGU vem agindo perante o TCU sem compromisso com a verdade e a lealdade.

Análise

170. A Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, estabelece o teor do projeto básico de uma licitação, o qual deve contemplar o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço. A alínea 'f', do mesmo inciso, estabelece ainda que o projeto básico deve contemplar o orçamento detalhado, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. Há também vedação expressa no art. 7º, § 4º da Lei de Licitações, de inclusão no objeto de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

171. Já o art. 15 da IN 4/2014/SLTI/MP, vigente à época da contratação, estabelece que a definição do objeto da contratação deve ser precisa, suficiente e clara. O art. 16, inciso II, por sua vez, define que a descrição da solução de TI deve conter de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à fórmula de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição. A jurisprudência do TCU também é expressa em dispor acerca da necessidade de se bem especificar os quantitativos a serem contratados (nesse sentido, Acórdão 2.352/2016-TCU-Plenário, item 9.1.14, Rel. Min. Raimundo Carreiro e Acórdão 1.078/2017-TCU-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer).

172. Além das previsões normativas e jurisprudenciais, o princípio da vinculação ao edital informa que as características e contornos da contratação estão vinculados aos artefatos que precedem a realização da licitação, como o Edital e o Termo de Referência. No caso concreto, no entanto, verifica-se que a AGU e a empresa Hepta pactuaram mudanças no objeto contratual durante a fase de inserção (fase inicial da execução contratual) que não encontram respaldo no Termo de Referência da licitação que gerou a ARP 1/2017/MMA.

173. Já durante a execução contratual, a AGU e a empresa Hepta desenvolveram, em comum acordo, um instrumento denominado Dicionário de Itens de Configuração (peça 129). Tal instrumento permite ajustar o faturamento de IC de acordo com convenções estabelecidas nesse acordo entre as partes. No caso discutido, o dicionário permitiu esclarecer quais usuários seriam considerados para efeito de faturamento no contrato e quais não seriam.

174. No entanto, isso representa um desrespeito à legislação vigente e ao princípio da vinculação ao edital, uma vez que com essa definição a AGU e a contratada moldaram e alteraram o objeto expresso no edital, pois tais regras afetam sobremaneira a forma como a empresa é remunerada.

175. Se admitida, essa possibilidade facultaria ao órgão contratante e a seus gestores o poder

discricionário de decidir com a contratada quais itens seriam faturados e quais não seriam. Isso causaria insegurança jurídica, prejudicaria a formação de preços e até mesmo a competitividade do certame, haja vista que os licitantes não possuiriam informações precisas para determinar durante a fase de licitação qual seria a remuneração efetiva do contrato. Ademais, admitir tal possibilidade em contratos públicos ampliaria indevidamente os riscos de ajustes ilegais entre os contratados e os responsáveis pelo contrato. Portanto, de acordo com a legislação atual, não se pode admitir que o objeto do contrato esteja sujeito a definições, durante sua execução, que afetem sobremaneira a forma como a empresa é remunerada.

176. Afirma a AGU que essa seria uma característica da métrica e que seria 'um ponto a ser moldado no próprio modelo em cada contratação efetivada'. De acordo com entrevistas realizadas com os técnicos, a empresa Hepta estaria firmando esse instrumento com todos os órgãos onde possui contratos sob o modelo USI. Porém, contrariamente a esse argumento, a metodologia estabelecida pelo MMA (peça 116, p. 13) assevera que os quantitativos de USI para sustentação de cada objeto de um grupo de IC devem permanecer inalterados durante toda a vigência do contrato, salvo alterações não previstas decorrentes de evolução tecnológica ou alterações substanciais no volume de serviços de atendimento:

1.4.2.7.5. O quantitativo de USI´s para sustentação de um único objeto de cada grupo de IC´s, é fixo e deverá permanecer inalterado durante toda a vigência do contrato oriundo do presente certame licitatório, salvo evoluções tecnológicas que impliquem alterações estruturais na tecnologia empregada por cada grupo de IC´s ou alterações substanciais nos volumes de serviços de atendimento e suporte de 1º e 2º nível, que venha a justificar uma revisão desses quantitativos. Em tais situações, a metodologia de cálculo utilizada deverá ser reaplicada apenas ao grupo de IC´s afetado e os novos valores deverão ser validados em comum acordo entre as partes.

177. Tal previsão de imutabilidade é necessária, pois alterar os multiplicadores referentes a cada grupo de IC também significaria alterar a forma de remuneração da contratada durante a vigência do contrato, o que não é admitido pela legislação. E admitir mudanças no entendimento daquilo que é contabilizado em cada grupo de IC equivale a admitir alterações nos respectivos multiplicadores, o que contraria a métrica e seria algo que dificilmente seria aceito pelas empresas contratadas durante a execução, pois poderia representar ônus adicional toda vez que o órgão informar a presença de IC que não estavam previstos ou que não serão remunerados.

178. Ainda, cabe avaliação crítica e jurídica mesmo sobre aquelas alterações admitidas pela métrica, pois somente as mudanças que possam se encaixar nas hipóteses legais de alteração contratual podem ser admitidas. Caso contrário, a métrica poderia admitir uma mudança que é considerada ilegal pelo ordenamento jurídico.

179. De fato, conforme relatado na instrução preliminar, a diminuição do volume de itens de configuração pode ter ocorrido para viabilizar a adesão à ata, uma vez que se todos os itens elencados na fase de planejamento da contratação fossem contabilizados, a ata não poderia ter sido aderida, pois ultrapassaria o quantitativo permitido, além de que os valores contratados seriam exorbitantes para a contratação desejada. Isso pode ser um indicativo de que a precificação do valor por USI realizado por meio da licitação originária esteja acima do devido.

180. Outros exemplos identificados na inspeção são os IC de servidores virtuais de homologação e de desenvolvimento da AGU. Segundo os técnicos entrevistados, tais ativos, apesar de serem mantidos pela contratada, não são cobrados no faturamento. Comportamento semelhante ocorre com usuários externos à AGU e aposentados, que foram excluídos dos cálculos para fins de faturamento. As informações preliminares obtidas até o momento indicam que não há um padrão nas contratações decorrentes daquela ata, podendo até mesmo existir regras diferentes para faturamento dos mesmos IC.

181. Tal situação corrobora o alegado na representação, de que parte da base de IC estaria sem cobertura contratual. Ainda que a AGU alegue irrelevância em termos operacionais desses IC, o fato é que ou não há cobertura contratual para determinados IC ou a contratada está prestando suporte sem

respaldo no contrato, o que representa um risco para a regular prestação dos serviços. Corrobora essa constatação o fato apontado pela instrução preliminar da unidade técnica de que o ETP que vinha sendo elaborado para realização de uma nova contratação havia estimado quantitativo de Itens de Configuração maior do que o pactuado na fase de inserção contratual.

182. Entre as possíveis causas, está a adesão à ata sem análise prévia do volume de Itens de Configuração comportado pelo contrato ou o ajuste do volume de itens de configuração a *posteriori* para viabilizar a adesão à ARP. Como efeitos, há ausência de cobertura contratual para suporte a IC necessários, como servidores de desenvolvimento e de homologação, bem como para usuários externos à AGU (efeito real). Também pode-se incorrer em riscos de eventuais recusas da contratada em prestar serviços para IC que não são faturados de acordo com o dicionário pactuado (efeito potencial). Por fim, entende-se que a prática resulta em prejuízo à isonomia na fase competitiva (licitação), uma vez que não haveria segurança ou informações precisas do tamanho da base de IC que seria efetivamente faturada, prejudicando a formação de preços na licitação (efeito potencial).

183. Passa-se, agora, à análise das oitivas.

184. As informações prestadas pela AGU apenas confirmam a informação de que houve ajustes durante a execução contratual para reduzir a base de IC faturados. Embora tal atitude tenha colaborado para redução do valor contratado, pode estar mascarando um preço alto para a USI, pois, caso todos os IC de sua base fossem faturados, o valor contratado seria desproporcional ao serviço prestado. Tal situação demonstra, uma vez mais, a imaturidade da métrica de USI, que, embora tenha vantagens, ainda precisa de aprimoramentos, inclusive para permitir melhor precificação nos processos licitatórios.

185. Com relação aos usuários externos, é fato que esses demandam menos serviços que os usuários lotados na AGU. Porém, há situações em que tais usuários podem demandar serviços, pois, por exemplo, possuem caixas postais da própria AGU.

186. Já com relação às evidências de faturamento, verifica-se apenas que há coerência com o que foi pactuado no dicionário de IC, ou seja, estão sendo faturados apenas os usuários internos da AGU, o que não significa que a base original de usuários não fosse maior.

187. A respeito das manifestações da Hepta, verifica-se que se tratam de questionamentos às análises preliminares, apenas reforçando a argumentação de que os usuários externos não poderiam ser contabilizados. De fato, usuários externos não estão sendo contabilizados, conforme demonstrou a AGU e conforme prevê o dicionário de IC. Contudo, é exatamente essa ausência de contabilização que está sendo discutida. A própria Hepta em sua manifestação assevera que usuários externos podem fazer uso de programas, sistemas e aplicativos da AGU, mas que não são parte do Contrato 17/2018, ou seja, a AGU deveria prover outros prestadores de serviço ou força de trabalho própria para administrar tais recursos. Mais uma vez, resta confirmado que tal contabilização mostra-se imprópria.

188. Na verdade, seria necessário que a metodologia pudesse estabelecer situações em que IC fossem contabilizados de maneira diferente ou que houvesse cobertura contratual com outra forma de precificação, de forma a não onerar o contrato, nem tampouco deixar o contratante sem cobertura.

189. A respeito do quantitativo total de USI, embora a Hepta alegue que seria viável a adesão por meio do quantitativo disponível na ARP (1.384.458 USI), a empresa não se manifestou a respeito do custo que esse quantitativo importaria, ou seja, mesmo que fosse possível aderir pelas quantidades, os valores seriam excessivamente onerosos ao contratante.

190. Quanto ao fato de o número de usuários indicado pela instrução preliminar ser oriundo de um TR em elaboração, entende-se que não são cabíveis os argumentos no sentido de se desacreditar o artefato produzido pela AGU. Embora não fosse um documento finalizado, o TR foi resultado de um longo processo de planejamento que vinha sendo conduzido pela AGU. Além disso, tanto os números extraídos do sistema AGUPessoas (peça 72, p. 153), quanto a distribuição de pessoas por local de atendimento, apontavam quantitativos acima de 13 mil colaboradores.

191. Já a respeito do número apresentado pela B2Br, a Hepta alegou que esse número era irrelevante para aquele contrato. De fato, essa não era a forma de remuneração do contrato da B2Br, o

que não significa maior ou menor esforço da contratada. Contudo, o fato de a remuneração ser por serviço prestado indica que tais usuários não estavam sem cobertura contratual, embora não representassem esforço tão significativo quanto os usuários internos.

192. Com relação à manifestação da B2Br, quando a empresa se manifesta no sentido de que a real demanda institucional seria de 14.073 usuários, a empresa quer fazer crer que o volume efetivo de serviço realizado é superior ao volume contratado entre a Hepta e a AGU e que houve adequação para que a adesão fosse possível. A empresa não questiona a existência de 5.284 usuários externos à AGU, mas tão somente alega que tal volume não pode ser desprezado. Da mesma forma, alega que o atendimento a usuários aposentados também não poderia ser ignorado. De fato, tal demanda não deveria ser desprezada, mas tampouco poderia ser contabilizada da mesma forma que a base de usuários convencionais.

193. Embora manifestem posições divergentes, tanto a Hepta, AGU e B2Br, partem de uma mesma base de usuários, divergindo quanto à sua forma de contabilização. A causa dessa divergência reside no fato de que ao optar por uma métrica que remunera a contratada a partir do tamanho da base de itens de configuração sustentados, a medição correta dessa base passa a ser um componente crítico do contrato.

194. Assim como se questiona o desdobramento de chamados no modelo UST, o uso de fatores de complexidade que elevam o faturamento, bem como a contabilização de serviços impossíveis de se mensurar, o modelo USI também carece de amadurecimento para que não haja dúvidas acerca do tamanho da infraestrutura a ser suportada. Conclui-se, de fato, que a base de IC que deveriam ser sustentados, incluindo usuários externos e aposentados, é maior que aquela que foi pactuada entre a AGU e a Hepta. Por outro lado, não se pode atribuir o mesmo peso a tais usuários, de perfil baixo de utilização de recursos de TI, aos usuários internos e que constantemente utilizam a infraestrutura da AGU. O problema é a insuficiência da métrica em diferenciar e aferir tais diferenças.

195. Contudo, há que se reconhecer que também não seria prudente que a AGU remunerasse IC que demandam pouco esforço da contratada da mesma forma que os IC que integram ativamente a sua infraestrutura. Caso optasse por incluir e remunerar da mesma forma usuários externos e internos, usuários aposentados e ativos, é possível que a distorção viesse a causar prejuízos ao contratante.

Conclusão

196. Como conclusão, verifica-se que o contrato firmado entre a AGU e a Hepta limitou a base de usuários a serem suportados pela contratada, em função da incapacidade da métrica estabelecida de adequadamente remunerar o esforço necessário para sustentar IC menos representativos, como os usuários externos e os aposentados. Embora isso tenha feito com que a AGU tenha menor cobertura contratual, por outro lado impediu que pagamentos a maior fossem feitos para IC com pouca representatividade para o esforço de sustentação. Contudo, o desenvolvimento do dicionário de itens de configuração representou desrespeito à legislação vigente e ao princípio de vinculação ao edital, uma vez que modificou o objeto expresso nos artefatos de planejamento da licitação. Uma vez que a mudança não representou danos ao Erário e que foi realizada com o fito de evitar a remuneração desarrazoada de itens menos representativos, não será proposta audiência dos responsáveis e sim ciência ao órgão acerca da irregularidade.

c) Da análise econômico/financeira do contrato

197. Na análise do contexto da presente representação, um dos aspectos centrais diz respeito à economicidade da contratação da Hepta, pois em diversas manifestações a representante insurge-se contra a contratação, alegando que seria onerosa à Administração. Por essa razão, esse também foi um dos objetivos da inspeção, conforme dispõe a Portaria de Fiscalização 254/2019 (peça 126).

198. Tendo em vista que a contratação se deu por meio de adesão à ARP e que, tanto no procedimento de adesão quanto nos procedimentos preparatórios para a licitação original, as estimativas de preço foram respaldadas apenas por cotações junto a fornecedores, há que se ter especial cautela na análise dos preços contratados. Por isso, entende-se necessário avaliar os custos do contrato firmado entre a AGU e a Hepta.

199. Dessa forma, uma vez que a presente contratação – de suporte à infraestrutura – é intensiva em mão de obra (utilizada para suportar a infraestrutura do contratante), optou-se por fazer avaliação na formação dos custos do contrato, a fim de verificar se há indícios de superfaturamento.

200. Por isso, por meio do ofício de comunicação 53/2019-TCU/Sefti, foi solicitada a relação dos colaboradores da contratada alocados para prestação dos serviços relacionados ao contrato 17/2018-AGU (peça 121, p. 2). Essa relação foi utilizada para avaliar indícios de superfaturamento. Também foram considerados os pagamentos realizados pela AGU à empresa Hepta. Conforme informação apresentada pelo Diretor de TI da AGU (peças 132 e 133), de setembro/2018 a janeiro/2019, o valor faturado foi:

Empresa	**Mês**	**Ano**	**Processo de pagamento**	**Valor da fatura**
HEPTA TECNOLOGIA LTDA	09 - Set	2018	00693.000275/2018-20	R$ 1.044.079,34
HEPTA TECNOLOGIA LTDA	10 - Out	2018	00693.000286/2018-18	R$ 1.268.109,88
HEPTA TECNOLOGIA LTDA	11 - Nov	2018	00693.000336/2018-59	R$ 1.266.874,18
HEPTA TECNOLOGIA LTDA	12 - Dez	2018	00693.000375/2018-56	R$ 1.205.982,93
HEPTA TECNOLOGIA LTDA	01 - Jan	2019	00693.000406/2018-79	R$ 1.204.176,03
			Média faturamento	R$1.197.844,47

201. Por meio dos CPFs dos colaboradores relacionados, foram realizadas consultas na base de dados do Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) para identificação dos salários pagos pela contratada a cada colaborador, elencados na planilha com salários (peça 138).

202. Além dos colaboradores alocados para prestar serviços exclusivamente à AGU, a relação contemplou colaboradores alocados no NOC (central de atendimento) e em um Centro de Serviços Compartilhados (CSC). O CSC abrange especialistas de diversas áreas que são acionados sob demanda para prestar serviços de maior complexidade. Tais especialistas não prestam serviços exclusivamente para a AGU e podem ser acionados para prestarem serviço relacionados a outros contratos firmados pela contratada.

203. Para avaliar se houve superfaturamento, primeiramente, foi calculado o valor estimado correspondente à soma dos salários mensais da mão de obra envolvida na prestação dos serviços do contrato, o que se deu por meio da soma dos salários de todos os colaboradores da contratada alocados na AGU. Tal cálculo envolveu os salários dos colaboradores alocados de forma exclusiva, bem como colaboradores que prestam serviços por meio do CSC. A soma dos salários foi calculada por meio da seguinte fórmula:

$$somaSalarios = \sum salarioN1 + \sum salarioN2 + \sum salarioN3 + \sum salarioNOC + estimativaCSC$$

onde:

- *salarioN1* = salário de cada colaborador que presta serviços no nível 1;
- *salarioN2* = salário de cada colaborador que presta serviços no nível 2;
- *salarioN3* = salário de cada colaborador que presta serviços no nível 3;
- *salarioNOC* = salário de cada colaborador que presta serviços no NOC;
- *estimativaCSC* = salário estimado de colaboradores do CSC, que foi calculado por meio da fórmula abaixo:

$$estimativaCSC = \left(\frac{\sum salarioCSC}{nCSC} x \frac{nCSC}{totContratosAta}\right)$$

onde:

o *salarioCSC* = salário de cada colaborador que presta serviços no CSC;

o *nCSC* = número de colaboradores que prestam serviço no CSC;

o *totContratosAta* = número de contratos firmados a partir da ARP, que supostamente compartilham a força de trabalho do CSC.

204. A seguir serão detalhados os valores envolvidos no cálculo (peça 138):

1.1. A soma dos salários dos colaboradores que prestam serviço de atendimento do Nível 1 (N1), resultou em R$ 45.744,40.

□□ Não foram identificados os salários de três colaboradores no Caged. Nesses casos, foi contabilizado o salário de R$ 1.270,07, que corresponde ao salário da maioria dos funcionários N1 (21 de 34).

1.2. A soma dos salários dos colaboradores que prestam serviço de atendimento do Nível 2 (N2), resultou em R$ 260.662,28 (143 de 152).

□□Não foi identificado o salário de um colaborador no Caged. Nesse caso, foi contabilizado o salário de R$ 1.700,00, que corresponde ao salário da maioria dos funcionários N2 (143 de 152).

1.3. A soma dos salários dos colaboradores que prestam serviço de atendimento do Nível 3 (N3), resultou em R$ 83.690,00.

□□Não foi identificado o salário de um colaborador no Caged. Nesse caso, foi contabilizado o salário de R$ R$4.990,00, que corresponde à média salarial dos 14 colaboradores. Foi considerada a média porque há divergência entre os salários.

1.4. A soma dos salários dos colaboradores que prestam serviço no NOC resultou em R$ 5.740,00.

□□Não foi identificado o salário de um colaborador no Caged. Nesse caso, foi contabilizado o salário de R$ 1.144,18, que corresponde ao salário da maioria dos funcionários NOC (3 de 5).

1.5. A estimativa dos salários do CSC resultou em R$ 46.651,00 e foi calculada por meio da soma dos salários dos colaboradores no Caged (R$ 169 mil) dividida pelo quantitativo de colaboradores com salários publicados no Caged (24), o que resultou em R$ 7.041,67. A seguir, multiplicou-se essa média pelo número total de colaboradores no CSC (53) e dividiu-se pelo número de contratos decorrentes da adesão à ata (oito), que resultou no valor obtido.

□□Não foram identificados os salários de 29 dos 53 funcionários listados para o CSC.

1.6. O cálculo da soma dos salários resultou em R$ 442.487,96, o que representa o custo da remuneração mensal dos funcionários da empresa. A seguir, como a contratação compreende majoritariamente custos com alocação de mão de obra é possível estimar o valor do contrato a partir de seus custos mediante a multiplicação por um coeficiente. Tal coeficiente representa o somatório das despesas tributárias, benefícios concedidos aos empregos, direitos como férias e décimo-terceiro, custos indiretos, margem de lucro, entre outros itens. Embora para estimativas de valor de contratos de prestação de serviços de TI ainda não se tenha um coeficiente específico, no caso concreto, por conservadorismo, adotou-se, o coeficiente 2,5, que foi balizado por outro trabalho realizado pela Sefti (TC 031.439/2018-7, peça 34, p. 10-11). Ao se multiplicar o coeficiente de 2,5 pela soma dos salários, obteve-se o valor de R$ 1.106.219,90.

1.7. Na análise dos meses já faturados (parágrafo 199), como a média do valor mensal pago corresponde a cerca de R$ 1.2 milhão, verifica-se relativa proximidade entre a estimativa efetuada pela auditoria e o valor mensal faturado (cerca de 8%). Tendo em vista que não se pôde delimitar com precisão os custos indiretos, salários e outras eventuais despesas, e ainda considerando a dinâmica presente nas licitações, ora mais competitivas e ora menos, entende-se que a diferença apurada não é suficiente para permitir afirmar que há presença de superfaturamento no contrato. No entanto, frise-se, conforme afirmado na reunião de encerramento da inspeção, isso se deve especialmente ao

quantitativo de pessoal empregado pela contratada no presente contrato e, caso o número de profissionais venha a ser reduzido, já que não se trata de um contrato de mão de obra, o superfaturamento pode revelar-se presente.

205. Ainda com o objetivo de fortalecer a análise efetuada, a equipe de inspeção procurou avaliar a informação prestada pela empresa contratada quanto aos funcionários que estariam prestando serviço no âmbito do contrato firmado com a AGU.

206. Com relação à equipe que presta serviços localmente dentro da unidade de TI da AGU, a equipe realizou visita ao local onde ficam os técnicos, acompanhada do Diretor de TI da AGU. Há uma pequena equipe atuando no local, sendo que alguns profissionais ainda prestam serviços de atendimento local nos prédios da sede da AGU, não permanecendo o tempo todo na TI. A primeira lista apresentada pelo preposto da empresa, contemplava sessenta e cinco profissionais, o que não era compatível com o tamanho da equipe identificada na visita feita no DTI.

207. Após pedido de esclarecimentos, o representante da empresa informou que a lista original contemplava técnicos do CSC, que atuam na sede da Hepta em regime de compartilhamento com outros contratos. Assim, tais profissionais não poderiam ser considerados colaboradores exclusivos da AGU para fins de mensuração dos custos do contrato. Apenas os quatorze primeiros seriam funcionários dedicados exclusivamente à AGU. Com efeito, após tal esclarecimento, a equipe não percebeu como alto o risco de que tal lista estivesse incorreta, uma vez que tal número seria compatível com o tamanho da equipe visitada, dispensando testes substantivos para apurar a confiabilidade da lista de profissionais N3.

208. Já com relação ao contingente de técnicos de nível N2 que prestam serviço em unidades descentralizadas da AGU, a equipe entendeu relevante promover a circularização da informação prestada. Para tanto, foram enviados e-mails para dezoito procuradorias regionais da AGU solicitando o nome dos colaboradores que lhes prestavam serviço e questionando se estavam satisfeitas com o serviço prestado. Em alguns casos, verificou-se que a pessoa indicada na lista havia sido substituída, razão pela qual demandou-se nova lista à DTI, mas o resultado final foi considerado satisfatório quanto à confiabilidade das informações apresentadas (peças 135 a 137):

a) dezoito procuradorias contactadas (peça 135);

b) doze responderam a consulta, cinco não responderam e para uma houve falha na entrega do email;

c) consultada a prestação de serviço de 27 profissionais;

d) verificada a presença de 21 profissionais ou substitutos:

e) as doze procuradorias se declararam satisfeitas com os serviços prestados pelos técnicos, sendo que três indicaram alta satisfação ou melhoria expressiva no serviço prestado.

Conclusão

209. Foram realizadas análises parciais com base nas informações que puderam ser obtidas acerca da remuneração de profissionais alocados ao contrato de maneira exclusiva ou compartilhada. Tendo em vista as aproximações e simplificações efetuadas, não se constatou risco expressivo de ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento, embora sua presença não possa ser descartada caso a quantidade de profissionais alocado venha a ser reduzido. Ademais, as informações colhidas com as procuradorias regionais sugerem satisfação com os serviços prestados pela Hepta.

d) Dos mecanismos para controlar a execução contratual (Achado 4)

Achado 4 – Os mecanismos para controlar a execução contratual na fase de ateste do faturamento podem ser aprimorados para conferir maior segurança à atuação dos fiscais do contrato.

Situação Encontrada

210. De acordo com a Lei 4.320/64, art. 63, §1º, incisos I e II, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Tal verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar e definir o valor pago. Já os dispositivos encontrados no art. 67, §1º da Lei 8.666/1993, estabelecem a necessidade de registro das ocorrências relacionadas à execução contratual, determinação de

regularização de faltas ou defeitos, responsabilidades do fiscal quanto ao recebimento de serviços, entre outros aspectos ligados à regular verificação do cumprimento das obrigações contratuais pela contratada.

211. De maneira mais específica para contratações de TI, o art. 19 da IN 1/2019/SGD/MP estabelece que o modelo de execução do contrato deve contemplar os critérios para aceite dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores e níveis mínimos de serviço (inciso I), além de procedimentos de teste e inspeção, para fins de elaboração dos termos de recebimento provisório e definitivo (inciso II), incluindo metodologia, formas de avaliação da qualidade e adoção de ferramentas computacionais ou não, para implantação e acompanhamento dos indicadores estabelecidos (alínea a).

212. Conforme se observa, os normativos procuram assegurar que o faturamento, o ateste e o pagamento pelos serviços recebidos se deem de maneira eficiente, confiável, rastreável e repetível, devendo, para tanto, a Administração se socorrer de modelo que inclua metodologia e adoção de ferramentas para acompanhamento dos indicadores e critérios estabelecidos.

213. Durante a inspeção, ao questionar os fiscais técnicos sobre as formas pelas quais eram conferidos e atestados os IC apresentados para faturamento da contratada, pôde-se constatar grande dependência do que estava sendo chamado pelos técnicos de *baseline*. No caso em estudo, essa *baseline* ou linha de base é um 'retrato' da infraestrutura de TI da AGU, contemplando os seus diversos ativos, como os servidores físicos e lógicos existentes.

214. Conforme se verificou, para algumas classes de ativos, os fiscais utilizavam a seguinte metodologia: a partir de uma linha de base confiável, verificada no início do contrato, os fiscais passavam apenas a analisar as mudanças (acréscimos ou decréscimos) ocorridas na infraestrutura. Com efeito, ao se deparar com o faturamento de certa quantidade de itens de configuração, como, por exemplo, 185 servidores virtuais, os fiscais resgatavam qual era a linha de base (quantos servidores virtuais existiam anteriormente, por exemplo 181) e passavam a verificar se o número acrescido ou decrescido no faturamento (quatro servidores a mais) fazia sentido de acordo com suas impressões e memória acerca das mudanças na infraestrutura da AGU naquele mês. Em resumo, parte-se de uma base confiável (181 servidores) e é analisado somente se o acréscimo de quatro servidores naquele mês é justificável.

215. Contudo, os ambientes tecnológicos podem mudar significativamente ao longo do tempo, e essa forma de verificação pode fazer com que um erro de faturamento e ateste em um mês se alastre por toda a vigência contratual. Digamos, por exemplo, que tenha se faturado a mais 10 servidores de aplicação no mês de janeiro. Caso esse problema não seja percebido, ainda que as verificações de mudanças em todos os meses futuros estejam corretas, todos os meses serão pagos 10 servidores a mais do que o devido.

216. Por isso, e tendo em vista a disponibilidade de métodos e técnicas automatizadas para gestão e acompanhamento de infraestruturas de TI, entende-se que a metodologia de ateste seria mais segura caso fosse adotado mecanismo para consultar os IC do parque computacional da AGU em tempo real, pois, nesse caso, o valor a ser faturado e pago decorreria de verificação atualizada, automatizada e rastreável do tamanho da infraestrutura, e não apenas dependente de retratos antigos e da percepção dos fiscais sobre a razoabilidade das mudanças indicadas na fatura.

217. Como exemplo positivo, o faturamento dos IC de usuários segue essa lógica, pois as ferramentas automatizadas da AGU permitem verificar quantos usuários utilizaram serviços de TI naquele mês, quantos fizeram logon na rede, qual o tempo de inatividade etc, fornecendo maior confiança e segurança ao processo.

218. Portanto, propõe-se recomendar à AGU que aprimore o modelo de execução do contrato, reforçando o uso de mecanismos automatizados e consistentes de monitoramento de sua infraestrutura, de forma a minimizar o esforço dos fiscais e conferir maior segurança à sua atuação.

Conclusão

219. Durante a inspeção verificou-se que a equipe de fiscalização do contrato utiliza uma

metodologia que considera linhas de base para algumas classes de Itens de Configuração, como servidores virtuais, para avaliar se a cobrança realizada pela contratada condiz com os serviços prestados. Entende-se, portanto, que cabe recomendar a utilização de métodos e ferramentas automatizadas que permitam retratos mais atualizados da infraestrutura, ao invés da confiança plena em uma linha de base, pois isso trará maior confiabilidade no rastreamento dos itens de configuração que devem ser considerados na contabilização do valor a ser faturado e pago pelo órgão mensalmente.

IV. DA VIGÊNCIA E RENOVAÇÃO CONTRATUAL

a) Da controvérsia acerca da vigência do ajuste

220. Na resposta à oitiva formulada pelo TCU (peça 108, p. 28-29), a empresa Hepta apresentou demanda relacionada ao termo final do contrato firmado com a AGU. De acordo com a empresa, ressaltando as devidas vênias, em manifestação anterior, houve equívoco da Relatoria ao mencionar o termo final do ajuste como sendo abril de 2019, ou um ano após a sua assinatura. Ainda, haveria determinações à AGU para que caso houvesse previsão de celebrar aditivos ao contrato, deveria a AGU efetuar as devidas comunicações ao Tribunal.

221. No entanto, tendo em vista a determinação judicial que resultou na continuidade da prestação dos serviços pela empresa B2Br à AGU, o início de execução do Contrato 17/2018 só teve efeito a partir de 4/9/2018. Assim, no entendimento da empresa, seu prazo de vigência só deveria ser considerado a partir do momento em que o mesmo teve eficácia, o que conduziria o início do termo contratual para 4/9/2019 e, consequentemente, as determinações do TCU que se vinculam ao encerramento do Contrato.

222. Dessa forma, segundo a empresa, a questão precisa ser resolvida, seja na instrução da Sefti ou na manifestação da Relatoria, em nome da segurança jurídica e da boa-fé contratual, para que 'não se avente alegação meramente casuística da HEPTA (ou até mesmo do órgão contratante) com o fito de burlar as determinações destes E. TCU'.

Análise

223. De antemão, verifica-se que a Hepta suscita questão jurídica para manifestação do TCU concernente à interpretação da vigência do presente ajuste, tendo em vista a interrupção contratual decorrente da decisão judicial já citada nesses autos e considerando trecho de Despacho interlocutório que citava o início do termo do ajuste como sendo em abril de 2019 (peça 84, p. 2).

224. Compulsando os autos, inicialmente verifica-se que o precitado despacho não continha caráter deliberativo acerca da vigência do ajuste, não importando, de plano, em obrigação à AGU ou à contratada que merecesse questionamento. Tratava-se apenas de contextualização, em caráter preliminar, acerca das medidas saneadoras necessárias. Ainda, há que se registrar que tampouco caberia instar o TCU para que se manifestasse acerca da vigência contratual, uma vez que tal medida se assemelharia ao instituto da Consulta, estabelecido no art. 264 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista que a ausência de legitimidade, nos termos do art. 264, incisos I a VII, e considerando que o art. 265 veda manifestação que verse apenas sobre o caso concreto.

225. Por derradeiro, verifica-se que a AGU adotou a premissa da vigência original do contrato, tendo iniciado tratativas para sua renovação com a empresa contratada nesses termos (peça 130, p. 6). Portanto, considera-se esclarecida e também prejudicada a presente questão.

b) Da renovação contratual fundamentada em pesquisa de preços inadequada (Achado 3)

Achado 3 – A renovação do contrato foi fundamentada em pesquisa de preços inadequada.

Situação Encontrada

226. De acordo com a Lei 8666/1993, art. 15, inciso V, as compras públicas, sempre que possível, deverão se balizar pelos preços praticados no âmbito da Administração Pública. Já o art. 2º da IN 3/2017/SEGES/MP estabelece os critérios para realização da pesquisa de preços. Por fim, o art. 40 da IN 4/2014/SLTI/MP estabelece que as normas para contratações de TI dispostas naquela IN também são aplicáveis às prorrogações contratuais.

227. Ao longo da inspeção, foram realizadas diversas entrevistas com técnicos e gestores da AGU. Em uma das entrevistas, quando questionados acerca das intenções da AGU com relação à

vigência contratual, a equipe fora informada de que a AGU estava procedendo a renovação do contrato. Ao analisar o processo de renovação, constatou-se que havia um erro de procedimento no processo de avaliação dos preços.

228. De acordo com o exposto no processo de execução do Contrato 17/2018, a renovação vinha sendo fundamentada em Estudo Técnico Preliminar (peça 130, p. 13-69), o qual contemplava pesquisa e análise de preços (peça 130, 25-43). De acordo com o estudo empreendido, foram levantados inicialmente 80 (oitenta) contratos com o objeto 'Service desk e sustentação'. Como grande parte dos contratos é baseada na métrica UST, a equipe de planejamento optou por utilizar os contratos com base nessa métrica para efetuar a avaliação de vantajosidade da renovação.

229. A equipe justificou nos autos que devido à diversidade de vigências, objetos, dispersão geográfica e número de usuários, optou por comparar o valor da métrica utilizada nesses contratos com aquele adotado na AGU (peça 130, p. 42). De acordo com a AGU, a média de preço calculada nesses editais foi de 35,90. Porém, já informa que identificou grande desvio padrão: +/- R$ 19,81. Por isso, optou por adotar o cálculo da mediana, que havia resultado em R$ 34,00. Como o valor da USI utilizado no contrato 17/2018 é de '19,04 por UST' (sic), restaria observada a vantajosidade econômica da prorrogação contratual (peça 130, p. 43).

230. Evidentemente, a análise se mostra bastante equivocada, pois, dada as premissas adotadas, não é possível se determinar a vantajosidade (ou não) do valor atualmente contratado.

231. O próprio ETP da AGU já sinalizava que (peça 130, p. 37):

a UST é frequentemente empregada em contratações similiares na APF, entretanto, sua definição e forma de cálculo para mensuração dos serviços prestados costumam variar de modo significativo de um contrato para outro, o que dificulta sua utilização como uma unidade de medida padronizada. Contudo, é a unidade de medida que guarda maior similaridade com a unidade de medida ora vigente na AGU (Unidade de Serviço de Infraestrutura – USI).

232. A comparação de valores de UST para contratos distintos, conforme afirma a própria AGU, é temerária, uma vez que não há padronização em sua contagem, havendo grande disparidade nos métodos empregados pelos órgãos, cada qual definindo e redefinindo a UST em seus contratos. De maneira simplista, mas que pode ser mais didática, costuma-se afirmar que comparar o valor de UST de licitações distintas é como comparar o valor do quilograma de materiais diferentes para afirmar que um ou outro é econômico. Quando se adiciona, ainda, uma métrica que mensura algo distinto, como é o caso da USI, seria como comparar o valor do quilograma de um produto com o metro quadrado de outro para justificar preços.

233. Com efeito, se a própria análise feita pela AGU sobre os contratos UST já havia apresentado grande variabilidade nos preços, representada por uma média de 35,90 com desvio padrão de 19,80, a comparação do valor médio de UST com o valor de USI contratado é equivocada. Isso porque, por definição, a métrica UST mede o esforço envolvido em unidades de prestação de serviço específicas, enquanto a métrica USI dimensiona o esforço necessário para sustentar partes da infraestrutura de TI, independentemente de quantas solicitações de serviço forem feitas sobre esses itens.

234. Embora ambas sejam formas de mensurar o esforço envolvido em um contrato de sustentação de infraestrutura, elas possuem metodologias de cálculo próprias, e, portanto, seus valores não podem ser comparados diretamente como se fossem a mesma coisa.

235. Importante frisar que isso não significa que contratos UST não possam ser comparados com contratos USI. Ao contrário, entende-se que é viável e necessário que as contratações possam ser comparadas, independentemente se adotam valor global, homem/hora, UST ou USI como métrica. No entanto, isso requer a definição de uma metodologia de cálculo que busque aferir valores que sejam comparáveis. Isso pode requerer a definição de uma cesta de indicadores que permitam aferir o quanto se gasta com sustentação, como o preço/usuário atendido, preço/servidor físico suportado, preço/estação de trabalho, preço/atendimento realizado, preço/funcionário disponibilizado, etc. De acordo com o art. 2º da IN 5/2014, §1º e 3º, outros critérios e metodologias podem ser empregados

desde que estejam justificados e demonstrados nos autos.

236. Tendo em vista que a identificação do achado poderia impactar na análise da renovação a cargo da AGU, os gestores foram comunicados, em tempo de execução da inspeção, acerca do achado de auditoria. Os responsáveis também foram informados na reunião de encerramento.

Conclusão

237. A AGU empregou metodologia de cálculo equivocada para fundamentar a renovação do Contrato 17/2018, em oposição aos dispositivos normativos que requerem a aplicação de metodologia de análise de preços que justifique a vantajosidade da renovação para a Administração Pública.

V. DA ANÁLISE DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR E DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

238. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

239. Analisando as informações prestadas pela Advocacia-Geral da União e demais interessados, bem como aquelas resultantes da inspeção realizada, verifica-se que não há, nos autos, os pressupostos acima mencionados, conforme discute-se a seguir.

240. Quanto ao *fumus boni iuris*, verifica-se que há presença de irregularidades no caso concreto, em razão das falhas no processo de adesão à ARP 1/2017/MMA, falhas na pesquisa de preços que antecedeu a adesão e na demonstração de vantajosidade da renovação, e pelas mudanças da forma de cálculo do contrato sem respaldo no termo de referência, entre outras falhas de menor gravidade.

241. Com relação ao *periculum in mora*, verifica-se que, embora se observe a vigência de um contrato eivado de irregularidades, os riscos da demora foram mitigados pela não identificação de indícios claros de superfaturamento, bem como pelas análises que demonstraram maior satisfação dos usuários e gestores da AGU com os serviços prestados por meio da presente contratação. Ademais, a presente instrução conclui o feito, não cabendo se discutir medida acautelatória visando resguardar a decisão de mérito do TCU. Conclui-se, portanto, não estar presente o perigo na demora.

242. Ademais, registra-se a presença do *periculum in mora* reverso, uma vez que se trata de contrato de sustentação da infraestrutura e de prestação de serviços de suporte essenciais às atividades finalísticas da AGU. Assim, uma eventual interrupção não planejada poderia revelar-se danosa às ações a cargo da AGU e aos órgãos e cidadãos impactados pelos serviços prestados pelo órgão.

243. Portanto, no que tange ao requerimento de medida cautelar, entende-se que este não deve ser acolhido, por não estarem presentes nos autos o requisito do *periculum in mora* e pela presença do *periculum in mora* reverso.

244. Por fim, verifica-se que procedem, parcialmente, os fatos narrados na representação que deu origem a estes autos, especialmente pelas irregularidades ocorridas no processo de adesão, pelas falhas na pesquisa de preços e na renovação contratual e pelas mudanças na forma de cálculo do contrato sem respaldo no termo de referência. Não puderam ser confirmados, contudo, os indícios de que a contratação seja flagrantemente antieconômica.

245. Dessa forma, entende-se que, considerando as irregularidades identificadas na contratação em exame, mas tendo em vista a imprescindibilidade dos serviços para a Advocacia-Geral de União e a ausência de confirmação dos indícios de que a contratação fosse antieconômica, entende-se que devem ser propostas determinações para que a autarquia não promova uma segunda renovação do Contrato 17/2018, além da renovação em curso, e para que inicie o planejamento de nova contratação para substituir o presente ajuste em função das irregularidades constatadas.

VI. CONCLUSÃO

246. A presente instrução trata de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa B2Br acerca de possíveis irregularidades na proposta de rescisão do Contrato 55/2014-AGU,

firmado com àquela empresa, bem como na sua substituição pelo Contrato 17/2018-AGU, firmado com a empresa Hepta, derivado de adesão à ARP 1/2017-MMA (parágrafos 1 a 20).

247. Após análises preliminares da unidade técnica, esta instrução de mérito avaliou aspectos que foram objeto de oitiva e diligências, bem como de inspeção realizada pela unidade técnica. Por economia processual, o relatório da inspeção foi suprimido em favor do relato dos achados nessa instrução, de acordo com o art. 3º da Portaria-Segecex 29/2010 (parágrafos 21 a 29).

248. Assim, foram analisados aspectos relacionados à Ata de Registro de Preços 1/2017-MMA, como a justificativas do MMA para admitir a possibilidade de adesão de 'caronas' (parágrafos 60 a 70), a suposta vantajosidade da métrica USI sobre a métrica UST (parágrafos 30 a 60) e a participação do MPDG na ARP (parágrafos 72 a 83). Na sequência, analisou-se o processo de adesão da AGU à ARP, seus fundamentos e o cumprimento dos requisitos normativos (parágrafos 84 a 128). Foram verificadas questões ligadas ao dimensionamento do parque da AGU e os quantitativos contratados com a Hepta por meio do Contrato 17/2018 (parágrafos 129 a 151), e as mudanças feitas na fórmula de cálculo e de faturamento do contrato pelas partes (parágrafos 153 a 196). Para subsidiar a análise do caso, também foi feita durante a inspeção uma breve avaliação econômico/financeira do contrato e dos serviços prestados (parágrafos 197 a 209). Por fim, foram analisados aspectos da gestão contratual (parágrafos 210 a 219) e renovação contratual em curso (parágrafos 220 a 237).

249. A respeito das métricas, foram identificadas vantagens e desvantagens na adoção da métrica USI. De maneira geral, observou-se que não há rigor metodológico na criação de novas métricas por parte das organizações públicas, o que ajuda a explicar muitas das falhas identificadas. Contudo, a métrica USI apresenta algumas vantagens que merecem ser melhor estudadas pelos órgãos centrais, como a redução nos custos operacionais e de fiscalização do contrato, bem como a mitigação de alguns problemas verificados em contratos UST, como o desdobramento de chamados e a presença evidente de conflito de interesses e do paradoxo lucro/incompetência.

250. A respeito do pregão que resultou na ARP 1/2017-MMA, o MMA justificou, em sede de oitiva do TCU, a inclusão da possibilidade de caronas em função de possíveis ganhos de escala e maior economicidade dos contratos resultantes. Porém, constatou-se que não houve, à época, justificativa do MMA para tal abertura, a qual veio ser feita somente após questionamento do TCU, contrariando a jurisprudência da Corte de Contas. Também foi constatado que a participação do MP na IRP teve significativo impacto para aumento dos quantitativos registrados na ARP, embora o Ministério do Planejamento não tenha vindo a formalizar contrato com a empresa, ou seja, sua mera intenção de participar colaborou para que oito contratos públicos fossem feitos a partir de um pregão que sem sua participação teria sido muito menor. Tendo em vista o ocorrido, e considerando as falhas relatadas na presente representação, será proposto recomendar aos demais órgãos contratados que revisem a economicidade de seus contratos oriundos da ARP 1/2017/MMA, tendo como um dos subsídios esta instrução de mérito.

251. Já com relação ao fato de a participação do MPDG na IRP ter impactado o tamanho da ARP 1/2017-MMA sem a correspondente contratação, entende-se que o caso concreto revela um risco de que tal mecanismo possa ter seu objetivo desvirtuado. Portanto, considera-se oportuno recomendar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, unidade que contempla em sua estrutura os órgãos centrais do SISP e do SISG, para que avalie os riscos de utilização indevida do mecanismo de IRP, sem a respectiva contratação, como forma de ampliar a dimensão das respectivas atas de registro de preço, promovendo as medidas que entender necessárias.

252. Quanto à adesão pela AGU à ARP 1/2017-MMA, foram constatadas irregularidades como falhas na pesquisa de preço e inversão de etapas, com a adesão sendo demandada antes mesmo da conclusão da pesquisa de preços e dos artefatos de planejamento. Não houve violação aos quantitativos da ARP, uma vez que a participação do MP ampliou o tamanho daquela ata, dando guarida a contratações do porte da AGU.

253. Em relação ao Contrato 17/2018-AGU firmado com a empresa Hepta, não se verificou

divergência acerca dos valores contratados, mas a existência de 'dicionário de itens de configuração', que é um ajuste pactuado entre o órgão e a empresa para suprimir da contagem e do faturamento itens de configuração em determinadas circunstâncias, como máquinas virtuais de homologação e desenvolvimento, servidores da AGU que prestem serviço em outros órgãos e servidores aposentados. Tal ação contribuiu para evitar o aumento desarrazoado do valor do contrato de sustentação, porém representa risco, uma vez que determinados IC estão sem cobertura contratual. Além disso, sinaliza que o preço da USI poderia estar acima do razoável, uma vez que se tais IC fossem faturados, o valor contratado cresceria muito.

254. Por outro lado, análise econômico/financeira a partir de dados parciais acerca dos custos do contrato, especialmente os de mão de obra, não confirmou indícios de superfaturamento, uma vez que a diferença identificada se encontra, segundo a análise efetuada, dentro de patamares de mercado, sujeitos a oscilações comuns de acordo com competitividade da licitação. Ademais, consultas realizadas acerca da prestação de serviços com unidades regionais da AGU indicam que há satisfação ou aumento de satisfação com os serviços ora contratados. Além disso, a equipe de tecnologia da informação da AGU sustenta ter havido significativo decréscimo nos custos de operação e fiscalização do contrato por parte do órgão, em função de sua maior simplicidade.

255. Durante a inspeção, verificou-se que há oportunidades de melhoria no processo de fiscalização contratual, mediante uso de ferramentas e métodos automatizados para simplificar o processo de apuração dos itens de configuração a serem faturados e conferir maior segurança à atuação dos fiscais.

256. Quanto à renovação contratual iniciada durante o período da inspeção, observou-se falhas na pesquisa de preços, uma vez que houve comparação indevida entre os valores das métricas UST e USI. Os gestores foram alertados ainda antes da conclusão da renovação acerca da irregularidade.

257. Em síntese geral, observa-se que houve falhas na formação da métrica e irregularidades na pesquisa de preços que fundamentou a contratação original. As falhas na pesquisa de preços também se estenderam à adesão à ARP pela AGU, limitada por se constituir apenas de cotações com fornecedores. Embora tenham se identificado irregularidades no planejamento e nas etapas de adesão, as entrevistas e testes realizados durante a inspeção não identificaram indícios de que tenha havido má-fé durante o processo de contratação. Segundo os relatos, todo o processo foi conduzido de forma técnica com vistas a superar os entraves e problemas que a AGU vinha enfrentando na contratação anterior com a utilização da métrica UST. Ainda, os testes realizados na inspeção não encontraram indícios claros de superfaturamento, haja vista o contingente de profissionais alocado para prestar serviços à AGU.

258. Tendo em vista a não identificação de indícios de má-fé ou conduta com culpa grave, não será proposta a audiência dos responsáveis pela contratação por parte da AGU, resguardada a possibilidade de reavaliação dos atos à luz de novos elementos, inclusive oriunda de possível fiscalização em outros contratos decorrentes da ARP 1/2017-MMA.

259. Como conclusão, entende-se que houve irregularidades na contratação que não podem ser superadas, mas que tiveram efeitos mitigados pela ausência de constatação de superfaturamento e pela regular prestação dos serviços. Dessa forma, considerando: a imprescindibilidade dos serviços de sustentação para a AGU, recentemente renovados por mais um ano; os riscos de uma suspensão contratual abrupta; os custos normalmente atrelados a contratações emergenciais; e a satisfatória prestação dos serviços conforme relatado pelos gestores da AGU; entende-se que deva ser proposta a não renovação do contrato e o início do planejamento de uma nova licitação contemplando a correção de todos os vícios identificados. Ademais, será proposto dar ciência aos órgãos envolvidos acerca das irregularidades constatadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

260. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993

e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela empresa B2Br - Business to Business Informática do Brasil Ltda. (CNPJ 01.162.636/0001-00) para a suspensão da execução do Contrato 17/2018, tendo em vista a ausência do *periculum in mora* e a existência do *periculum in mora* ao reverso, que impede a adoção da referida medida;

c) **determinar** à Advocacia-Geral da União, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que não prorrogue o Contrato 17/2018-AGU uma segunda vez, adotando as medidas necessárias para realização de nova licitação com vistas à substituição do contrato precitado;

d) **dar ciência** à Advocacia-Geral da União sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

c.1) efetuar pesquisa de preços para fundamentar a adesão à ARP 1/2017-MMA apenas com base em cotações de fornecedores, o que afronta o art. 2º, §1º, da IN 5/2014-SLTI-MP c/c art. 20, §1º, da IN 1/2019 SGD/ME, bem como opõe-se à consolidada jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.548/2018-TCU-Plenário, Rel. Ministro Augusto Nardes, e Acórdão 2.787/2017-TCU-Plenário, Rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman;

c.2) solicitar adesão à ARP 1/2017-MMA antes mesmo da conclusão do planejamento da contratação e da finalização da pesquisa de preços, o que afrontou o art. 9º, §2º, inciso III, da IN 4/SLTI-MP, e que também afronta o art. 9º, §1º, inciso IV, da IN 1/2019/SGD/ME, atualmente vigente;

c.3) alterar a forma de faturamento do Contrato 17/2018 por meio da definição de um dicionário de itens de configuração sem respaldo no Edital da Licitação e no Termo de Referência, o que afronta o princípio da vinculação ao edital c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 c/c art. 15 e art. 16, inciso II, da IN 4/2014/SLTI/MP, vigente à época da contratação, bem como se contrapõe ao disposto nos arts. 13 e 14 da IN 1/2019/SGD/ME e à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.352/2016-TCU-Plenário, item 9.1.14, Rel. Ministro Raimundo Carreiro e Acórdão 1.078/2017-TCU-Plenário, Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer;

e) **dar ciência** ao Ministério do Meio Ambiente sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

d.1) não justificar no planejamento do Pregão Eletrônico 1/2017, que resultou na ARP 2/2017-MMA, a admissão da possibilidade de adesão de órgãos não-participantes (caronas), o que afronta o princípio da motivação dos atos administrativos c/c com os arts. 3º da Lei 8.666/1993 e art. 9º, inciso III, do Decreto 7.892/2013 e em oposição à jurisprudência desta Corte de Contas, em especial os Acórdãos 757/2015, 1.297/2015 e 311/2018, todos do Plenário do TCU e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas;

f) **recomendar** à Advocacia-Geral da União, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que aprimore os mecanismos para controlar a execução contratual na fase de ateste do faturamento por meio, por exemplo, da adoção de ferramentas automatizadas para dimensionamento fidedigno dos itens de configuração de sua infraestrutura, com vistas a conferir maior segurança à atuação dos fiscais do contrato e reduzir os riscos de pagamentos indevidos;

g) **recomendar** ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério da Cultura, ao Ministério da Economia, ao Serviço Florestal Brasileiro, à Agência Nacional de Águas, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e à Empresa de Planejamento Logístico S.A., com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que revisem a economicidade de seus contratos firmados com a empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda. S.A., atentando para as fragilidades e riscos relatados neste processo acerca da métrica e do modelo de contratação adotados;

h) **recomendar** à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que, por meio de suas secretarias subordinadas, avalie os riscos de utilização indevida do mecanismo de Intenção de Registro de Preços que possibilitam ampliar a dimensão das respectivas atas de registro de preço sem a

respectiva contratação, em desacordo com o propósito do instrumento, estabelecido pelo art. 4º do Decreto 7.892/2013, promovendo as medidas que entender necessárias;

i) **dar ciência** do acórdão que vier a ser proferido à representante, à empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda., à Advocacia-Geral da União, ao Ministério do Meio Ambiente, à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, ao Ministério da Cultura, ao Serviço Florestal Brasileiro, à Agência Nacional de Águas, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e à Empresa de Planejamento Logístico S.A., 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 e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses;

j) **arquivar** o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo de representação acerca de possíveis irregularidades na rescisão do Contrato 55/2014, firmado entre a Advocacia-Geral da União (AGU) e a representante, B2Br - *Business to Business* Informática do Brasil Ltda., para prestação de serviços de tecnologia da informação, e na celebração do Contrato 17/2018 com a sociedade empresária Hepta Tecnologia e Informática Ltda., com base em adesão à Ata de Registro de Preços ARP 1/2017/MMA, gerenciada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

2. As apurações realizadas nestes autos, a cargo da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), após duas etapas de oitivas das partes, diligências e inspeção na AGU, abordaram os seguintes aspectos:

2.1. viabilidade técnica e econômica do modelo de contratação objeto da ARP 1/2017/MMA, baseado na métrica USI (Unidade de Serviços de Infraestrutura), em substituição à UST (Unidade de Serviços Técnicos);

2.2. possibilidade de adesão à ARP 1/2017/MMA por órgão e entidades não participantes do planejamento da contratação ("caronas");

2.3. impacto da participação do Ministério do Planejamento – estrutura que atualmente compõe o Ministério da Economia –, na fase de IRP (Intenção de Registro de Preços), na decisão da AGU de participar da licitação;

2.4. adesão da AGU à ARP 1/2017/MMA;

2.5. execução, vigência e renovação do Contrato 17/2018.

I - Críticas ao modelo de contratação baseado na métrica USI (subitem 2.1)

3. Basicamente, a Sefti aponta fragilidades no estabelecimento dos valores contratuais relativos a Itens de Configuração (IC), que se basearam em cotações de três fornecedores, entre os quais a própria empresa contratada (Hepta). Entende que não seria razoável a utilização de tal critério, reconhecidamente o menos confiável para obtenção de estimativas de preços em situações de larga escala, como foi o caso. Antes, seria interessante que a questão tivesse sido debatida e submetida a escrutínio público e técnico.

4. A par da discussão sobre o critério de relacionamento entre os IC, a unidade técnica pondera, ainda, que a realidade do MMA poderia não se refletir nos demais órgãos e entidades que aderissem à ARP.

5. Aponta outra crítica, relacionada ao uso de remuneração variável – típica do modelo UST – para o item de Melhoria Contínua de Serviços.

6. Por fim, argumenta haver riscos de aumento do valor da avença, por ampliação da infraestrutura, sem haver impacto nos custos operacionais da contratada, o que conduziria ao aumento

de sua lucratividade. Isso porque nem sempre os ganhos de eficiência na gestão da infraestrutura se revertem em ganhos de eficiência à administração.

7. Diante disso, conclui haver vantagens e desvantagens na adoção da métrica USI, entendendo que, apesar de não haver rigor metodológico na criação de novas métricas por parte da administração pública, aquela métrica deve ser melhor estudada pelos órgãos centrais por apresentar vantagens, como a de propiciar redução nos custos operacionais e de fiscalização dos contratos, e de mitigar os problemas verificados em contratos UST, a exemplo do "desdobramento de chamados e a presença evidente de conflito de interesses e do paradoxo lucro/incompetência".

II – Adesão à ARP 1/2017/MMA por órgãos e entidades não participantes do planejamento da contratação (subitem 2.2)

8. Assere a Sefti que o MMA não motivou a possibilidade de adesão por outros órgãos e entidades da administração pública à ARP em questão, por meio de estudos técnicos ou metodologias que justificassem a cláusula editalícia. O fato estaria em desacordo com o princípio da motivação dos atos administrativos e com o entendimento perfilhado pelo Tribunal nos Acórdãos 757/2015, 1.297/2015 e 311/2018, todos do Plenário.

9. Rememora a superveniência do Decreto 9.488/2018, que alterou o art. 22, § 10, do Decreto 7.892/2013, vedando a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação mediante adesão a ata de registro de preços que não gerenciada pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ou por outro órgão ou entidade, desde que, nessa última hipótese, com aprovação prévia da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação daquele ministério.

10. Ao final, propõe dar ciência ao MMA da irregularidade.

III - Participação do Ministério do Planejamento na fase de IRP (subitem 2.3)

11. O apontamento diz respeito ao fato de o órgão ministerial ter sido partícipe na licitação, tendo estimado quantitativo de 850.000 USI por ano. Esse elevado número, associado ao multiplicador para adesões (art. 22, § 4º, do Decreto 7.892/2013), teria ampliado a escala da licitação, conforme se depreende de oito contratos decorrentes da ARP, a exemplo do aludido Contrato 17/2018, firmado pela AGU.

12. Em função dessa constatação, sugere a unidade instrutiva recomendar ao Ministério da Economia que "(...) tome ciência e avalie os riscos envolvidos em manter no cálculo do tamanho das IRP os quantitativos de órgãos que participam, mas não contratam os respectivos quantitativos que demandaram, adotando as providências que entender pertinentes".

IV - Adesão da AGU à ARP 1/2017/MMA (subitem 2.4)

13. Conforme dispõe o art. 2º da IN 5/2014/SLTI/MP, § 1º, a pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral deverá ser realizada prioritariamente com base nos preços disponíveis no Painel de Preços oficial do governo e em contratações similares de outros entes públicos.

14. Aduz a Sefti que a AGU ofendeu tal disposição normativa ao ter efetuado a pesquisa mediante cotação com fornecedores, hipótese somente autorizada de forma subsidiária, após esgotamento das medidas indicadas acima. Estaria ainda a decisão em desacordo com a jurisprudência do TCU, exemplificada pelo Acórdão 1.793/2011-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), segundo a qual contratações provenientes de adesões a atas de registro de preços também devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado.

15. Afirma que não seria razoável justificar a cotação com fornecedores sob o argumento de que a nova métrica (USI) não possuía contratações semelhantes, nos sistemas oficiais, para fins de comparação. Deveria, a seu ver, ter a AGU adaptado os preços de referência dos contratos do tipo UST para o caso da contratação em tela, dos quais já tinha conhecimento em virtude de pesquisa ampla que vinha realizando até o momento em que decidiu sobre a adesão.

16. Outra constatação expressa na instrução diz respeito ao fato de a AGU ter formalizado e concluído o Documento Oficial de Demanda (DOD), os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e o Termo de Referência (TR) – neste incluído a pesquisa de preços –, após pedido de adesão à ARP.

Deveria o órgão, ao ver da unidade técnica, antes de qualquer iniciativa tendente à adesão, ter "readequado os estudos técnicos preliminares e concluído a pesquisa de preços para confirmar a economicidade da ata de registro de preços".

17. Tendo em vista, mais uma vez, a ausência de indícios de superfaturamento do contrato e de má-fé dos gestores, propõe dar ciência ao MMA das irregularidades.

18. Um último questionamento, neste tópico, foi devido à decisão de aderência à ata ante a aparente incompatibilidade entre o dimensionamento e a abrangência do objeto e as necessidades da AGU, haja vista que a configuração de seu parque tecnológico, de abrangência nacional – isto é, bem maior do que a do MMA em termos de Itens de Configuração (IC) e distribuição geográfica –, sugeria discrepância com o disposto no TR, no qual se estabelecia como local de execução dos serviços apenas Brasília. Esse aspecto, ao final, foi relevado pelo exame técnico, tendo sido registrado como potencial risco ao órgão ou entidade contratante.

V - Execução e renovação do Contrato 17/2018 (subitem 2.5)

19. Segundo a unidade técnica, a definição dos quantitativos que compuseram o objeto do Contrato 17/2018 comportou contradições. A AGU e a Hepta teriam pactuado mudanças na fase contratual. Estabeleceram o documento denominado Dicionário de IC, de forma a permitir ajustes no faturamento desses itens mediante escolha de alguns usuários dos serviços. Tal fato estaria em desacordo com a legislação, com a jurisprudência do TCU e com princípio da vinculação ao instrumento editalício, na medida em que não se admitem alterações contratuais sem respaldo no edital e no TR.

20. Novamente, o encaminhamento alvitrado consiste na cientificação do órgão, "(...) uma vez que a mudança não representou danos ao Erário e que foi realizada com o fito de evitar a remuneração desarrazoada de itens menos representativos (...)".

21. Ainda nessa temática, constatou a Sefti, comparando os custos do contrato mediante avaliação das remunerações dos profissionais com o faturamento da empresa, não haver suspeita de antieconomicidade.

22. No trabalho se registra, também, a impressão positiva com a prestação dos serviços contratados, por parte de usuários das unidades regionais da AGU, e a redução de custos de operação e fiscalização do contrato em virtude de sua maior simplicidade.

23. Um terceiro achado foi relativo ao modelo de ateste e fiscalização do contrato, que teria considerado linhas de base – ou seja, "retrato" da infraestrutura de TI da AGU, com seus diversos ativos, como servidores físicos e lógicos – para se avaliar a procedência do faturamento indicado pela contratada em confronto com os serviços efetivamente prestados.

24. Diante disso, pondera aquela secretaria que deve o órgão utilizar formas de consulta direta e em tempo real aos IC do parque computacional, "(...) pois, nesse caso, o valor a ser faturado e pago decorreria de verificação atualizada, automatizada e rastreável do tamanho da infraestrutura, e não apenas dependente de retratos antigos e da percepção dos fiscais sobre a razoabilidade das mudanças indicadas na fatura".

25. Como solução ao problema, propõe expedição de recomendação à AGU para que "(...) aprimore o modelo de execução do contrato, reforçando o uso de mecanismos automatizados e consistentes de monitoramento de sua infraestrutura, de forma a minimizar o esforço dos fiscais e conferir maior segurança à sua atuação".

26. A apuração apontou falhas na pesquisa de preços que amparou a prorrogação do contrato. Conforme pugnado pela Sefti, a metodologia se espelhou erroneamente em valores referenciais obtidos de contratações baseadas na métrica UST – por demais distinta da métrica USI –, na qual se apoia o Contrato 17/2018. Por outro lado, na visão daquela secretaria, esse entendimento não seria impeditivo do uso da métrica UST para fins de avaliação de preços, desde que houvesse estudos mais detalhados capazes de estabelecer valores comparáveis, adequadas as diferenças entre os dois tipos de métricas, por exemplo, mediante a definição de cesta de indicadores (exemplo: preço/usuário atendido;

preço/servidor físico suportado; preço/estação de trabalho; preço/atendimento realizado; preço/funcionário disponibilizado etc.).

VI - Conclusões da unidade instrutiva

27. Por todo o exposto, compreende a unidade técnica que são graves e insuperáveis os fatos ora relatados – especialmente os que se referem às falhas na pesquisa de preços precedente ao processo de adesão, à ausência de demonstração da vantajosidade da renovação e às mudanças na forma de cálculo do contrato, sem respaldo no termo de referência –, embora ressalte que seus efeitos são mitigados em virtude da inexistência de indícios de superfaturamento da avença e da prestação regular e satisfatória dos serviços.

28. Ademais, pondera que eventual medida tendente à suspensão ou interrupção da execução do contrato, renovado em abril de 2019, implicaria danos severos à AGU, ante a imprescindibilidade dos serviços de sustentação da infraestrutura de TI e de suporte aos usuários. A solução encontrada, nesse caso, foi propor determinação à AGU que "(...) não prorrogue o Contrato 17/2018 uma segunda vez, adotando as medidas necessárias para realização de nova licitação com vistas à substituição do contrato precitado".

VII - Mérito

29. O presente trabalho é merecedor dos mais destacados elogios. Por meio de exame aprofundado da matéria, a Sefti expõe falhas e, principalmente, riscos inerentes ao planejamento da licitação, às regras do edital e ao modelo de contratação, à adesão da AGU à ARP 1/2017/MMA e à execução, vigência e renovação da avença.

30. A migração para contratos que se valem da métrica USI apresenta inúmeras vantagens em relação aos outros modelos. A remuneração ocorre por resultado, havendo metas de níveis de serviço medidos por indicadores de níveis de serviço (ex. sustentação da infraestrutura de TI e atendimento aos usuários), independentemente do tempo a ser despendido pela contratada para alcance dos resultados almejados pela administração.

31. Por outro lado, a administração deve evitar contratações baseadas em UST – a exemplo do posicionamento desta Corte no Acórdão 916/2015-Plenário, rel. min.-substituto Augusto Sherman –, cujo mecanismo de faturamento leva em conta a quantidade de incidentes e problemas relatados por usuários da contratante. Logo, quanto mais instável e imaturo o sistema, maior o nível de intervenção da empresa contratada e, por consequência, sua remuneração e seu lucro, não havendo estímulo a melhoria da infraestrutura de TI e da qualidade dos serviços prestados.

32. Embora concorde com as vantagens do modelo USI sobre o UST, a unidade técnica adentra aspectos afetos à execução contratual e apresenta críticas e fragilidades na condução dos atos pela AGU, como a que resultou no estabelecimento de parâmetros de remuneração, baseados em cotações de fornecedores a partir de relações entre IC (Itens de Configuração).

33. Evidente que falhas ocorreriam, por se tratar de método cuja utilização ainda não se encontra disseminada no âmbito da administração pública, e naturalmente apareceriam em fiscalizações deste Tribunal, ainda mais em virtude da expertise de nossa secretaria especializada.

34. Como salienta aquela unidade, é desejável que haja estudos com vistas ao aprofundamento da questão, à correção de falhas e à mitigação dos riscos expostos nesta oportunidade – por demais úteis, diga-se de passagem. O fomento à excelência dos atos da administração pública é premissa do controle externo. Contudo, nem sempre o diagnóstico de uma ação de controle implica necessariamente a expedição de comandos, ainda mais se a medida impuser ônus desproporcional ao gestor e não levar em conta a realidade prática da unidade jurisdicionada, impressão que, de certa maneira, corroboro.

35. A fiscalização aponta diversos benefícios à AGU advindos dos atos de adesão e contratação da sociedade empresária Hepta, em comparação com a avença anterior, baseada na métrica UST, e não há evidencias de superfaturamento. Há que se valorizar esses pontos positivos e o esforço empreendido pelo órgão, que buscou mecanismos de gerir de forma mais econômica e eficiente sua infraestrutura de TI.

36. As conclusões da Sefti a respeito das pesquisas de preços sugerem a ocorrência de irregularidades. Na etapa de adesão à ata, entende que o uso de preços colhidos de fornecedores contrariou a legislação aplicável, porque deveria a AGU ter adaptado à métrica USI os contratos de que tinha conhecimento, celebrados com o poder público e baseados na métrica UST. Já na etapa que precedeu a primeira renovação do instrumento contratual, mesmo a pesquisa de preços tendo tomado como parâmetro contratos UST, reputa inadequada a comparação porque não teriam sido feitas as adaptações necessárias para aproximação das metodologias.

37. Não partilho exatamente dessa opinião. Apesar de louvável a preocupação da secretaria em expor os riscos do uso de metodologia aparentemente passível de aperfeiçoamento, a fiscalização não avançou no detalhamento do problema, tendo se limitado a indicar como possível solução "(...) a definição de uma cesta de indicadores que permitam aferir o quanto se gasta com sustentação, como o preço/usuário atendido, preço/servidor físico suportado, preço/estação de trabalho, preço/atendimento realizado, preço/funcionário disponibilizado".

38. Da mesma forma, o apontamento acerca da alteração que as partes estabeleceram na forma de faturamento do contrato, por intermédio do chamado Dicionário de IC, concentrou no aspecto estrito da legalidade ante a aparente ausência de permissivo, no termo de referência, para a modificação. De outro lado, os efeitos positivos da referida mudança, como o de evitar pagamentos a maior para IC de pouca representatividade quanto ao esforço de sustentação, não foram suficientemente explorados pela secretaria, notadamente diante das circunstâncias do caso e da realidade prática da AGU. Não está claro em que medida ou por que interpretação legalista estrita se sobreporia, *in casu*, aos princípios da eficiência e da economicidade.

39. Essas considerações se alinham às recentes disposições legais incorporadas à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – Decreto-Lei 4.657/1942 – pela Lei 13.655/2018, em especial as do art. 22, segundo as quais as dificuldades reais do gestor devem ser consideradas na interpretação de normas sobre gestão pública (*caput*), e as circunstâncias práticas envoltas à ação do agente público ponderadas em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato ou contrato, entre outros instrumentos.

40. O resultado deste trabalho, mais do que confirmar irregularidades e indicar caminhos concretos a serem seguidos pela unidade jurisdicionada – sem maior detalhamento ou avaliação do custo e da viabilidade das medidas sugeridas –, apresenta amplo e coerente diagnóstico de riscos que deve ser levado em consideração pelos órgãos ou entidades que resolvam aderir à ARP 1/2017/MMA ou celebrar instrumentos contratuais análogos.

41. Por essas razões e por que eventual interrupção no andamento da avença acarretaria danos sérios à AGU e aos destinatários de suas ações, tendo em vista se tratar de fornecimento de infraestrutura e prestação de serviços de suporte essenciais às atividades finalísticas daquele órgão, não cabe determinar à AGU que se abstenha de prorrogar novamente o Contrato 17/2018. Em vez disso, deve este Tribunal lhe dar ciência das falhas e dos riscos apontados nesta fiscalização, providência a ser estendida aos demais órgãos e entidades listados na proposta, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados e à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal.

42. Pela suficiência da medida, reputo ainda desnecessárias as recomendações alvitradas, as quais, a propósito, não indicam ações, calcadas em critérios, para superação ou mitigação das causas dos problemas.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Consoante exposto no relatório e voto conduzido à apreciação deste Plenário por Sua Excelência, a Ministra Ana Arraes, uma das questões de fundo objeto da matéria apreciada refere-se à alteração da modelagem de contratação e pagamento dos serviços, previstos no contrato anterior sob a métrica UST, para uma nova métrica, denominada USI.

2. Ao relatar perante este Tribunal diversos processos relacionados à Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) na área de TI, pude constatar um grande desafio a ser alcançado na evolução das contratações de serviços de TI pela Administração Pública, sob a ótica da economicidade, uma vez que a métrica de UST, usualmente utilizada e bastante difundida nos contratos celebrados, tem se mostrado inadequada para remuneração de serviços de suporte contínuo de TI.

3. Consoante destaquei ao relatar o processo de consolidação da FOC (Acórdão 2037/2019 – Plenário) em geral esse tipo de serviço não gera resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante, de sorte que a utilização da métrica de UST pode contrariar o disposto na Súmula TCU 269, consoante sinalizado pelo item 9.1.6.8 do Acórdão 916/2015-Plenário, também de minha relatoria. Além disso, dados os custos administrativos de controle das demandas para fins de remuneração contratual (especialmente, cômputo e classificação dos tickets), sob o modelo baseado em UST, afigura-se, no mínimo, ineficiente sua utilização para serviços de suporte contínuo.

4. As fiscalizações realizadas por esta Corte têm conduzido a apontamentos de vultosos superfaturamentos na realização das medições dos serviços mediante o uso da métrica UST, que tende a premiar a empresa contratada pelo paradoxo do lucro-incompetência, na medida em que quanto maior o tempo gasto na realização das tarefas de sustentação e suporte, maior é seu faturamento, dada a lógica de cálculo que atualmente se emprega mediante a estipulação do catálogo de serviços ali presente. Além disso, o modelo UST não produz melhoria no ambiente, uma vez que induz a contratada a atuar de forma meramente corretiva, com sucessivas intervenções paliativas, uma vez que a remuneração se dá por demandas, as quais são desdobradas no Catálogo de Serviços em várias atividades, muitas delas de difícil acompanhamento e fiscalização, onerando demasiadamente o contrato em benefício da contratada, mesmo em serviços bastantes simples demandados pelos usuários.

5. De outra banda, o modelo perseguido pela AGU no processo em tela, o qual, segundo as informações dos autos, decorreu de desenvolvimento pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e por ela submetido a consulta pública, vindo a ser utilizado na licitação elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente (da qual originou a ata aderida pela AGU), parece inclinar-se no sentido da busca de maior eficiência do contrato, uma vez que quanto mais eficiente o serviço prestado pela empresa contatada, e quanto mais estável e maduro o ambiente tecnológico e os sistemas por ela sustentados, maior serão seus ganhos na consecução dos serviços, em razão de menor necessidade de intervenções rotineiras, em linha oposta ao modelo por UST.

6. Se essa nova métrica é uma promessa de alcance de uma maior eficiência na execução do contrato, entendo que sua modelagem precisa ser analisada de forma mais aprofundada pela unidade técnica especializada deste Tribunal. Afinal, em que pese as críticas relacionadas aos riscos detectados nesse modelo, apresentadas no relatório que integra a deliberação ora apresentada, a nova métrica e sua modelagem de contratação e execução pode vir a constituir boa prática a ser disseminada perante a Administração Pública ou, no mínimo, um novo caminho a ser trilhado rumo ao aperfeiçoamento das contratações.

7. Do ponto de vista econômico, parece-me possível inferir, a uma primeira vista, e a partir da análise efetuada pela Sefti, segundo a metodologia utilizada pela unidade técnica especializada para aferir eventual existência de sobrepreço/superfaturamento no contrato celebrado pela AGU, que a nova modelagem baseada na métrica de USI parece proporcionar uma execução contratual a valores mais próximos da realidade dos serviços compreendidos no contrato, diferentemente do que tem constatado este Tribunal nas fiscalizações realizadas no âmbito da referida FOC de TI consolidada pelo Acórdão 2037/2019 - Plenário, nas quais há expressivos apontamentos de superfaturamento dos serviços com base na métrica de USTs.

8. Uma vez que este Tribunal já expediu orientação à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, constante do subitem 9.1.3.2, no sentido de que a métrica UST deve ser evitada para a contratação de serviços de suporte contínuo de infraestrutura de TI, alternativas a essa métrica hão de ser devidamente estudadas, e, caso se avalie que deva ser utilizada como parâmetro, sua prática deve ser difundida na administração pública.

9. Dessarte, ao consignar meu apoio ao encaminhamento conferido a esta representação, por parte da eminente Relatora, e entendendo que o escopo da análise se cingiu mais aos indícios de falhas ou irregularidades no processamento das contratações, **proponho** a Sua Excelência, e a este Tribunal, **seja recomendado** à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti/TCU que autue processo de fiscalização na modalidade levantamento de auditoria com vistas a realizar análise mais aprofundada do modelo de contratação por USI, desenvolvido inicialmente pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e por ela submetido a consulta pública (o qual foi utilizado posteriormente na licitação elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente, a cuja ata aderiu a AGU), de modo a avaliar a qualidade, as vantagens e os riscos dessa modelagem, incluindo os aspectos práticos da experiência havida com o contrato em execução no âmbito da AGU, a fim de que se conclua tratar-se ou não de boa prática da modelagem na contratação dos serviços de TI.

Portanto, alinhando-me às proposições alvitradas pela eminente Relatora, com o acréscimo da referida recomendação, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão submetido à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de outubro de 2019.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

ACÓRDÃO Nº 2502/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.601/2018-8
2. Grupo II – Classe VII – Representação.
3. Representante: B2Br - *Business to Business* Informática do Brasil Ltda. (CNPJ 01.162.636/0001-00).
3. Interessada: Hepta Tecnologia e Informática Ltda. (CNPJ 37.057.387/0001-22).
4. Unidade: Advocacia-Geral da União.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
8. Representação legal: Fábio Rabelo Rodrigues (OAB/DF 53.812), Tatiane Araújo Pereira (OAB/DF 41.644) e outros representando a B2Br; André de Vilhena Moraes Silva (OAB/DF 50.700), Alysson Sousa Mourão (OAB/DF 18.977) e outros representando a Hepta Tecnologia e Informática Ltda.; Anna Dias Rodrigues (OAB/MG 131.159) e outros representando a Advocacia-Geral da União.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de possíveis irregularidades na rescisão do Contrato 55/2014, firmado entre a Advocacia-Geral da União (AGU) e a representante, B2Br - Business to Business Informática do Brasil Ltda. –, para prestação de serviços de tecnologia da informação, e na celebração do Contrato 17/2018 com a sociedade empresária Hepta Tecnologia e Informática Ltda., com base em adesão à Ata de Registro de Preços – ARP 1/2017/MMA –, gerenciada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno c/c o art. 113, § 1º, da Lei

8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência das falhas e dos riscos apontados nesta fiscalização à interessada, à Advocacia-Geral da União, ao Ministério do Meio Ambiente e aos demais órgãos e entidades aderentes à ARP 1/2017/MMA, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados e à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal;

9.3. recomendar à Sefti que autue processo de fiscalização na modalidade levantamento de auditoria com vistas a realizar análise mais aprofundada do modelo de contratação por USI, desenvolvido inicialmente pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e por ela submetido a consulta pública (o qual foi utilizado posteriormente na licitação elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente, a cuja ata aderiu a AGU), de modo a avaliar a qualidade, as vantagens e os riscos dessa modelagem, incluindo os aspectos práticos da experiência havida com o contrato em execução no âmbito da AGU, a fim de que se conclua tratar-se ou não de boa prática da modelagem na contratação dos serviços de TI.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2502-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 015.107/2016-7

Natureza: Pedido de Reexame (em Representação)

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

Responsáveis: Carlos Henrique Almeida Custodio (285.560.896-15); Graziela Maria Godinho Cavaggioni (149.467.438-63); Wagner Pinheiro de Oliveira (087.166.168-39)

Representação legal: Vinicius Fonseca dos Santos e Silva (38.981/OAB-DF) e outros, representando Graziela Maria Godinho Cavaggioni e Wagner Pinheiro de Oliveira; Gustavo Esperança Vieira (212756/OAB-SP) e outros, representando Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PATROCÍNIO. MULTA. AUSÊNCIA DE CONTROLE DA ECT SOBRE AS DESPESAS REALIZADAS PELA CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TÊNIS. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO A UM RECORRENTE. PROVIMENTO PARCIAL A OUTRO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, o parecer elaborado pela Secretaria de Recursos (Peças 127-129) nos seguintes termos:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Pedidos de Reexame interpostos por Graziela Maria Godinho Cavaggioni (peças 101-103) e Carlos Henrique Almeida Custódio (peça 96), contra o Acórdão 1.823/2018-TCU-Plenário (peça 80), retificado por inexatidão material pelo Acórdão 2.549/2018-TCU-Plenário (peça 86), ambos relatados pelo Ministro Aroldo Cedraz, com o seguinte teor:

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. David José de Matos; Wagner Pinheiro de Oliveira; Silas Roberto de Souza; Milvon Lopes dos Santos; e Edwin Souza de Faria;

9.3. rejeitar, parcialmente, as razões de justificativa do Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio e da Sra. Senhora Graziela Maria Godinho Cavaggioni;

9.4. aplicar ao Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio e à Sra. Senhora Graziela Maria Godinho Cavaggioni, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando- lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea a do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.6. autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrente em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.7. autorizar o desconto da dívida na remuneração da funcionária Sra. Graziela Maria Godinho Cavaggioni, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

9.8. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; e

9.9. arquivar o presente processo.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de representação da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo/SP (Secex/SP), em cumprimento ao item 9.7.2 do Acórdão 2.340/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, a respeito de possível ausência de controle pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) quanto a despesas realizadas pela Confederação Brasileira de Tênis (CBT) com verbas de patrocínio da ECT, apurada no TC 022.352/2012-0.

2.1. Por meio do subitem 9.7.2 do Acórdão 2.340/2015-TCU-Plenário (peça 1, p. 2), proferido no TC 022.352/2012-0, que tratou de denúncia acerca de possíveis irregularidades na gestão de recursos federais, pela Confederação Brasileira de Tênis (CBT), provenientes de entidades integrantes da Administração Pública Federal ou captados com base na Lei de Incentivo ao Esporte, este Tribunal determinou à Secex/SP que promovesse a audiência do gestor da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, responsável pela ausência de controle das despesas realizadas pela Confederação Brasileira de Tênis com verbas de patrocínio da empresa, apurada naquele processo.

2.2. O Contrato de Patrocínio 164/2009 foi assinado em 11/8/2009, entre a ECT e a CBT no valor de R$ 4.200.000,00, com vigência de um ano, pelo Senhor Carlos Henrique Almeida Custódio, Presidente da ECT à época, pelo Senhor Júlio Cézar Chaurais, Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica da ECT, e pelo Senhor Jorge Lacerda da Rosa, Presidente da CBT (peça 13, p. 49).

2.3. De acordo com o exame técnico realizado (peça 21), foram propostas as audiências dos responsáveis, entre eles o Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio, presidente da ECT de 6/7/2006 a 19/8/2010, e Srª Graziela Maria Godinho Cavaggioni (CPF 149.467.438-63), Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica - Decoe de 26/11/2009 até 7/5/2012.

2.4. Esta Corte de Contas, em consonância com a Secex e o MPTCU, concluiu pelo acolhimento parcial das razões de justificativa do Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio e da Sra. Senhora Graziela Maria Godinho Cavaggioni.

2.5. Pelas irregularidades remanescentes, decidiu, por meio do Acórdão 1823/2018 – TCU – Plenário, transcrito anteriormente, aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

2.6. As multas imputadas ao Sr. Carlos Henrique Almeida custódia e a Srª Graziela Maria Godinho Cavaggioni são decorrentes da omissão no dever de zelar pelo cumprimento do subitem 9.4.1 do Acórdão 2.277/2006- TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar. Outrossim, a Chefe de Departamento de Comunicação Estratégica também foi responsabilizada pelas seguintes irregularidades:

i) assinar o primeiro termo aditivo ao contrato de patrocínio 164/2009 (peça 13, p. 50-57), em 6/8/2010, especificamente quanto à exclusão dos itens 2.1.12, 2.1.16 e 11.1 no referido contrato (peça 13, p. 55), necessários para possibilitar o exame da regularidade da aplicação dos recursos públicos pela patrocinada (peça 13, p. 36 e 47), bem como o item 14.8, acerca da declaração da contratada de não ter impedimento de contratar com a Administração Pública (peça 13, p. 48); (itens 6.4, 6.8, 6.10, 6.12 e respectivos subitens desta instrução);

ii) assinar o segundo e o terceiro termos aditivos ao contrato de patrocínio 164/2009 (peça 6, p. 119-121 e p. 131-135), respectivamente, em 17/6/2011 e 11/8/2011, os quais não acrescentaram dispositivos necessários ao exame da regularidade da aplicação dos recursos públicos pela patrocinada (peça 13, p. 36 e 47), que haviam sido excluídos mediante o primeiro termo aditivo (peça 13, p. 55) (item 7.1 desta instrução);

iii) omissão no dever de adotar providências e zelar pela existência de controle e análise de prestação de contas, no âmbito da ECT, das despesas realizadas pela Confederação Brasileira de Tênis com verbas da ECT provenientes do Contrato de Patrocínio 164/2009; (itens 8.1 a 8.11 desta instrução);

2.7. Não satisfeitos com o julgado, os responsáveis Carlos Henrique Almeida Custódia e Graziela Maria Godinho Cavaggioni interpuseram pedidos de reexame, ora em análise.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 109 e 110), ratificados pelo Ministro-Relator (peça 113), que concluiu pelo conhecimento dos recursos, com efeito suspensivo do Acórdão 1.823/2018-TCU-Plenário, referente aos itens 9.1, 9.3, 9.4 e 9.5 em relação ao Sr. Carlos Henrique Almeida Custodia e dos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.7 em relação a Srª Graziela Maria Godinho Cavaggioni, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos dos recursos verificar as seguintes questões:

a) se é aplicável sobre os procedimentos desta representação o instituo da prescrição à atuação punitiva desta Corte de Contas (peças 101, p. 44-47; 96, p. 13);

b) se é possível afastar a responsabilidade da Sr.ª Graziela Maria Godinho Cavaggioni em relação às irregularidades apuradas (peça 101, p. 4-43);

c) se é possível afastar a responsabilidade do Sr. Carlos Henrique Almeida Custódia em relação às irregularidades apuradas (peças 96, p. 2-12);

d) se há razoabilidade na imputação da multa (peça 96, p. 12).

5. Da prescrição

5.1. Os recorrentes arguem pela prescrição das multas, tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) deve ser aplicada a regra consignada na Lei 9.873/1999 da prescritibilidade, qual seja, aquela pela qual, em cinco anos, prescreve a ação punitiva da Administração Pública (em sentido

lato), em absoluta coerência com as regras constitucionais que equalizam nosso ordenamento jurídico, em especial o princípio constitucional da segurança jurídica;

b) a Constituição Federal de 1988 tratou com especial zelo da segurança jurídica, de modo a se concluir que a regra é a prescritibilidade dos ilícitos. Nessa esteira, é o entendimento esposado pelo Ministro Benjamin Zymler no voto constante do Acórdão 2.709/2008 – Plenário;

c) não se deve aplicar o prazo do Código Civil, de dez anos, mas, antes dele, o prazo de legislação administrativa, própria do sistema no qual se encontra o Tribunal de Contas da União. O Superior Tribunal de Justiça, nesse sentido, em precedente do Ministro Herman Benjamin, reconheceu a aplicação da Lei 9.873/1999 ao Tribunal de Contas;

d) este processo foi instaurado pelo Tribunal de Contas da União em 20/5/2016, portanto há mais de cinco anos de o Sr. Carlos Henrique Almeida ter deixado a Presidência da ECT.

Análise

5.2. Não merece ser acolhida a alegação de prescrição invocada pelos recorrentes. De fato, a Lei 9.873, de 23/11/1999, estabeleceu limite temporal para o exercício de ação punitiva por parte da Administração Pública Federal, conforme disposto em seu artigo 1°, caput. Todavia, não deve ser aplicável aos processos de controle externo os prazos prescricionais previstos em normas que regulam a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia, tendo em vista que destinam a processos específicos que não dizem respeito ao controle externo de Estado promovido pelo Tribunal de Contas da União.

5.3. Em consonância com o parágrafo 5º do art. 37 da Constituição Federal, foram elencadas duas situações distintas quanto à prescrição no que tange ao poder público. A primeira parte do parágrafo trata da prescrição referente às ações relativas a punições a agentes públicos que causem prejuízos ao erário. A segunda parte do parágrafo ressalva as ações de ressarcimento, estabelecendo serem imprescritíveis as ações tendentes a determinar o ressarcimento dos danos causados ao poder público.

5.4. A questão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento foi plenamente resolvida após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, que ensejou a prolação do Acórdão 2.709/2008 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, por meio do qual se decidiu deixar assente no âmbito desta Corte de Contas que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

5.5. Ademais, cumpre tecer considerações acerca do entendimento desta Corte de Contas sobre o tema prescrição da pretensão punitiva do Estado no que tange à penalidade de multa regulamentada na Lei 8.443/1992.

5.6. Recentemente, esta Corte apreciou incidente de uniformização de jurisprudência acerca da prescrição da pretensão punitiva do TCU, em sessão plenária pública extraordinária ocorrida no dia 8/6/2016. Transcreve-se abaixo parte do Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro:

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;

5.7. Dessa forma, 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 o ato que ordena a citação/audiência é causa interruptiva da prescrição.

5.8. Assim sendo, no presente caso, considerando como termo inicial o período de vigência do contrato (11/8/2009 a 11/8/2012, peça 13, p. 33-49 e 51; peça 69, p. 75-79), a pretensão punitiva somente estaria prescrita em 2022. Mas tal prazo fora interrompido pelo despacho que autorizou a audiência ocorrida em 24/5/2017 (peças 21-23), o que valida a aplicação da multa em Sessão de 8/8/2018 (peça 80). Vale destacar ainda que, mesmo que se considerasse como termo inicial a relação de pagamentos elaborada pela CBT, exercícios de 2010 a 12/11/2012 (peça 59, p. 4-7), a pretensão punitiva ainda estaria prescrita em 2022.

5.9. Por todo o exposto, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis não conduzem à ocorrência da prescrição, motivo pelo qual devem ser rejeitadas.

6. Da responsabilidade da Sr.ª Graziela Maria Godinho sobre as irregularidades apuradas

6.1. A recorrente contesta a responsabilidade a ela atribuída sobre as irregularidades apuradas, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) Sobre o procedimento de aprovação de contratos de patrocínio 164/2009 firmado com a Confederação Brasileira e Tênis

a.1) internamente, todo e qualquer processo de aprovação de um contrato, inicia-se com o projeto apresentado pelo proponente, a análise técnica da equipe de patrocínio, a análise técnica da equipe do Departamento de Comunicação Estratégica-Decoe (em que a equipe de patrocínio também faz parte, já que é composta por funcionários da Gerência de Patrocínio, que era uma das duas gerências do departamento Decoe), a análise jurídica do departamento especializado e a aprovação pelo presidente e pela diretoria colegiada;

a.2) o Decoe analisa a viabilidade técnica do prosseguimento e conta com o aval da analista, do gerente e, posteriormente, do ateste da chefe do departamento;

a.3) posteriormente, os contratos são encaminhados à presidência para aprovação. A depender do valor solicitado para o patrocínio (contratos da categoria Master, que trata de projetos com patrocínios acima de um milhão de reais), também há necessidade da aprovação por parte dos demais diretores, e não somente da gerência do departamento competente e do departamento jurídico;

a.4) todo contrato assinado pelos Correios é levado ao conhecimento da Diretoria Executiva, com as devidas justificativas;

a.5) a portaria de designação da Sra. Graziela como chefe do Departamento de Comunicação Estratégica, teve a emissão e vigência em 25/11/2009, ou seja, quase três meses depois da assinatura do contrato 164/2009;

a.6) o Manual de Comunicações - Mancom emite as diretrizes para a concessão de patrocínios. No referido Manual, consta que a modalidade de tênis está entre as áreas de patrocínio preferencial da ECT;

a.7) antes de dar prosseguimento a qualquer tipo de contratação ou patrocínio, obrigatoriamente, o processo passa pela análise técnica da Comissão de Patrocínio, a quem compete avaliar os projetos, verificar se encontra consonância com a política dos Correios, além de emitir um relatório técnico chamado de sumário executivo, o qual será encaminhado ao Decoe;

a.8) não restam dúvidas que as condutas praticadas pela sra. Graziela, à época chefe do departamento de comunicação estratégica, encontrou respaldo de toda a equipe técnica dos Correios, tendo sido devidamente motivada e fundamentada. Também foi passado ao crivo da área jurídica, que demonstrou que não havia óbices legais à assinatura do ajuste.

Análise

6.2. A argumentação da recorrente não merece ser acolhida, pois a decisão emanada por esta Corte de Contas não teve por fundamento a assinatura do contrato de patrocínio, mas sim irregularidades durante sua execução, principalmente quanto aos ajustes nas cláusulas contratuais.

b) Da assinatura do 1º termo aditivo:

b.1) antes do término contratual, foram iniciadas as tratativas para a renovação do mesmo junto à CBT e, em 9/6/2010, o Decoe informou que a vigência do contrato se encerraria em 11/8/2010, indagando se haveria interesse da CBT em prorrogar a vigência contratual pelo período de 11/8/2009 a 10/8/2010, com a manutenção das demais cláusulas contratuais. E foi a partir deste momento que foram iniciadas as discussões acerca de eventuais ajustes nas cláusulas do Contrato 164/2009;

b.2) na tentativa de aperfeiçoar os processos, acatou-se a manifestação da equipe técnica quanto à redução do tempo de apresentação do relatório da auditoria independente, que passou a ser semestral, ao invés de anual. Isso fez com que os Correios tivessem acesso, com mais facilidade, à contraprestação da CBT;

b.3) a conferência das despesas foi feita por técnicos especializados, independentes e isentos de qualquer participação no processo, o que é uma forma de otimizar a utilização dos recursos públicos por parte da patrocinada, já que não era apenas os Correios que avaliavam as contas, mas sim, uma auditoria independente;

b.4) a alteração do item 2.1.12, conforme Relatório Decoe 70/2010, ocorreu em razão da nova redação do item 2.1.13, inerente à prestação de contas da patrocinada;

b.5) a exclusão do item 2.1.16, que estipulava a obrigação da CBT de apresentar, mensalmente, o extrato bancário da conta corrente aberta exclusivamente para o recebimento e movimentação do aporte financeiro objeto deste patrocínio, ocorreu em face da nova redação constante no item 2.1.13. Nesse sentido, a conta corrente continuou sendo exclusiva;

b.6) quanto ao item 11.1, que trazia as obrigações da CBT de prestar mensalmente à ECT, com a demonstração detalhada dos valores repassados, das despesas comprovadas e dos resultados obtidos com as aplicações no mercado financeiro, e comprovar a realização das contrapartidas, tal item foi excluído em face da nova redação constante nos itens 2.1.13 e 2.1.13.1;

b.7) toda e qualquer despesa era comprovada e disponibilizada tanto para o fiscal do contrato, quanto para a auditoria independente. Portanto, houve dupla análise financeira, o que trouxe maior lisura à prestação de contas e demonstra a boa-fé dos agentes que motivaram a viabilidade da alteração contratual;

b.8) quanto ao item 14.8, que estipulava a obrigação da patrocinada CBT de declarar não ter impedimento de contratar com a Administração Pública, a mesma foi retirada tendo em vista que esse procedimento já era realizado quando da comprovação da regularidade fiscal, trabalhista e tributária do proponente;

b.9) em que pese não terem sido exigidas as certidões junto à Fazenda Estadual e Municipal do domicilio/sede do proponente, o que se configura como falha e não como uma irregularidade;

b.10) é uníssono o entendimento desta Egrégia Corte de Contas de que o papel institucional do TCU é de auxiliar no aprimoramento e na gestão do patrimônio público, cabendo-lhe proceder a orientação necessária para que os órgãos públicos possam melhorar as suas práticas e processos;

b.11) forçoso demonstrar que, nos casos semelhantes em que foram constatadas falhas ou irregularidades, reconheceu esta Corte que a dificuldade não é exclusiva de apenas um órgão, mas sim da maioria daqueles componentes da Administração Pública. Cite-se como exemplo o Acórdão 1562/2009-Plenário (TC 026.668/2007-1 — Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti);

b.12) no Acórdão 3101/2010-Plenário, relatado pelo Ministro Weder de Oliveira, em que pese terem sido relatadas falhas de gestão e algumas irregularidades, o TCU decidiu por não aplicar multa aos responsáveis, mas sim, alertar sobre as falhas verificadas;

b.13) em recentíssimo julgado desta Corte (Acórdão 2770/2018-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rego), cujo tema trata de um diagnóstico dos patrocínios esportivos de empresas estatais (BB, BNDES, CEE, ECT, Infraero, Petrobrás), restou comprovado que diversas dessas entidades, por falta de informação, realizavam procedimentos com alguma falha ou irregularidade;

b.14) no processo de prestação de contas de contratos de patrocínio no âmbito da Petrobrás (Acórdão 2770/2018-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rego), em que pese a matéria ainda ser controvertida, esta Corte entendeu que, quando o patrocínio tem a finalidade de exposição da marca (como é o caso da CBT), caberia a comprovação do retorno publicitário da imagem, e não a prestação de contas;

b.15) não poderia o TCU entender que a recorrente deveria ter adotado conduta diversa, já que a matéria era controversa à época e, somente agora esta Corte de Contas determinou que a Secom formulasse uma orientação sobre os contratos de patrocínio não incentivados a todas as estatais.

<u>Análise</u>

6.3. O primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Patrocínio 164/2009, assinado pela Senhora Graziela Maria Godinho Cavaggioni, Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica da ECT (peça 13, p. 57), prorrogou a vigência do referido contrato por mais doze meses; reajustou o valor do patrocínio para R$ 4.436.637,66 e excluiu, da cláusula segunda do Contrato de Patrocínio 164/2009, os itens 2.1.5. 2.1.11, 2.1.12, 2.1.13 alíneas "a" e "b", 2.1.16, 2.3.19, 11.1 e 14.8 (peça 13, p. 50-57), sendo que algumas delas, analisadas a seguir, eram imprescindíveis para possibilitar a aferição da boa e regular aplicação dos recursos do Contrato de Patrocínio (peça 13, p. 36 e 47).

6.4. Não merece guarida as justificativas expostas para a exclusão do item 2.1.12, uma vez que o item 2.1.13 não substitui as alterações realizadas; apenas modificou a periodicidade da obrigação da CBT de apresentar parecer emitido por auditor independente, que era de doze para seis meses.

6.5. O que de fato ocorreu foi que, com a alteração promovida, foi retirada a obrigação da CBT de apresentar à ECT, mensalmente, relatório que comprovasse a aplicação dos recursos oriundos do patrocínio e os documentos comprobatórios das despesas. Tal situação, impactou negativamente no controle financeiro. Nessa linha, vale transcrever elucidativo trecho do relatório fundamentador do acórdão ora recorrido (peça 82, p. 8):

6.4.2. A eliminação da obrigação da CBT de apresentar à ECT os documentos necessários para a análise financeira da prestação de contas está em desacordo com o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o art. 66 do Decreto 93.872/1986 e jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.277/2006-TCU-Plenário – Rel. Ubiratan Aguar, 10.197/2011- TCU-1ª Câmara – Rel. Walton Alencar Rodrigues, 2.914/2015-TCU-Plenário – Rel. Raimundo Carreiro, 2.594/2013-TCU-Plenário – Rel. Walton Alencar Rodrigues e 922/2009-TCU-Plenário – Rel. Benjamin Zymler).

6.6. Nos autos, não há respaldo que dê suporte à alegação de que a CBT prestava contas mensais à ECT, além de que não consta qualquer indicativo de análise de tais documentações no âmbito do Decoe/ECT, a quem competia a fiscalização, nos termos da cláusula quarta do Contrato de Patrocínio 164/2009 (peça 13, p. 42), mantida em seus termos aditivos.

6.7. No tocante à exclusão do item 2.1.16 do Contrato 164/2009, não é razoável aceitar que o patrocinador desobrigue o patrocinado de enviar documentação essencial para o controle das despesas realizadas, pois tal situação dificulta o estabelecimento do nexo de causalidade entre as receitas e despesas executadas.

6.8. Quanto à alteração do item 11.1, há de se destacar que não se recrimina a atuação da auditoria independente quanto à análise da execução do convênio, nem se questiona a periodicidade do envio dos seus relatórios à ECT. O que não se admite é a exclusão de responsabilidade da ECT. Ora, ao excluir o referido item, excluiu-se também a obrigação da prestação de contas da CBT para a

patrocinadora. Neste sentido vale destacar o item 9.4.1 do Acórdão 2.277/2006-Plenário, relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar:

9.4. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:

9.4.1. nos contratos de patrocínio em andamento e naqueles que vierem a ser concedidos pela Empresa, desenvolva procedimentos minuciosos de forma a obter os documentos comprobatórios acerca do emprego dos recursos públicos pelo patrocinado (notas fiscais, recibos, relatório das ações desenvolvidas pelo patrocinado, comprovantes das contrapartidas avençadas, entre outros elementos), em consonância com a avaliação sistemática dos resultados obtidos, na forma do art. 3º, inciso VI, do Decreto nº 4.799/2003;

6.9. Não há como acatar as alegações sobre a exclusão do item 14.8, uma vez que a solicitação da declaração de não ter impedimento de contratar com a Administração Pública consta da Lei 8.666/1993, não se vislumbrando, portanto, respaldo para a retirada de tal obrigação por parte da patrocinada.

6.10. Em que pese ter a responsável apresentado decisões nas quais o Tribunal, ao deliberar em casos específicos que guardavam alguma similaridade com o presente, adotou posicionamento no sentido de não multar o gestor ou emitir alerta sobre as falhas identificadas, tais decisões não constituem autênticos precedentes a serem replicados no processo em causa. Cumpre registrar que esta Corte de Contas já havia se posicionado sobre a atuação da ECT especificamente sobre os contratos de repasse.

6.11. Também não socorre à recorrente a decisão emanada no citado Acórdão 2770/2018-Plenário sobre a dispensa da prestação de contas quando envolver contrato de patrocínio par exposição de marca. Ora, à época dos fatos aqui analisados, haviam diversas decisões desta Corte de Contas determinando a prestação de contas dos contratos de patrocínio (Acórdão 2575/2012-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, Acórdãos 1.962/2004 - TCU e 2.224/2005 – ambos da 2ª Câmara, relatados pelos Ministros Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler, respectivamente). No mais, à época dos fatos a ECT estava regida por determinação desta Corte (Acórdão 2.277/2006-Plenário), a qual exigia aprimoramento na prestação de contas.

6.12. Esta Corte de Contas, antes de multar os responsáveis, já havia se manifestado com o fim de auxiliar no aprimoramento e na gestão dos recursos públicos geridos pela ECT. Nessa linha, atuou por meio dos Acórdão 2.277/2006-Plenário, mencionado acima, além de emitir o Acórdão 10.197/2011-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Walton Alencar, o qual recomendou à ECT que fiscalizasse diretamente, mesmo que por amostragem, a aplicação dos recursos destinados a título de patrocínio, às Confederações Brasileiras de Desportos Aquáticos, Tênis e Futebol de Salão.

6.13. Pelo exposto, não merecem guarida as alegações apresentadas, uma vez que as alterações promovidas no 1º termo aditivo dificultaram o controle sobre os recursos públicos geridos e a efetiva prestação de contas da patrocinada para a patrocinadora, além de ir de encontro à determinação e recomendação emanada por esta Corte de Contas.

c) Da assinatura do 2º e 3º termos aditivos:

c.1) para viabilização do segundo termo aditivo, o Decoe elaborou o Relatório Decoe 066/2011 no qual foi proposto o aditamento ao contrato para a inclusão do evento "Circuito Nacional de Tênis Infanto-Juvenil — Etapa Manaus" no calendário oficial, e acrescentar o valor de cento e cinquenta mil reais para a realização do referido evento. A justificativa se deu pela oportunidade de fomentar a base do esporte, apoiando um dos maiores eventos juvenis do Brasil, que reuniu mais de 400 atletas em busca de valiosos pontos no ranking nacional;

c.2) no referido relatório houve a análise técnica da Gerente Corporativa de Patrocínio GPAT/Decoe, ratificado pela chefe do Decoe e autorizado pelo presidente da ECT. Ato contínuo, o Relatório Decoe 066/2011 e a minuta do segundo termo aditivo foram encaminhados para análise e emissão de parecer da assessoria jurídica dos Correios;

c.3) os itens que foram suprimidos do primeiro termo aditivo não foram aventados pela equipe do Decoe haja vista que as mudanças implementadas no método de prestação de contas do patrocínio ofereceram melhores mecanismos de controle da utilização da verba por parte dos Correios, e

trouxeram maior segurança e confiabilidade para os gestores administrativos, operacionais e para os fiscais do contrato;

c.4) quanto à assinatura do terceiro termo aditivo, seguindo a mesma premissa dos procedimentos internos adotados e normalizados, foi elaborado o Relatório Decoe 090/2011 com a devida motivação e justificativas para dar azo às alterações proposta, assinado pela gerente corporativa de patrocínio GPAT/DECOE, pela chefe do Decoe e pelo presidente da ECT;

c.5) a auditoria interna anual realizada no Contrato 164/2009 não fez questionamento em função das alterações dos itens 2.1.11, 2.1.12, 2.1.13 (alíneas "a" e "b"), 2.1.16 e 11.1, oriundas do primeiro termo aditivo.

Análise

6.14. O segundo termo aditivo objetivou a inclusão do evento Circuito Nacional Correios — etapa Manaus no calendário oficial, além de acrescentar o valor de R$ 150.000,00 a ser destinado à rubrica Infanto-Juvenil. Este acréscimo, por sua vez, implicou no acréscimo de 20,82% em relação à rubrica infanto-juvenil e 3,38% em relação ao valor global inicial atualizado do contrato.

6.15. O Terceiro Termo Aditivo (peça 69, p. 75-79) ao Contrato 164/2009, assinado em 11/8/2011, teve por objetivo prorrogar a vigência do contrato de 12/8/2011 a 11/8/2012; reajustar o valor do contrato pela variação do IGP-M, bem como incluir e excluir eventos do calendário oficial.

6.16. A recorrente utiliza de alegações sem quaisquer elementos probantes. O fato de as alterações promovidas nos termos aditivos terem sido respaldadas por outros setores da ECT, não exclui a responsabilidade da Srª Graziela Maria Godinho, na condição de chefe da Decoe.

6.17. Totalmente improcedente a alegação de que as alterações promovidas permitiram aperfeiçoamento nos mecanismos de controle da utilização da verba por parte dos Correios. Vale lembrar que no TC 036.264/2011-3, foi realizada diligência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, requisitando informações acerca de recursos repassados à CBT (peça 5 deste processo, extraída do TC 022.352/2012-0 (denúncia) e de seu apenso TC 036.264/2011-3 (denúncia). Da análise das informações prestadas pela ECT, concluiu-se que a empresa não tinha conhecimento sobre os pagamentos realizados. Ora, em que pese a ECT ter informado não haver pagamentos com verbas de patrocínios dos Correios à empresa Brascourt (peça 29, p. 2, do TC 036.264/2011-3), a relação de pagamentos elaborada pela CBT indicou que estes ocorreram no valor total de R$ 520.143,78, nos exercícios de 2010 a 2012 (peça 59, p. 4-7; peça 61, p. 2, todas do TC 036.264/2011-3), o que demonstra ausência de controle pela ECT quanto à aplicação de verbas de patrocínio pela CBT.

6.18. Pelo exposto, não merece guarida as alegações apresentadas.

c) Do efetivo controle da prestação de contas das despesas realizadas pela CBT, com recursos dos Correios, e do efetivo cumprimento do subitem 9.4.1 do Acórdão 2.277/2006-TCU-Plenário

c.1) foram designados os fiscais do contrato para desempenharem as funções constantes no subitem 2.1.1, capitulo 2, módulo 7 do Manual de Licitação e Contratação-Manlic. No glossário do Manlic tem-se que a gestão e o controle contratual serão realizados pelo gestor operacional, fiscal do contrato e gestor administrativo. Estes eram os responsáveis por analisar as prestações de contas do Contrato de Patrocínio 164/2009. Ou seja, cabia ao Sr. Carlos Alberto Messias e a Sra. Francisca Rodrigues Oliveira atestar todas as ocorrências irregulares e adotar as providências cabíveis;

c.2) todos os fiscais eram lotados no Decoe e acompanhavam o dia-a-dia dos assuntos relativos ao contrato com a CBT. Todos os fiscais tinham pleno conhecimento das suas atribuições e tarefas a desempenhar, no que tange a fiscalização e análise das prestações de contas dos patrocinados;

c.3) os Correios exigiram da CBT todos os documentos financeiros que comprovassem a realização de pagamentos de despesas inerentes à todas as ações e eventos oriundos do Contrato 164/2009;

c.4) com os extratos bancário da conta exclusiva, os Correios tinham à sua disposição o fluxo dos valores em pastas, contendo as notas fiscais, recibos e demais documentos;

c.5) no que tange à exigência do Acórdão relativa à obtenção de documentos que comprovem o emprego dos recursos públicos e o relatório das ações desenvolvidas, bem como os comprovantes das

contrapartidas, os Correios inseriram nos itens 2.1.10 e 2.1.11 do Contrato 164/2009 e nos itens 2.1.10 e 2.1.13.1 dos aditamentos a exigência dos envios de relatórios comprobatórios, com os resultados obtidos e registros fotográficos;

c.6) quando necessário, também era possível a vistoria in loco das ações realizadas pela CBT, pelo fiscal do contrato, e a participação de um apoiador do fiscal nos eventos patrocinados para comprovar a aplicação dos recursos, que poderia ser demonstrado através de relatórios posteriores;

c.7) foi estabelecido um procedimento de amostragem da aplicação dos recursos destinados às Confederações Brasileiras de Desportos Aquáticos, Tênis e Futsal, a título de patrocínio, que foi registrado devidamente no Mancon.

Análise

6.19. A ora recorrente tenta isentar sua responsabilidade atribuindo-a ao Sr. Carlos Alberto Messias e à Sra. Francisca Rodrigues Oliveira.

6.20. No tocante à identificação dos responsáveis pela ausência de fiscalização do Contrato de Patrocínio 164/2009, algumas considerações merecem ser tecidas.

6.21. A responsabilidade Operacional e Administrativa pela fiscalização era de competência da Gerência Corporativa, segundo nível na hierarquia funcional, conforme cláusula quarta (cláusula quarta – peça 65, p. 12), sendo a designação tanto da Gerência Corporativa como do Fiscal do contrato de competência do Chefe do Departamento (peça 65, p. 24-25), função à época exercida pela ora recorrente.

6.22. Na portaria de designação dos fiscais do referido contrato de patrocínio (peça 13, p. 2 e 4-8), a Sra. Graziela Maria Godinho Cavaggioni, chefe do Decoe, foi quem designou a Sra. Francisca Rodrigues de Oliveira, Analista de Correios Júnior – Administrador, para exercer a fiscalização do Contrato de Patrocínio 164/2009, registrando que todas as atribuições da fiscal seriam coordenadas pela sua chefia imediata, a qual seria co-responsável por todos os seus atos (peça 13, p. 6-7).

6.23. No mais, os elementos contidos nos autos indicam que não houve designação ou atribuição de responsabilidade no âmbito da ECT relativamente à análise de prestação de contas do Contrato de Patrocínio 164/2009.

6.24. Do exame das cláusulas contratuais (peça 13, p. 33-49), conclui-se que não há normativos que indiquem o fiscal do contrato como o responsável pela análise da prestação de contas do contrato de patrocínio. Soma-se a isso, a inexistência de solicitações pelas chefias, para que os fiscais realizassem tal tarefa. Aparentemente, suas atribuições eram mais voltadas à análise da execução física do objeto contratado pela CBT.

6.25. Ademais, o fato de a Senhora Graziela Maria Godinho Cavaggioni, chefe do departamento de comunicação Estratégica da ECT, assinar termo de aditamento do contrato de patrocínio excluindo cláusulas essenciais para garantir a possibilidade de aferir a regularidade na aplicação dos recursos públicos repassados pelos Correios. Era de se exigir de uma gestora mediana atuação mais zelosa e prudente ao lidar com recursos públicos.

6.26. Assim, a responsabilidade pela ausência de controle pela ECT sobre as despesas do Contrato de Patrocínio 164/2009 realizadas pela CBT recai sobre aqueles que tinham o poder-dever de atribuir responsabilidades para garantir que esse controle fosse exercido, no caso, o presidente da ECT e a chefe do Decoe no período.

6.27. Especificamente quanto ao cumprimento de determinação emanada por esta Corte de Contas, considerações merecem ser destacadas. Nesse espeque, vale reproduzir item do Acórdão 2277/2006 – Plenário, relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar:

9.4. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:

9.4.1. nos contratos de patrocínio em andamento e naqueles que vierem a ser concedidos pela Empresa, desenvolva procedimentos minuciosos de forma a obter os documentos comprobatórios acerca do emprego dos recursos públicos pelo patrocinado (notas fiscais, recibos, relatório das ações desenvolvidas pelo patrocinado, comprovantes das contrapartidas avençadas, entre outros elementos), em consonância com a avaliação sistemática dos resultados obtidos, na forma do art. 3º, inciso VI, do Decreto nº 4.799/2003;

6.28. Nessa linha, vale destacar que, conforme outras decisões deste Tribunal (Acórdãos 2.914/2015, 3.440/2014, ambos do Plenário e relatados pelo Ministro Raimundo Carreiro, Acórdãos 2.594/2013, 922/2009, ambos do Plenário, relatados pelos Ministros Walton Alencar e Benjamin Zymler, respectivamente), é necessária a apresentação de prestação de contas dos recursos transferidos a entidades privadas por meio de contratos de patrocínio e, consequentemente, cabe ao ente patrocinador verificar a boa e regular aplicação desses recursos no objeto do patrocínio.

6.29. Não há respaldo documental sobre a alegação de que os Correios exigiram da CBT todos os documentos financeiros que comprovassem a realização de pagamentos de despesas inerentes à todas as ações e eventos oriundos do Contrato 164/2009.

6.30. No caso concreto, como já informado anteriormente, no TC 036.264/2011-3 foi realizada diligência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, requisitando informações acerca de recursos repassados à CBT (peça 8 do TC 036.264/2011-3). Da análise das informações prestadas pela ECT, concluiu-se que a empresa não tinha conhecimento sobre os pagamentos realizados (peça 29, p. 2, peça 59, p. 4-7; peça 61, p. 2, todas do TC 036.264/2011-3), o que demonstra ausência de controle pela ECT quanto à aplicação de verbas de patrocínio pela CBT.

6.31. Outrossim, foram examinadas as normas encaminhadas pela ECT (Módulo 7, Capítulo 2, do Manual de Licitação e Contratação - Manlic - peça 13, p. 9-26 e Módulo 12, Capítulo 3, do Manual de Comunicação – Mancon - peça 13, p. 27) e não foram identificados dispositivos tratando de prestação de contas em contrato de patrocínio.

6.32. Soma-se a isso o fato de os elementos indicarem que não houve designação ou atribuição de responsabilidade no âmbito da ECT relativamente à análise de prestação de contas do Contrato de Patrocínio 164/2009.

6.33. Isso posto, e considerando a determinação desta Corte, cumpre registrar jurisprudência dominante acerca da responsabilidade por dar cumprimento às determinações do TCU:

Ao assumir o cargo, compete ao gestor público inteirar-se das determinações expedidas pelo TCU afetas à sua área de atuação, arcando com a responsabilidade no caso de descumprimento, uma vez que as determinações do Tribunal não têm caráter pessoal (intuitu personae). (Acórdão 177/2018-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz)

6.34. Da análise dos autos, conclui-se pela ausência de controle pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos sobre despesas realizadas pela Confederação Brasileira de Tênis com verbas de patrocínio. Tal premissa baseia-se na inexistência de pareceres e fiscalizações empreendidas pelos Correios sobre a aplicação de recursos repassados à CBT e ausência de documentos que evidenciem a análise de prestação de contas do Contrato de Patrocínio 164/2009.

6.35. Por todo o exposto, cabe a responsabilização da Srª Graziela Maria Godinho, chefe do setor responsável pela fiscalização dos contratos de patrocínio, uma vez que esta Corte já proferiu recomendação à ECT para que fiscalizasse, mesmo que por amostragem, a aplicação dos recursos de patrocínio destinados à CBT, além da ausência de controle que está em desacordo com a determinação contida no item 9.4.1 do Acórdão 2.277/2006-Plenário.

7. Da responsabilidade do Sr. Carlos Henrique Almeida Custodia

7.1. O recorrente aclama por sua irresponsabilidade frente as irregularidades apuradas, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) não assinou o contrato de patrocínio e tampouco solicitou as alterações contratuais. Tais alterações foram autorizadas a dar seguimento em função da vinculação do Decoe à Presidência;

b) toda a diretoria colegiada da empresa era composta por profissionais experientes, que poderiam ter desautorizado as alterações, pois, a palavra final era da diretoria colegiada;

c) o defendente não foi o motivador das alterações das cláusulas contratuais, pois além de todas as manifestações técnicas favoráveis pelas contratações, houve o parecer favorável do consultor jurídico da presidência;

d) as alterações propostas pela área técnica e responsável pelo contrato, ratificado pelo jurídico da ECT, tentaram demonstrar que tais alterações seriam benéficas para o melhor controle do contrato;

e) existem inúmeros acórdãos deste Tribunal, os quais o gestor principal da empresa não pode ser imputado atribuições de seus subordinados ou atos não perceptíveis ao gestor principal (Acórdãos 1.581/2017-1ª Câmara, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro; 6.787/2012- 1ª Câmara – relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3.013/2012-Plenário – relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues e 1.887/2011-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro);

f) a participação deste ex-presidente sempre foi no sentido de acatar as determinações dos órgãos de controle e também as melhores práticas de governança;

g) foram centenas de patrocínios realizados pela ECT, sem que houvesse qualquer apontamento de irregularidade por parte das auditorias internas, externas e órgãos de fiscalização. Nessa linha, este defendente não teve nenhuma conta reprovada por este Tribunal.

Análise

7.2. O Senhor Carlos Henrique Almeida Custódio, exerceu a presidência da ECT de 6/7/2006 até 28/7/2010 (peça 65, p. 2). Ele foi o signatário do contrato de patrocínio e foi quem autorizou a prorrogação do contrato com as alterações ora questionadas (peças 59, p. 88; e 68, p. 42).

7.3. À época da celebração do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato, havia ocorrido mudança na Presidência e na Chefia de Comunicação Estratégica da ECT. Por isso, quem assinou o primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Patrocínio 164/2009, em 6/8/2010, foi o Sr. David José de Matos, então novo Presidente da ECT (peça 13, p. 57), sendo que já havia documento assinado pelo Sr. Carlos Henrique autorizando as alterações do contrato de patrocínio.

7.4. Foi durante a sua gestão como presidente dos Correios que esta Corte de Contas determinou à ECT, por meio do subitem 9.4.1 do Acordão 2.277/2006- TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, que nos contratos de patrocínio em andamento e naqueles que viessem a ser concedidos pela empresa, desenvolvesse procedimentos minuciosos de forma a obter os documentos comprobatórios acerca do emprego dos recursos públicos pelo patrocinado (notas fiscais, recibos, relatório das ações desenvolvidas pelo patrocinado, comprovantes das contrapartidas avençadas, entre outros elementos), em consonância com a avaliação sistemática dos resultados obtidos, na forma do art. 3º, inciso VI, do Decreto 4.799/2003.

7.5. Quanto aos Acórdãos prolatados por esta Corte de Contas citados pelo recorrente em sua defesa, vale destacar que eles foram observados quando da responsabilização do Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio. Nesse sentido, da análise processual concluiu-se que o ora recorrente, na condição de presidente da ECT, não foi responsabilizado pela omissão no dever de adotar providências e zelar pela existência de controle e análise de prestação de contas, uma vez que este Tribunal entendeu que não houve condutas desabonadoras por ele cometidas, além de não ter praticado diretamente os atos questionados.

7.6. No entanto, responsabilizou-se o então presidente da ECT por ter agido sem o devido cuidado e diligência que se espera de um gestor mediano, uma vez que se omitiu no dever de zelar pelo cumprimento do subitem 9.4.1 do Acórdão 2.277/2006-Plenário. Se o ora recorrente não agiu com dolo, agiu pelo menos com culpa por imprudência, ao autorizar alterações do contrato original as quais dificultaram o controle de recursos repassados mediante o contrato de patrocínio durante sua gestão, desobedecendo determinação expressa desta Corte de Contas.

7.7. Isso posto, cumpre registrar jurisprudência dominante acerca da responsabilidade por dar cumprimento às determinações do TCU:

Ao assumir o cargo, compete ao gestor público inteirar-se das determinações expedidas pelo TCU afetas à sua área de atuação, arcando com a responsabilidade no caso de descumprimento, uma vez que as determinações do Tribunal não têm caráter pessoal (intuitu personae). (Acórdão 177/2018-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz)

7.8. Nessa linha também são os Acórdãos 2.878/2017 e 2.180/2016, ambos do Plenário, relatados pelos Ministros Benjamin Zymler e Vital do Rego, respectivamente, e Acórdão 6.934/2017-2ª Câmara, relatado pelo Ministro substituto André de Carvalho. Registre-se, mais uma vez, que a determinação descumprida ocorreu durante a vigência de seu mandato.

7.9. Pelo exposto, não merece guarida as alegações apresentadas, uma vez que, em decorrência do cargo que ocupava, presidente da ECT, o responsável tinha a obrigação de cumprir as determinações expedidas pelo TCU.

8. Da razoabilidade no valor da multa

8.1. Os recorrentes arguem pela falta de razoabilidade no valor da multa imputada, tendo em vista os seguintes fundamentos:

8.1.1. Carlos Henrique Almeida Custódia

a) o valor arbitrado da multa em quarenta mil reais é totalmente desproporcional pois a alteração contratual não trouxe nenhum prejuízo a ECT. Vários gestores públicos com descumprimentos de ordens expressas deste Tribunal, causando sérios prejuízos ao erário público, foram multados por valores bem menores;

b) é quase uma unanimidade neste Tribunal de Contas que a multa não tem caráter punitivo e sim pedagógico, para que os gestores se aprimorem nas suas atribuições, busquem as melhores práticas e preservem o patrimônio público;

c) ao longo dos trinta anos de empresa pública, nunca houve um apontamento que o desabonasse, sem advertências ou outro tipo de anotação negativa;

d) o recorrente está aposentado por invalidez desde 8/12/2016 pelo INSS, estando impossibilitado e incapacitado para exercer qualquer tipo de atividade, passando por um tratamento de alto custo, não dispondo de recursos financeiros.

8.1.2. Graziela Maria Godinho Cavaggioni:

a) não restou evidenciado qualquer prejuízo à execução do projeto, sendo irrefutável, conforme confirmado pela análise técnica, que o objeto do Pronac foi integralmente cumprido;

b) a multa arbitrada é desproporcional à suposta gravidade das irregularidades imputadas para fins de reprovação das contas;

c) não há fundamentação no acórdão quanto à referida multa, não sendo possível identificar quais teriam sido os critérios adotados para fixação do quantum;

d) resta evidente que a sanção imposta se mostra desarrazoada, ainda mais considerando-se que não restou demonstrado, em qualquer momento, qualquer desvio de finalidade ou indício de fraude ou má-fé, tampouco aproveitamento pessoal pelos gestores que justificasse sua condenação e fixação de multa;

e) deve-se aplicar o entendimento exposto no Acórdão 1739/2010-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar, segundo o qual "o ato defeituoso não deve despertar a função sancionadora do Tribunal" e que "tal solução mostra-se compatível com julgados em que o Tribunal deixou de apenar os responsáveis por irregularidades leves";

f) em outros casos relativos a débitos de maior valor, inclusive julgados pela Primeira Câmara, este E. Tribunal de Contas fixou multas em valores inferiores, o que demonstra a total ausência de critérios e discrepância entre as condenações impostas e possível violação ao princípio da segurança jurídica.

<u>Análise</u>

8.2. Não assiste razão aos recorrentes ao se insurgirem contra a penalidade aplicada, uma vez que foram observados os limites previstos na Lei 8.443/1992, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando a gravidade do ato.

8.3. No tocante à apenação, é sabido que a dosimetria da multa aplicada aos responsáveis no acórdão condenatório, como é praxe nos processos deste Tribunal e ao contrário do processo penal, não foi realizada em função de cada ato praticado, e sim pelo conjunto dos atos irregulares tratados

no processo. Há uma sanção única, que reflete o universo dos fatos do processo, sem a necessidade de quantificar sanções em separado para cada infração.

8.4. A ponderação do valor de cada uma dessas apenações é tarefa do julgador, cabendo a ele ponderar a gravidade relativa das irregularidades na hora de calcular a dosimetria da pena a ser aplicada.

8.5. Por óbvio não há, nas multas do art. 58 da Lei 8.443/1992, proporção a ser seguida com rigidez matemática, a exigir que se for elidida uma só das falhas a multa tenha, necessariamente, que ser reduzida em determinado grau.

8.6. No caso da multa do art. 58, a diretriz a ser observada nesse trânsito entre o mínimo e o máximo permitidos pela lei é a de que o valor estabelecido no caso concreto seja compatível com a gravidade da conduta globalmente considerada, atendo-se à lesividade de seus efeitos e à culpabilidade do agente, com vistas a atender às finalidades de reprovação e prevenção do ilícito.

8.7. A responsabilização do gestor independe do dolo. Conforme a firme jurisprudência do TCU, a imputação das sanções do art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992, assim como do débito, exige apenas a verificação da ocorrência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, o que restou evidenciado, no presente caso concreto, diante das condutas dos responsáveis tendo em vista as irregularidades apuradas.

8.8. Acerca dos fatos constantes nos autos, pesa contra os responsáveis o fato de não terem atendido a determinação e recomendação expressas desta Corte de Contas. Nota-se que, se os recorrentes não agiram com dolo, agiram pelo menos com culpa por imprudência, e isso basta para que esta Corte de Contas, com base na responsabilidade subjetiva, cujo elemento essencial é a culpa, comine multa aos recorrentes.

8.9. No mais, a atividade do julgador envolve uma certa margem de discricionariedade. No caso das multas constantes do acórdão recorrido, fundadas no artigo 58, da Lei 8.443/1992, seu valor pode variar, segundo o disposto no § 3.º do citado artigo c/c o art. 268, II, do RI/TCU, entre 5% e 100% do valor máximo fixado periodicamente pelo Tribunal que, à época do acórdão recorrido, correspondia a R$ 59.988,01 (Portaria-TCU 7, de 11/1/2018).

8.10. Neste caso concreto, foram devidamente sopesadas a gravidade das irregularidades e o grau de culpabilidade dos agentes e das circunstâncias fáticas. Além disso, foram respeitados os limites fixados nos arts. 58 da Lei 8.443/1992 e 268 do Regimento Interno do TCU, tendo sido o valor da multa arbitrado em 66,7% do valor máximo da multa a que se refere a citada lei.

8.11. A alegação de hipossuficiência invocada não é apta a reduzir o valor da multa aplicada, cingindo-se, in casu, a facilidades de parcelamento. Nesse sentido, verifica-se que o acórdão recorrido já autorizou tal procedimento em seu item 9.6, cabendo apenas à parte requerer o pagamento nesses moldes.

8.12. Assim, as multas aplicadas pelo Tribunal atendem ao princípio da razoabilidade, quando analisadas adequadamente aos subcritérios da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito da pena.

CONCLUSÃO

9. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) considerando como termo inicial o período de vigência do contrato (11/8/2009 a 11/8/2012, peça 13, p. 33-49, 51; peça 69, p. 75-79), a pretensão punitiva somente estaria prescrita em 2022. Mas tal prazo fora interrompido pelo despacho que autorizou a citação ocorrida em 24/5/2017 (peças 21-23), o que valida a aplicação da multa em Sessão de 8/8/2018 (peça 80);

b) as alterações promovidas no 1º termo aditivo dificultaram o controle sobre os recursos geridos e a efetiva prestação de contas da patrocinada para a patrocinadora, além de ir de encontro à determinação e recomendação emanada por esta Corte de Contas;

c) a responsabilidade pela ausência de controle pela ECT sobre as despesas do Contrato de Patrocínio 164/2009 realizadas pela CBT recai sobre aqueles que tinham o poder-dever de atribuir

responsabilidades para garantir que esse controle fosse exercido, no caso, o presidente da ECT e a chefe do Decoe no período;

d) responsabiliza-se o então presidente da ECT e a chefe da Decoe por terem agido sem o devido cuidado e diligência que se espera de um gestor mediano. Se os ora recorrentes não agiram com dolo, agiram pelo menos com culpa por imprudência, ao autorizarem e promoverem alterações do contrato original as quais dificultaram o controle de recursos repassados mediante o contrato de patrocínio durante suas gestões, desobedecendo determinação expressa desta Corte de Contas;

e) neste caso concreto, foram devidamente sopesadas a gravidade das irregularidades e o grau de culpabilidade dos agentes e das circunstâncias fáticas. Além disso, foram respeitados os limites fixados nos arts. 58 da Lei 8.443/1992 e 268 do Regimento Interno do TCU, tendo sido o valor da multa arbitrado em 66,7% do valor máximo da multa a que se refere a citada lei;

f) as multas aplicadas pelo Tribunal atendem ao princípio da razoabilidade, quando analisadas adequadamente aos subcritérios da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito da pena.

9.1. Assim, os elementos apresentados pelos recorrentes não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo-se mantê-la em seus exatos temos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento:

comunicar aos recorrentes e aos demais interessados, a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

É o relatório.

VOTO

Atuo no presente processo por força da Portaria TCU n.º 336, de 10/10/2019, em virtude do afastamento do Ministro Walton Alencar Rodrigues, por motivo de viagem em missão oficial.

Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Graziela Maria Godinho Cavaggioni e Carlos Henrique Almeida Custódio contra o Acórdão 1.823/2018-Plenário, com a retificação pelo Acórdão 2.549/2018- Plenário sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, por ter lhes aplicado a multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443, de 1992, sob o valor de R$ 40.000,00 em processo de representação formulada pela unidade técnica.

A representação foi autuada em cumprimento ao subitem 9.7.2 do Acórdão 2.340/2015-Plenário (E. Min. Raimundo Carreiro), que determinou audiência dos responsáveis em relação à possível ausência de controle pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) quanto a despesas realizadas pela Confederação Brasileira de Tênis (CBT) com verbas de patrocínio da ECT.

Carlos Henrique Almeida Custódio era Presidente da estatal e foi responsabilizado por ter autorizado alterações do Contrato de Patrocínio 164/2009, sem zelar pelo cumprimento do subitem 9.4.1 do Acórdão 2.277/2006- TCU-Plenário:

9.4. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:

9.4.1. nos contratos de patrocínio em andamento e naqueles que vierem a ser concedidos pela Empresa, desenvolva procedimentos minuciosos de forma a obter os documentos comprobatórios acerca do emprego dos recursos públicos pelo patrocinado (notas fiscais, recibos, relatório das ações desenvolvidas pelo patrocinado, comprovantes das contrapartidas avençadas, entre outros elementos), em consonância com a avaliação sistemática dos resultados obtidos, na forma do art. 3º, inciso VI, do Decreto nº 4.799/2003;

O responsável alega que não assinou o contrato de patrocínio e não solicitou as alterações contratuais, pois a decisão final era da Diretoria Colegiada e ocorreu com suporte em manifestações técnicas e jurídicas. Considera, ainda, que o gestor principal não pode ser responsabilizado por atos de

seus subordinados e afirma nunca terem sido apontadas irregularidades em sua atuação por esta Corte e outros órgãos de fiscalização.

O ex-Presidente informa, ainda, sua aposentadoria em 8/12/2016.

Graziela Maria Godinho Cavaggioni, na condição de Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica (Decoe), de 26/11/2009 até 7/5/2012, além da mesma irregularidade atribuída a Carlos Henrique Almeida Custódio, foi responsabilizada pelas seguintes falhas: i) assinar o primeiro termo aditivo ao contrato, que excluiu itens necessários ao exame da regularidade da aplicação dos recursos pela patrocinada; ii) manter referidas exclusões com a assinatura dos segundo e terceiro termos aditivos; e iii) omissão no dever de adotar providências e zelar pela existência de controle das despesas e análise de prestação de contas da patrocinada.

Quanto à assinatura dos ajustes, afirma ter atuado de acordo com análises técnicas e jurídicas e que os itens excluídos do contrato foram substituídos por outras disposições. Considera que as mudanças implementadas no método de prestação de contas do patrocínio ofereceram melhores mecanismos de controle da utilização da verba por parte dos Correios, pois o contrato alterado exigia envio de relatórios e registros fotográficos.

Afirma, ainda, que houve conferência das despesas da CBT pelos fiscais do contrato e auditoria independente, mediante análise de extratos bancários e documentos financeiros.

Citando precedentes do Tribunal, como o Acórdão 1739/2010-Plenário, apela para o afastamento da multa, tendo em vista a atribuição desta Corte de orientar os gestores e não, apenas, aplicar-lhes sanções. Refere-se ao Acórdão 2.770/2018-Plenário para afirmar que a matéria é controversa e que o patrocínio tratado nos autos tinha finalidade de exposição de marca, requerendo a exclusão da multa.

Os dois recorrentes alegam prescrição da pretensão punitiva e falta de razoabilidade no valor da multa imputada, pois a alteração contratual não causou prejuízos à ECT e não ocorreram desvio de finalidade, fraude, má-fé e aproveitamento pessoal.

A Secretaria de Recursos opinou pelo não provimento dos pedidos de reexame.

II

Reitero o conhecimento dos recursos, nos termos do despacho que proferi em 30/1/2019 (peça 113).

Quanto ao mérito, adoto o parecer da Serur como razões de decidir.

Carlos Henrique Almeida Custódio exerceu a presidência da ECT de 6/7/2006 até 28/7/2010. Foi o signatário do contrato de patrocínio e quem autorizou a prorrogação do contrato com as alterações ora questionadas.

O fato de as alterações promovidas terem se dado com base em pareceres técnicos e jurídicos não socorre os recorrentes, tendo em vista suas atribuições e a clara determinação exarada pelo Tribunal.

A determinação contida no Acordão 2.277/2006-Plenário foi exarada durante sua gestão. Portanto, tinha total conhecimento das exigências do controle externo para os contratos de patrocínio e não atuou para implementá-las. Ao contrário, autorizou mudanças que fragilizaram o controle dos recursos repassados à CBT, agindo, ao menos, de forma imprudente.

Autorizou a exclusão, por exemplo, do item 2.1.12 do Contrato 164/2009, que estabelecia a obrigação de a CBT "Apresentar, mensalmente, até o dia 30 do mês subsequente ao de referência, relatório que comprove a aplicação dos recursos oriundos do patrocínio, de acordo com as destinações previstas no contrato, e as correspondentes faturas, notas fiscais e outros documentos comprobatórios", em sentido oposto ao determinado no Acórdão 2.277/2006-Plenário.

Além de assinar o termo aditivo ao contrato, com as exclusões irregulares de itens, Graziela Maria Godinho Cavaggioni era chefe do Decoe, área responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos de patrocínio. Nesse sentido, não designou ou atribui responsabilidades relativamente à análise de prestação de contas.

Não procedem as alegações da recorrente quanto à melhora de controle causada pelo contrato alterado. Foi retirada a obrigação de a CBT apresentar à ECT, mensalmente, relatório que comprovasse a aplicação dos recursos oriundos do patrocínio e os documentos comprobatórios das despesas.

Nos autos, não há suporte à alegação de que a CBT prestava contas mensais à ECT, além de que não consta indicativo de análise de tais documentos pelo Decoe. Ademais, no processo de denúncia que originou estes autos, TC 036.264/2011-3, restou comprovado que a estatal não tinha conhecimento dos pagamentos realizados pela CBT.

Os precedentes para não responsabilização não se aplicam ao caso em análise, pois restou configurado descumprimento de determinação do Tribunal contida no item 9.4.1 do Acórdão 2.277/2006- Plenário. Ademais, à época dos fatos, em decisões anteriores, esta Corte já havia se posicionado sobre a prestação de contas de patrocínios, por meio dos Acórdãos 2575/2012-Plenário, 1.962/2004 e 2.224/2005, ambos da 2ª Câmara. No Acórdão 10.197/2011-1ª Câmara, da minha relatoria, o TCU recomendou à ECT que fiscalizasse diretamente, mesmo que por amostragem, a aplicação dos recursos destinados a título de patrocínio, às Confederações Brasileiras de Desportos Aquáticos, Tênis e Futebol de Salão.

Refuto totalmente a aplicação do Acórdão 2770/2018-Plenário, relativo a patrocínios para exposição de marca, ao presente caso. A cláusula primeira do contrato e seus anexos discriminam claramente as ações e os eventos que receberiam recursos do patrocínio. Ademais, à época dos fatos, a ECT estava obrigada ao cumprimento do Acórdão 2.277/2006-Plenário e de outras decisões do TCU, citadas anteriormente.

Afasto a tese de prescrição da pretensão punitiva. Tendo em vista as disposições contidas no Acórdão 1.441/2016-Plenário, apenas em 2022 o Tribunal estaria impedido de aplicar a sanção objeto dos presentes pedidos de reexame em razão do transcurso do prazo prescricional.

Por fim, observo que o valor das multas aplicadas se encontra dentro dos limites estipulados pela Lei 8.443/1992 e são adequados à gravidade das falhas cometidas e às atribuições dos agentes. A alegação de hipossuficiência invocada por Carlos Henrique Almeida Custódio também não é apta a reduzir o valor da sanção fixado no acórdão recorrido.

Diante do exposto, tenderia a negar provimento aos aludidos pedidos de reexame.

Acolho, contudo, a presente sugestão oferecida pelo Ministro Vital do Rêgo no sentido do parcial provimento ao recurso com vistas a promover a excepcional redução da multa aplicada em desfavor de Graziela Maria Godinho Cavaggioni, passando a fixá-la, então, sob o valor de R$ 10.000,00, diante das peculiaridades suscitadas sobre o presente caso concreto a partir da sustentação oral produzida, e, assim, VOTO pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2503/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.107/2016-7.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Representação)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Carlos Henrique Almeida Custodio (285.560.896-15); Graziela Maria Godinho Cavaggioni (149.467.438-63); Wagner Pinheiro de Oliveira (087.166.168-39)

3.2. Recorrentes: Carlos Henrique Almeida Custodio (285.560.896-15); Graziela Maria Godinho Cavaggioni (149.467.438-63).

4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, por força da Portaria TCU n.º 336, de 10/10/2019.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).

8. Representação legal:

8.1. Vinicius Fonseca dos Santos e Silva (38.981/OAB-DF) e outros, representando Graziela Maria Godinho Cavaggioni e Wagner Pinheiro de Oliveira;

8.2. Gustavo Esperança Vieira (212756/OAB-SP) e outros, representando Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os pedidos de reexame interpostos por Carlos Henrique Almeida Custodio e Graziela Maria Godinho Cavaggioni contra o Acórdão 1.823/2018-Plenário, por meio do qual foi apreciada representação acerca da ausência de controle pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) das despesas realizadas pela Confederação Brasileira de Tênis (CBT), com verbas de patrocínio da ECT, apurada no TC 022.352/2012-0;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame interposto por Carlos Henrique Almeida Custodio para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. conhecer do pedido de reexame interposto por Graziela Maria Godinho Cavaggioni para, no mérito, dar-lhe parcial provimento e, assim, reformar apenas o item 9.4 do Acórdão 1.823/2018-Plenário no sentido de passar a contar com a seguinte redação:

"(...) 9.4. aplicar ao Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio e à Sra. Graziela Maria Godinho Cavaggioni, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, sob os valores de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais) e de R$ 10.000,00 (dez mil reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea a do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor"; e

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2503-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 004.057/2015-5 [Apensos: TC 008.385/2018-1, TC 008.384/2018-5]

Natureza: Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Construtora Queiroz Galvão S.A. (33.412.792/0001-60); José Ivanildo Santos Lopes (127.338.494-68); José Américo Cajado de Azevedo (548.198.066-53); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Ricardo de Queiroz Galvão (784.917.977-34); Ulisses Assad (008.266.408-

00)

Representação legal: Alexandre de Aroeira Salles (28.108/OAB-DF) e outros, representando Construtora Queiroz Galvão S.A.; Ademir Antônio de Carvalho (121.890/OAB-MG), Marina Hermeto Correa (OAB/MG 75.173), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154), Patrícia Guércio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459) e outros, representando José Ivanildo Santos Lopes e Ricardo de Queiroz Galvão; Eri Rodrigues Varela (1.807/OAB-RN) e outros, representando Ulisses Assad; Cyrlston Martins Valentino (23.287/OAB-DF) e outros, representando José Américo Cajado de Azevedo; Silvia Regina Schmitt (58372/OAB-RS) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPERFATURAMENTO NO CONTRATO 14/2006, REFERENTE À CONSTRUÇÃO DO LOTE 1 DA FERROVIA NORTE-SUL EM TRECHO DE 12 KM ENTRE O PORTO SECO DE ANÁPOLIS/GO E CAMPO LIMPO/GO. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. IRREGULARIDADES CONFIRMADAS. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL DE ALGUNS DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA DE OUTROS DOIS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SOLICITAÇÃO DE ARRESTO DE BENS.

RELATÓRIO

Transcrevo inicialmente a instrução inserta à peça 156, de lavra de Sr. auditor da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOpe), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da mencionada unidade técnica (peças 157 e 158):

*"**INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) constituída em atendimento ao Acórdão 2.447/2014-TCU-Plenário para apuração do débito e da identificação dos responsáveis referente a construção de 12 km da Ferrovia Norte Sul (FNS), trecho Goiás, lote 1, entre o Porto Seco de Anápolis/GO a Campo Limpo/GO. A contração foi celebrada entre a Construtora Queiroz Galvão S/A e a Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A, estatal dependente vinculada ao Ministério dos Transportes (Contrato 14/2006, peça 31), oriundo da Concorrência 8/2004 (edital na peça 28), com valor original (p0) de R$ 84,9 milhões (data-base nov/2004).

2. O presente processo teve sua responsabilidade transferida para a Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), em virtude do disposto no art. 32 da Portaria-Segecex n. 5 de 2017 e Ordem de Serviço-Segecex 6/2017, combinadas com a determinação da Coinfra (peça 21). Além disso, o presente processo tem tratamento prioritário no TCU desde a instauração até o julgamento, por conta de débito atualizado superior a R$ 5 milhões, consoante art. 13 da Decisão Normativa TCU n. 155 de 23 de novembro de 2016.

HISTÓRICO

A Ferrovia Norte Sul

3. A construção da FNS foi iniciada em 1987. A Valec recebeu do governo federal, por meio do Decreto 94.813, de 1 de setembro de 1987, e da Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008 a concessão para a construção e operação da Ferrovia Norte-Sul (FNS), denominada no plano nacional de viação de EF-151, cujo traçado planejado (3.100 km), é iniciado em Belém, no Pará, e segue até o município de Panorama, em São Paulo. Hoje existe a intenção de se estender o projeto para que no futuro ligue

Barcarena (PA) ao Rio Grande (RS). A figura 1 mostra um esquema de como ficaria a ferrovia.

4. Entretanto, cabe o registro que apenas 1575 km da FNS estão em condições de utilização:

- *Trecho Açailândia (MA) - Porto Nacional (TO) 720 km de extensão – em operação*
- *Trecho Porto Nacional (TO) - Anápolis (GO) 855 km – concluso subutilizado*
- *Trecho Ouro Verde (GO) - Estrela D' Oeste (SP) 680 km – em obras*

5. O segmento ferroviário objeto do contrato que gerou a presente Tomada de Contas Especial está compreendido no Trecho Porto Nacional/TO e Anápolis/GO

6. As obras da Ferrovia Norte Sul vêm sendo auditadas pelo TCU há mais de 10 anos, identificando-se grande discrepância entre os valores praticados nas planilhas dos contratos de construção da Valec e os valores de mercado, sinalizando e existência de dano ao erário. Foram apontadas irregularidades de toda ordem, tais como sobrepreço, superfaturamento, jogo de planilha, avanço desproporcional entre as etapas de serviços, gestão temerária, direcionamento nos procedimentos licitatórios, deficiência nos projetos de engenharia e falta de planejamento dos empreendimentos e na execução das obras, conforme se depreende, entre outros, dos Acórdãos do Plenário do TCU 2.843/2008, 593/2009, 462/2010, 2.115/2010, 2.478/2010, 1.922/2011, 1.923/2011, 2.433/2011, 3.061/2011, 1.910/2012, 1.978/2012, 1.103/2013, 2.447/2014, 1.498/2015, 1.514/2015, 2.313/2015.

Ferrovia Norte-Sul em Goiás e o processo no TCU

7. A construção ferroviária do trecho goiano (ligando Uruaçu a Anápolis) foi contratada em lotes (trechos) entre 2001 e 2007, para construção do então denominado tramo sul da FNS. Alguns contratos foram encerrados, outros recontratados e, por fim, essas obras ferroviárias foram concluídas por contratos complementares celebrados por regime diferenciado de contratação (RDC) em 2015. A ferrovia, apesar de pronta, continua subutilizada no trecho goiano por indefinição de questões regulatórias.

Figura 1: Detalhe da Ferrovia Norte Sul – trecho Goiás

Fonte: RAT – Relatório de Acompanhamento Técnico da Obra

8. Em 2008, a FNS-GO foi objeto do Fiscobras (TC 021.283/2008-1). Após extenso debate processual, o processo foi apreciado no mérito pelo Acórdão 2.447/2014-Plenário, o qual determinou, a constituição de processos específicos de tomada de contas especial relativos a cada um dos contratos supracitados. Além disso, o referido acórdão multou gestores por problemas nos projetos de engenharia e restrições à competividade na licitação.

9. Com isso, a apuração do débito decorrente do superfaturamento por preços, no lote 1, Contrato 14/2006, está a cargo do presente processo de contas. Dentre estes processos, quatro já tem

acórdãos neste Tribunal, quando os responsáveis foram citados pelos débitos decorrentes de superfaturamento nas obras. A tabela a seguir apresenta a relação dos processos referentes à FNS-GO e os acórdãos já prolatados:

Tabela 1: Relação dos Processos Referentes à FNS-GO

					Instauração		Citação	
Contrato	**Empresa**	**Lote**	**UF**	**TCE**	**Acórdão**	**Item**	**Acordão**	**Relator**
CT 21/2001	Camargo Corrêa	S/N	GO	004.056/2015-9	2.447/2014	9.2.1	1.831/2017	BZ
CT 14/2006	Queiroz Galvão	lote 1	GO	004.057/2015-5	2.447/2014	9.2.2		AN
CT 15/2006	Camargo Corrêa	lote 2	GO	004.058/2015-1	2.447/2014	9.2.3		BD
CT 16/2006	Andrade Gutierrez	lote 3	GO	004.060/2015-6	2.447/2014	9.2.4		AN
CT 13/2006	Constran	lote 4	GO	004.063/2015-5	2.447/2014	9.2.5		AN
CT 58/2009	Constran	lote 2	GO	014.361/2015-9	1.498/2015	9.1.1	1.601/2017	BZ
CT 60/2009	SPA	lote 4	GO	014.362/2015-5	1.498/2015	9.1.2	2.305/2017	BZ
CT 13/2006	Constran	lote 4	GO	014.364/2015-8	1.498/2015	9.1.3	2.310/2017	BZ

10. Nestes processos no TCU, devido aos sobrepreços apontados, houve determinação de retenção cautelar. Faz-se oportuno trazer deliberação do TCU no Voto condutor do Acórdão 2.495/2016-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

4. No bojo do TC 021.283/2008-1, relativo à auditoria realizada nas obras em questão, no âmbito do Fiscobras/2008, foi apontada a ocorrência sobrepreço nos contratos 14/2006 (Lote 1), 15/2006 (Lote 2), 16/2006 (Lote 3), 13/2006 (Lote 4) e 21/2001 (Lote s/n), o que resultou na determinação de retenção cautelar de 40% dos valores apontados como sobrepreço em cada lote da ferrovia. (...)

12. Nesta fiscalização, a unidade técnica apurou a situação atualizada de todas as retenções cautelares determinadas pelo TCU, as quais se encontram consolidadas na tabela a seguir:

Lote	**Contrato**	**Retenção TCU**	**Situação Atual**
lote S/N	21/2001	9,28%	*Os valores retidos, no total de R$ 8.641.347,88, foram devolvidos à contratada e substituídos por apólice de seguro garantia, que se encontrava com validade somente até 16/3/2014. Restam retidos apenas R$ 270.713,97.*
lote 01	14/2006	3,54%	*Havia sido retido R$ 2.489.360,14, porém, a determinação de retenção foi declarada nula pela Justiça Federal. Restam ainda retidos tão somente R$ 15.109,42.*
	1	1	*A contratada ingressou com Ação Ordinária*

ote 02	*5/2006*	*1,26%*	*contra a retenção (2009.34.00.034608-1), cujo pedido foi julgado improcedente pela Justiça Federal, mas a empresa interpôs recurso de apelação (0034009-90.2009.4.01.3400) e, atualmente, o processo encontra-se concluso para relatório e voto na Quinta Turma do TRF-1. Ou seja, não há decisão judicial transitada em julgado. A determinação do TCU quanto à retenção de 11,26% continua aplicável, embora informação atualizada da Valec noticie que os valores retidos durante a execução contratual, num total de R$ 543.740,97, foram liberados. Portanto, não há valores retidos quanto a esse contrato.*
ote 02	*5 8/2009*	*1 1,26%*	*Encontra-se retido o valor de R$ 20.583.175,50. Há ação judicial (Processo 39062-18.2010.4.01.3400) solicitando liberação das retenções referentes a esse Contrato e ao Contrato 13/2006, ambos assinados com a Constran, mas que se encontra em grau de recurso, sem decisão judicial transitada em julgado, mantendo-se a determinação deste TCU quanto à retenção de 11,26%.*
ote 03	*1 6/2006*	*9 ,78%*	*Há retenção de R$ 3.794.429,93. Foi proferida decisão judicial desobrigando a retenção dos valores, mas a Procuradoria Jurídica da Valec entendeu que, até a decisão final de mérito do processo, as retenções já realizadas não deveriam ser devolvidas.*
ote 04	*1 3/2006*	*1 0,35%*	*Encontra-se retido o valor de R$ 6.056.693,96. Há ação judicial não transitada em julgado solicitando liberação das retenções referentes a esse Contrato.*
ote 04	*6 0/2009*	*1 0,35%*	*Durante a execução contratual houve a retenção de R$ 17.015.437,34 que, em função de sentença liminar no processo 0035896-75.2010.4.01.3400, foram liberados. Não há qualquer valor retido referente a esse contrato, embora a sentença ainda não tenha transitado em julgado.*

O lote 1 da Ferrovia Norte-Sul e o Contrato 14/2006

11. O objeto do Contrato 14/2006 (peça 31), com valor original (p0) de R$ 84.900.332,78 (data-base novembro de 2004), oriundo da Concorrência 8/2004 (peça 28), celebrado entre a Valec e a Construtora Queiroz Galvão, em 8/6/2006, refere-se à construção do lote 1, em trecho de 12 km de ferrovia projetada, situado entre o entre Porto Seco de Anápolis/GO a Campo Limpo/GO. Este trecho conta com 2 túneis e é chamado de ramal de acesso ao porto seco. As obras subterrâneas consumiram a totalidade dos recursos sem concluir o objeto do contrato 14/2006, sendo necessário celebrar novos contratos complementares para conclusão do túnel (com a mesma empresa Queiroz Galvão) e construção do ramal ferroviário no Distrito Agroindustrial em Anápolis (DAIA).

12. A seguir o mapa de situação (esquerda) e a situação esquemática do trecho:

Figura 2: Lote 1 da FNS-GO - Mapa de situação e a situação esquemática do trecho

Fonte: RAT – Relatório de Acompanhamento Técnico da Obra

13. Como havia sido identificado sobrepreço no contrato, o TCU adotou medida cautelar, com fundamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da época, de retenção percentual de 3,54% de pagamentos feitos à construtora. Esse percentual foi adotado no intuito de resguardar o erário até a decisão de mérito do Tribunal (Acórdão 593/2009-TCU-Plenário).

14. Insurgindo-se administrativa e judicialmente contra determinação cautelar de retenção de pagamentos do TCU, a Queiroz Galvão conseguiu a liberação dos valores retidos pela Valec. Havia sido retido R$ 2.489.360,14, porém, a determinação de retenção foi declarada nula pela Justiça Federal. Restam ainda retidos somente R$ 15.109,42, segundo informações do último Fiscobras, na data-base novembro 2004 (Acórdão 593/2009-TCU-Plenário atualizado pelo Acórdão 2.495/2016-Plenário).

15. O Contrato 14/2006 já foi encerrado. Na execução da obra foram pagos R$ 105,8 milhões do valor total original do contrato de R$ 84,9 milhões, (data-base nov/2004), em favor da Queiroz Galvão (peça 34). A memória de cálculo do superfaturamento do contrato 14/2006 consta da peça 35 e é detalhada no tópico III da presente instrução.

Objeto conexo com a Operação Lava Jato

16. A Polícia Federal e o Ministério Público Federal, após tomarem ciência das graves irregularidades apontadas pelo TCU no Fiscobras 2008 (peça 1, p.183, TC 021.283/2008-1), identificaram condutas criminosas e de improbidade nas contratações da Valec. Com isso, entre outras investigações anteriores, deflagrou-se a "Operação Tabela Periódica" em 2016 que é desdobramento da "Operação Lava Jato" e da "Operação O Recebedor" que aponta cartel, fraude em licitações, corrupção, peculato e lavagem de dinheiro em obras da ferrovia Norte-Sul (http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/deflagrada-operacao-201ctabela-periodica201d-em-goias).

17. As investigações do Cade, MPF/GO e Polícia Federal comprovaram a existência de cartel por meio de acordo para divisão de licitações entre as construtoras concorrentes, com fixação de vantagens relacionadas, para frustrar o caráter competitivo das licitações na Valec, destinadas às obras das Ferrovias Norte-Sul e Oeste-Leste, conforme será amplamente discutido na responsabilização da presente instrução. A Construtora Queiroz Galvão é uma das empresas participantes deste cartel.

18. A investigação do cartel nas licitações de obras ferroviárias na Valec e a "Operação Tabela Periódica" contou com provas produzidas pela Camargo Corrêa no inquérito administrativo instaurado no âmbito da Superintendência-Geral do Cade (SG/CADE). Nessa oportunidade, dirigentes da construtora Camargo Corrêa celebraram acordo de leniência, nos termos do art. 86 e

87 da Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência). Este acordo de leniência 2/2016 foi assinado conjuntamente pelo MPF/GO (peça 23 a 25).

19. Como resultado destas investigações, o Ministério Público Federal em Goiás ofereceu denúncia contra oito pessoas suspeitas de superfaturar as obras da Ferrovia Norte-Sul no estado, com prejuízo estimado aos cofres públicos da ordem de R$ 630 milhões. As ações penais públicas encontram-se em andamento. Vale citar que já houve sentença (Ação Penal Pública Incondicionada - Processo n° 18114-41.2013.4.01.3500, 11ª Vara Federal de Goiânia) condenando o Sr. José Francisco das Neves, presidente da Valec à época, por lavagem de dinheiro, relacionada ao período em que ocorreu a licitação em discussão no presente processo. Apesar da lavagem de dinheiro não ser objeto da presente TCE, tal sentença mostra a consolidação dos fatos e evolução das investigações feitas pelo MPF, PF e Cade.

20. Nesse contexto, em 2016 o TCU recebeu do MPF/GO o produto dos acordos de colaboração trazidos na Denúncia da operação O Recebedor, recebida pela Justiça Federal (peça 26). Neste acordo, gestores da Camargo Corrêa entregaram provas documentais e testemunhais e confessaram a prática de cartel, corrupção, lavagem de dinheiro e crimes de licitação, além de se comprometerem a restituir os danos aos cofres públicos.

21. Além disso, em agosto de 2017, o MPF/GO ofereceu nova denúncia, na 11ª Vara da Justiça Federal de Goiânia, específica sobre as obras do lote 1 e do contrato com a Queiroz Galvão (peça 27).

22. O uso de prova emprestada de processo penal e a utilização de informações dos acordos de colaboração em processo administrativo tem respaldo na jurisprudência do TCU como se depreende, dentre outros, dos Acórdãos do Plenário 2.426/2012, 216/2013, 1.718/2014, 483/2014, 1831/2017 e 1601/2017. As fiscalizações anteriores deste tribunal já trazem fortes indícios de atos de corrupção e conluio no contrato em tela, e já trazem evidências suficientes para a responsabilização na presente tomada de contas especial. As provas emprestadas das operações Lava Jato e O Recebedor trazem nova perspectiva e fortalecem esta responsabilização.

23. Especificamente sobre o envolvimento da Queiroz Galvão ela é uma das empresas integrantes do cartel na Valec que atuou na Concorrência 8/2004, que originou o Contrato 14/2006, que é objeto da presente TCE. A Construtora Queiroz Galvão não tem acordo de leniência ou colaboração com o Cade ou MPF.

24. Em novembro de 2017, a instrução preliminar foi assinada por auditor da SeinfraOperações. Ato contínuo, por despacho, o Ministro Relator Benjamin Zymler determinou a citação dos responsáveis:

a) Sr. José Francisco das Neves, na condição de Diretor-Presidente da Valec;

b) Sr. Ulisses Assad, na condição Diretor de Engenharia da Valec;

c) Sr. José Américo Cajado de Azevedo, então Superintendente de Construção da Valec;

d) Sr. Ricardo de Queiroz Galvão, como dirigente da Construtora Queiroz Galvão S.A.;

e) Sr. José Ivanildo Santos Lopes, na condição de dirigente da Construtora Queiroz Galvão S.A.;

f) Construtora Queiroz Galvão S.A., contratada da Valec, para construção do lote 1 da FNS.

25. Por fim, tem-se a seguinte situação, no que concerne às ciências das citações e as defesas apresentadas:

Destinatário	**Ofício**	**Ciência**	**Prazo Total**	**Prazo Final**	**Resposta**
José Francisco das Neves	*9/2018 (peça 51)*	*11/1/2018 (peça 71)*	*60 dias (peça 43) + 60 dias (peça*	***11/6/2018***	---
Ulisses Assad	*10/2018 (peça 53)*	*11/1/2018 (peça 81)*		***11/6/2018***	---

José Américo Cajado de Azevedo	*74/2018 (peça 70)*	*23/1/2018 (peça 83)*	*115) + 30 dias (peça 137)*	*23/5/2018*	***Peça 114***
Ricardo de Queiroz Galvão	*11/2018 (peça 52)*	*11/1/2018 (peça 76)*		*11/5/2018*	***Peças 125 e 133***
José Ivanildo Santos Lopes	*12/2018 (peça 55)*	*12/1/2018 (peça 80)*		*14/5/2018*	***Peças 127 e 135***
Construtora Queiroz Galvão S.A.	*13/2018 (peça 54)*	*11/1/2018 (peça 75)*		*11/6/2018*	***Peças 126 e 140***

EXAME TÉCNICO

26. Passa-se, nessa seção, a análise das alegações de defesa organizada por responsável.

(I) José Francisco das Neves (não apresentou alegações de defesa)

27. O responsável foi citado (peça 51) por, na condição de Diretor-Presidente da Valec, no período de 4/4/2003 até 24/8/2011, participar de atos de corrupção e de conluio no âmbito da Concorrência 8/2004 da Valec, que resultou em superfaturamento no valor de R$ 13.035.797,50 (base novembro de 2004), no Contrato 14/2006, oriundo da Concorrência 8/2004, celebrado entre a Valec e a Construtora Queiroz Galvão S/A, em 15/09/2006, referente à construção do lote 1, em trecho de 12 km, entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, infringindo o art. 3º, o art. 6º, inciso IX, alínea "f" e o art. 43, inciso IV da Lei 8.666/1993, além de infringir o art. 37 da Constituição Federal e o princípio da economicidade.

28. Todavia, não apresentou alegações de defesa, apesar da ciência de sua citação (peça 71). Cabe registrar a jurisprudência do TCU em casos de revelia:

Nos processos que tramitam no TCU, a revelia, diferentemente do que ocorre no processo civil, não traz como efeito a presunção de veracidade dos fatos ilícitos imputados ao responsável. Desse modo, a avaliação da responsabilização do agente não pode prescindir da análise das provas existentes no processo ou para ele carreadas.

29. No relatório do Acórdão 1601/2017 (Relator Ministro Benjamin Zymler), tem-se:

De fato, a exemplo do edital da concorrência 004/2001 acima descrita, os editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 promovidas por JUQUINHA e ASSAD foram elaborados contendo exigências que limitaram, injustificadamente, a competição, entre elas: (a) proibição de que uma mesma empresa concorresse a mais de dois lotes; (b) proibição da participação de consórcios de empresas (c) comprovação de execução anterior de ferrovias com dormentes de concreto fabricados pelo próprio licitante, as quais reduziram artificial e significativamente o universo de empresas com condições de participar das licitações.

A inclusão de tais exigências nos editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 foi ajustada mediante acordo prévio em reuniões entre representantes as empresas do cartel e os diretores da VALEC JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD que, como dito, aderiram ao esquema criminoso ora denunciado.

Apurou-se, ainda, que JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD promoveram as licitações 008/2004, 002/2005 e 01/2007 com sobrepreço nos seus respectivos orçamentos de referência.

30. A instrução preliminar desse processo (peça 40) anota:

Como resultado destas investigações, Ministério Público Federal em Goiás ofereceu denúncia

contra oito pessoas suspeitas de superfaturar as obras da Ferrovia Norte-Sul no estado, com prejuízo estimado aos cofres públicos da ordem de R$ 630 milhões. As ações penais públicas encontram-se em andamento. Vale citar que já houve sentença (Ação Penal Pública Incondicionada - Processo n° 18114-41.2013.4.01.3500, 11ª Vara Federal) condenando o Sr. José Francisco das Neves, presidente da Valec à época, por lavagem de dinheiro, relacionada ao período em que ocorreu a licitação em discussão no presente processo. Apesar da lavagem de dinheiro não ser objeto da presente TCE, tal sentença mostra a consolidação dos fatos e evolução das investigações feitas pelo MPF, PF e Cade.

31. A mesma instrução preliminar ainda discorre sobre a responsabilização do defendente nos parágrafos 52-73.

32. Esses elementos são suficientes para concluir pela responsabilidade solidária do Sr. José Francisco das Neves em relação ao superfaturamento que ocorreu no Contrato 14/2006.

33. Dessa forma, propõe-se a condenação solidária no débito por sua conduta dolosa, considerar grave a infração cometida e inabilitar para o exercício de cargo ou função com fulcro no art. 60 da Lei 8443/1992, além da aplicação de multa proporcional ao prejuízo causado ao Erário prevista no art. 57 da Lei 8443/1992.

(II) Ulisses Assad (não apresentou alegações de defesa)

34. O responsável foi citado (peça 53) por, na condição de Diretor de Engenharia da Valec, no período de 10/07/2003 a 10/02/2010, aprovar a planilha orçamentária e participar de atos de corrupção e de conluio no âmbito da Concorrência 8/2004 da Valec, que resultou em superfaturamento no valor de R$ 13.035.797,50 (base novembro de 2004), no Contrato 14/2006, oriundo da Concorrência 8/2004, celebrado entre a Valec e a Construtora Queiroz Galvão S/A, em 15/09/2006, referente à construção do lote 1, em trecho de 12 km, entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, infringindo o art. 3º, o art. 6º, inciso IX, alínea "f" e o art. 43, inciso IV d da Lei 8.666/1993, além de infringir o art. 37 da Constituição Federal e o princípio da economicidade.

35. Todavia, não apresentou alegações de defesa, apesar da ciência de sua citação (peça 81). Cabe registrar a jurisprudência do TCU em casos de revelia:

Nos processos que tramitam no TCU, a revelia, diferentemente do que ocorre no processo civil, não traz como efeito a presunção de veracidade dos fatos ilícitos imputados ao responsável. Desse modo, a avaliação da responsabilização do agente não pode prescindir da análise das provas existentes no processo ou para ele carreadas.

36. No relatório do Acórdão 1601/2017 (Relator Ministro Benjamin Zymler), tem-se:

De fato, a exemplo do edital da concorrência 004/2001 acima descrita, os editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 promovidas por JUQUINHA e ASSAD foram elaborados contendo exigências que limitaram, injustificadamente, a competição, entre elas: (a) proibição de que uma mesma empresa concorresse a mais de dois lotes; (b) proibição da participação de consórcios de empresas (c) comprovação de execução anterior de ferrovias com dormentes de concreto fabricados pelo próprio licitante, as quais reduziram artificial e significativamente o universo de empresas com condições de participar das licitações.

A inclusão de tais exigências nos editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 foi ajustada mediante acordo prévio em reuniões entre representantes as empresas do cartel e os diretores da VALEC JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD que, como dito, aderiram ao esquema criminoso ora denunciado.

Apurou-se, ainda, que JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD promoveram as licitações 008/2004, 002/2005 e 01/2007 com sobrepreço nos seus respectivos orçamentos de referência.

37. A instrução preliminar desse processo (peça 40) anota:

A nova denúncia do MPF/GO, continua narrando (peça 27, pág. 8 e pág. 11, grifos nossos):

Os representantes das empresas do cartel tinham livre acesso às informações oriundas do cliente VALEC, através dos denunciados JOSÉ FRANCISCO, então presidente, e ULISSES ASSAD,

então diretor de engenharia, e faziam reuniões semanais para a troca de informações e definirem as estratégias de participação de cada qual no cartel e nos processos licitatórios, reuniões essas que ocorreram em Brasília, nos escritórios da ANDRADE GUTIERREZ, da MENDES JR, da CAMARGO CORREIRA, da QUEIROZ GALVÃO e da OAS. (...)

De fato, a licitação para a execução do Lote 1 da Ferrovia Norte-Sul, relativo ao trecho de doze quilômetros compreendido entre Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, promovida por JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD, foi deflagrada por meio do edital da Concorrência nº 008/2004, elaborado com exigências que limitaram, injustificadamente, a competição, dentre as quais: (a) proibição de que uma mesma pessoa jurídica concorresse a mais de dois lotes; (b) proibição da participação de consórcios de pessoas jurídicas; (c) comprovação de execução anterior de ferrovias com dormentes de concreto fabricados pelo próprio licitante. Tais exigências injustificadas reduziram, artificial e significativamente, o universo de pessoas jurídicas que detivessem condições de participar do certame licitatório.

38. A mesma instrução preliminar ainda discorre sobre a responsabilização do defendente nos parágrafos 53-73.

39. Esses elementos são suficientes para concluir pela responsabilidade solidária do Sr. Ulisses Assad em relação ao superfaturamento que ocorreu no Contrato 14/2006.

40. Dessa forma, propõe-se a condenação solidária no débito por sua conduta dolosa, considerar grave a infração cometida e inabilitar para o exercício de cargo ou função com fulcro no art. 60 da Lei 8443/1992, além da aplicação de multa proporcional ao prejuízo causado ao Erário prevista no art. 57 da Lei 8443/1992.

(III) José Américo Cajado de Azevedo (alegações de defesa – peça 114)

41. A conduta atribuída ao responsável por ocasião de seu citação foi a de ter elaborado a planilha orçamentária da Concorrência 8/2004 da Valec que resultou em superfaturamento no valor de R$ 13.035.797,50 (base nov/2004) no Contrato 14/2006, referente a construção do lote 1, da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho de 12 km, entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, pactuado com a Construtora Queiroz Galvão S/A, infringindo o art. 3º da Lei 8.666/1993, o art. 37 da Constituição Federal e o princípio da economicidade, tendo o responsável se manifestado na peça 114.

42. Preliminarmente, cita alegações atinentes a possível ilegitimidade passiva de sua citação e suposta violação ao contraditório e à ampla defesa. Questiona se a responsabilidade pela elaboração/aprovação da planilha orçamentária já foi definida em outros processos deste Tribunal ou se será discutida aqui. Anota que essa responsabilidade estaria sendo discutida no âmbito do TC 011.226/2010-2. E, assim, argumenta que deveria ser aguardado o julgamento daquele processo para que não haja tumulto e insegurança jurídica, pois, ficando decidida sua não participação na elaboração da planilha, todos os outros processos perderiam seu objeto.

43. Argumenta que não haveria culpabilidade ou má-fé em sua conduta:

Isso porque não se pode conceber a inversão de um princípio geral de direito universalmente aceito, o da presunção da boa-fé: a boa-fé se presume; a má-fé se prova.

44. Afirma que não teria sido citado no processo do CADE nem nas denúncias do MPF:

Isso por um simples motivo: o conluio de há muito existente na Valec não contou com a participação do Defendente!

45. Anota que não haveria evidências que demonstrem sua participação na elaboração ou na aprovação da planilha. Ainda, alega que a aprovação teria sido realizada pelo Diretor de Engenharia da Valec.

46. Passa a tratar do mérito. Reproduz o inciso IX do art. 6º da Lei 8666/93 e a Súmula n. 258 deste Corte de Contas para afirmar que o orçamento é parte integrante e indissociável do projeto, sendo elaborado em conjunto com ele.

47. Afirma que, de maneira prática, e sempre, a Superintendência de Projeto (SUPRO) seria a responsável por elaborar todo o projeto básico, incluído o orçamento. Anota que Superintendência de

Construção (SUCON) teria atuado apenas após a assinatura do contrato, exercendo o acompanhamento das obras. Argumenta que em nenhuma outra licitação a SUCON teria elaborado orçamentos de referência ou projeto.

48. Alega que o Regimento Interno da Valec de 2017 teria sido atualizado já há algum tempo de forma a representar estas atribuições que aconteciam na prática.

49. Segue e traça um histórico para indicar suposta impossibilidade fática de sua participação na elaboração do orçamento da obra. Informa que a Diretoria de Engenharia, órgão máximo de Execução da Valec, acima da SUPRO e SUCON, teria assumido para si a responsabilidade e autoria de toda a documentação técnica da concorrência.

50. Aduz que não estaria na Valec no período que antecedeu o início e condução da Concorrência 8/2004.

51. Conclui solicitando a nulidade de processos anteriores, o reconhecimento da ilegitimidade passiva do responsável, o afastamento da culpabilidade indicada, a suspensão desse processo até o julgamento do TC 011.226/2010-2. Ainda, pede que seja afastada sua responsabilidade pela elaboração das planilhas que antecederam a licitação, a oitiva de todos os empregados lotados na SUPRO e SUCON à época da licitação, análise de outras licitações e cópias de processo da Valec, e que sejam admitidas as provas juntadas ao TC 014.362/2015-5.

Análise

52. O atual expediente é onde se é oportunizado ao responsável o exercício do contraditório e da ampla defesa, portanto não há a violação a tais institutos como defendido pela sua defesa. Conforme a IN TCU 71/2012, a citação é o instrumento apto para tanto, ocasião na qual o responsável pode comparecer aos autos, aportando suas alegações de defesa.

53. Em seguida, o defendente alega que haveria conexão entre estes autos e outro processo (TC 011.226/2010-2), que se trata do trecho Aguiarnópolis – Palmas/TO da Ferrovia Norte-Sul (CT 22/2006 – Lote 9), solicitando que seja aguardado o julgamento deste. Entretanto, o TC 011.226/2010-2 trata de contrato distinto do que estes autos têm por objeto. As licitações foram distintas, até mesmo em termos cronológicos, haja vista que o processo licitatório daquele caso é de 2005, enquanto o do presente caso é de 2004. Esse fato, por si só, já afeta o exame de várias alegações do responsável, principalmente a questão atinente ao seu período de exercício do cargo de superintendente da Valec. Portanto, não faz sentido tal solicitação, uma vez que aquele TC e o aqui discutido tratam de contratos e situações diferentes.

54. O responsável passa então a traçar um breve histórico dos acontecimentos. Assim anotou em sua defesa:

a. Em 15/12/2004 o Sr. Peres Eustáquio Godinho emitiu a Ordem de Serviço no 13/2004, pela qual solicitou a "implementação de infra e superestrutura ferroviária da Ferrovia Norte-Sul - acesso ao Porto Seco de Anápolis ao Pátio de Uruaçu, em Goiás e Babaculândia ao Córrego Brejo Grande, em Tocantins";

b. No mesmo documento consta autorização dada pelo Diretor de Engenharia, Sr. Ulisses Assad, e pelo Diretor Presidente, José Francisco das Neves, para elaboração do Edital;

c. O verso da Ordem de Serviço não está preenchido, do que se conclui que a referida Ordem não estava acompanhada de qualquer documento;

d. Em 15/12/2004 o Chefe de Gabinete da Diretoria de Engenharia, Sr. Paulo César de Oliveira, em cumprimento à determinação do Diretor Presidente da VALEC, Sr. José Francisco das Neves (Memorando no 096/2004, pela qual determinou a preparação da documentação necessária para a contratação dos trechos de acesso ao Porto Seco de Anápolis ao Pátio de Uruaçu, em Goiás, e Babaculândia ao Córrego Brejo Grande, em Tocantins), emitiu o Memorando no 097/2004, pelo qual determinou à Superintendência Administrativa a abertura do competente processo administrativo;

e. Em 16/12/2004 o Superintendente Administrativo, Sr. Nestor da Silva Filho, determinou ao Gerente Administrativo, Sr. Oswaldo de Almeida Simões Jr., a adoção das providências administrativas, o que foi por ele providenciado;

f. Em 16/12/2004 o Sr. Peres Eustáquio determinou ao Gerente Administrativo a constituição do processo;

g. Em 16/12/2004 o Sr. Luiz Carlos devolveu o processo ao Sr. Peres Eustáquio;

h. Ao invés de o Sr. Peres Eustáquio despachar, quem o fez foi o Diretor de Engenharia, Sr. Ulisses Assad, que em despacho de 21/12/2004 encaminhou os autos à Assessoria Jurídica com justificativas para as exigências quanto à qualificação técnica, bem como encaminhou à Assessoria Jurídica o Edital da Concorrência;

i. No mesmo dia 21/12/2004 houve parecer jurídico, de autoria da Dra. Maria Estela Filardi, de aprovação do Edital;

j. Em 22/12/2004 o Diretor de Engenharia, Sr. Ulisses Assad, encaminhou o Edital à Comissão de Licitações para demais providências;

k. Em 28/1/2005 o Sr. Cleilson Gadelha Queiroz juntou aos autos documentos diversos, dentre os quais se destaca: a Nota Técnica relativa ao Edital, a qual fora elaborada em 21/12/2004 pelo Diretor de Engenharia, Sr. Ulisses Assad (tal Nota Técnica contém as justificativas para exigência de qualificação técnica, inclusive as relativas aos dormentes monoblocos, à vedação de consórcio e limitação de uma mesma empresa concorrer a mais de dois lotes); termo de encerramento (de 23/12/2004) pelo qual o Presidente da CPL, Sr. André Luis de Oliveira, certificou que o Edital da Concorrência não possuía 132 folhas;

l. Importante registrar que todas as folhas do Edital e Anexos encontram-se rubricadas pelo Sr. Cleison Gadelha Queiroz e pelo Sr. André Luiz de Oliveira;

m. Consta o Memorando nº 101/2004, de 21/12/2004, pelo qual o Chefe de Gabinete da Diretoria de Engenharia, Sr. Paulo César de Oliveira, determinou a elaboração da Portaria com a composição da CPL (para a CPL foram indicados os Srs. André Luiz de Oliveira - Presidente -, Cleison Gadelha Queiroz, Peres Eustáquio Godinho, Fernando de Castilho, Renato Lustosa e Jorge Mesquista);

n. Consta a Portaria assinada pelo Diretor-Presidente da VALEC, Sr. José Francisco das Neves, com a composição da CPL.

o. Constam os comprovantes de publicação do Edital na Imprensa Oficial e em jornais de grande circulação, publicações ocorridas no dia 23/12/2004 (quinta-feira)

Ilustre Relator, interessante observar que a fase preliminar da licitação se deu em tempo recorde: entre a solicitação de início dos trabalhos (15/12/2004) e a publicação do Edital (23/12/2004) transcorreram apenas 8 dias.

(peça 114, p. 14)

55. Ao se consultar os documentos licitatórios constantes da peça 28, ***não se observa a participação do responsável****. Ainda, conforme explica o defendente, a Diretoria de Engenharia avocou a responsabilidade quanto a documentação técnica da concorrência (peça 28). Também, é possível verificar que o responsável fora substituído no período, conforme portaria apresentada pela defesa (peça 114, p. 19).*

56. Do mesmo modo, é verossímil a argumentação do responsável de que a SUPRO – e não a SUCON – era a responsável pela elaboração dos orçamentos, uma vez que o orçamento é parte integrante do projeto (peça 114, p. 8). Além disso, os Regimentos Internos da Valec de 2005 (peça 30, p.12), 2017 (peça 142, p. 38) e 2018 (peça 143, p. 41) trazem que o desenvolvimento de projetos de engenharia são atribuições da Superintendência ou Gerência de Projetos.

57. Assim, não há evidências suficientes nos autos para responsabilizar o Sr. José Américo Cajado de Azevedo pelo superfaturamento do Contrato 14/2006, referente a construção do lote 1, da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho de 12 km, entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, pactuado com a Construtora Queiroz Galvão S/A.

58. Portanto, propõe-se acolher as alegações de defesa apesentadas no sentido de excluir o Sr. José Américo Cajado de Azevedo do rol de responsáveis destes autos.

(IV) Ricardo de Queiroz Galvão (alegações de defesa – peças 125 e 133)

59. O responsável inicia sua defesa descrevendo um resumo fático do processo. Em seguida, solicita a imediata suspensão processual em face do requerente. Para isso, afirma que não haveria elementos nos autos que indiquem sua anuência aos atos de corrupção e conluio no âmbito da Concorrência 8/2004, conforme indicado na matriz de responsabilização (peça 38). Justifica a solicitação alegando que a Ação Penal n. 0028535-51.2017.4.01.3500 trata dos mesmos fatos dessa TCE.

60. Ato contínuo, passa a tratar da "ilegitimidade passiva – impossibilidade de o TCU aplicar sanção ao defendente". Entende que não poderia figurar nesse processo administrativo, já que não possuiria relação jurídica com a Administração Pública. Afirma que, apesar de ter sido Diretor da Construtora Queiroz Galvão, esta seria autônoma com relação aos seus funcionários. Continua e anota que, tradicionalmente, esta Corte de Contas não teria como sujeitos passivos pessoas físicas integrantes de sociedades empresariais privadas.

61. Em seguida, assegura que não haveria de provas que vinculem o responsável aos atos apontados pelo TCU:

52. Veja-se que o Defendente foi arrolado como responsável pela Corte de Contas tão somente com base:

a) em delação realizada por empresa alheia ao Grupo Queiroz Galvão e prestada perante o CADE, na qual o Defendente sequer é mencionado, portanto, ocorrida em outro contexto, sem que houvesse apontamento de qualquer liame com o Sr. Ricardo de Queiroz Galvão, e;

- *mesmo que o fosse, a chamada colaboração premiada ou procedimentos análogos não tem o condão de fomentar qualquer tipo de condenação ou constrição de bens, eis que, por determinação legal, necessitam de outros elementos de convicção que confirmem a veracidade das alegações, conforme art. 4o, XVI, Lei 12.850/2013.*

b) pelo fato de ter outorgado, na condição de Diretor de empresa, procuração genérica de conferência de poderes, típicas da atividade empresarial exercida, mandato este de objeto lícito a um funcionário que, em tese, teria participado de atos supostamente ilícitos, que ainda estão sob a investigação do Poder Judiciário.

(peça 125, p. 12)

*62. Afirma que a Unidade Técnica teria descrito sua conduta como "**anuir** a atos de corrupção e conluio" (peça 125, p. 15) sem apontar o ato do qual se possa extrair tal anuência. Alega que teria sido arrolado baseado apenas em testemunho sem prova corroborativa, não sendo suficiente para provar ocorrência de fato delituoso.*

63. Explica que não seria o defendente que deve comprovar sua boa-fé e que houve inversão do ônus da prova.

64. Passa a explanar acerca da regularidade da outorga de procuração para prática de atos de gestão da sociedade empresária. Afirma que, durante seu período na empresa, não teria praticado ato relacionado ao contrato em questão, e que o contrato vigeu para além de sua gestão da empresa.

65. Explica que outorgas de procurações seriam atividades normais em empresas do porte da Construtora Queiroz Galvão, realizadas de acordo com o estatuto social da empresa, e com a Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76) em seu artigo 144. Alega que a empresa seria uma das três maiores empresas brasileiras de construção civil e que seria impossível que um Diretor percorra diversos estados e países para participar de licitações e assinar contratos.

66. Transcreve a Lei das Sociedades Anônimas para afirmar que não poderia ser responsabilizado pela prática de atos regulares de gestão, citando como exemplo a outorga da procuração:

Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:

I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;

II - com violação da lei ou do estatuto

67. Alega que a procuração que caracterizaria a conduta de anuir a atos de corrupção nem teria sido anexada aos autos e traz procuração que acredita que foi a utilizada pela Unidade Técnica para formular as suas conclusões. Informa que o período da outorga foi de 10/08/2005 a 31/08/2006 para a prática de atos genéricos, que não eram voltados ao procedimento licitatório ou contrato em apreço.

68. Assevera que não teria constado de suas atribuições discussão, composição ou elaboração de propostas de preço da empresa.

69. Anota que o TCU teria violado gravemente os direitos do responsável:

96. Vê-se que presunções e conjecturas do TCU violam gravemente os direitos do Defendente e consubstanciam visão só compatível com a responsabilização objetiva. Afinal, sem individualizar conduta e sem perquirir a existência de dolo ou culpa, pretende a Unidade responsabilizá-lo por atos regulares e ordinários de gestão das atividades empresariais, meramente pela posição administrativa que ocupou nesse período.

(peça 125, p. 23)

70. Traz decisão do STF em sede de HC para afirmar que a teoria do domínio do fato, a qual teria sido utilizada pelo Ministério Público Federal (MPF) na denúncia criminal da Operação Tabela Periódica em desfavor do responsável, não requer apenas que o acusado tenha conhecimento da prática do crime, mas também que tenha dirigido finalisticamente a atividade dos demais agentes, alegando que não foi o que ocorreu:

104. Ou seja, para que a teoria do domínio do fato possa ser utilizada como mecanismo de imputação de condutas delituosas, é necessário que o sujeito ativo tenha conhecimento e domínio da situação fática (efetivo controle da ocorrência do resultado) e que aja dolosamente no sentido da ocorrência da irregularidade, o que, como resta nítido, não ocorreu neste feito.

105. No presente caso, a outorga genérica de procuração (conduta lícita e regular) é absolutamente insubsistente para permitir e chancelar a imputação de graves crimes.

(peça 125, p. 30)

71. Passa, em seguida, a tratar do que chama de "equívocos técnicos que embasam a quantificação do alegado". Para isto, cita três análises técnicas que teriam chegado a resultados de sobrepreços diferentes: (i) Relatório de Auditoria n. 021.283/2008-1, 8,85%; (ii) Tomada de Contas Especial n. 004.057/2015-2, 12,32%; (iii) Laudos 233/2012 e 977/2012 da Polícia Federal, 7,26%. Alega, portanto, ausência de liquidez e certeza quanto ao cálculo do sobrepreço, além de excesso.

72. Ainda, afirma que o débito teria considerado até a 50ª medição do contrato, afirmando que, há muito, não participava mais da gestão da empresa. Assim, alega que, em remota hipótese, deveria responder pelo dano causado apenas no período em que esteve na empresa e assinou contratos e termos.

73. Ato contínuo, reclama quanto a contabilização de juros em período utilizado pelo TCU para apurar e quantificar o dano:

E, de qualquer modo, urge salientar que, atualmente, dos R$ 37.396.525,97 que se tornariam indisponíveis, R$ 21.431.059,36 equivalem apenas a juros e correção monetária dos valores apurados pelo TCU a partir dos valores históricos, tendo sido contabilizado para fins de juros todo o período utilizado pelo TCU para apurar e quantificar o suposto dano derivado das obras [10 anos], valor superior ao próprio suposto sobrepreço [em termos nominais]! Segundo cálculos realizados no site do TCU, o valor de R$ 13.035.797,59, acaso seja apenas atualizado (sem a aplicação de juros de mora), implica o importe de R$ 26.625.253,91.

(peça 125, p. 34)

74. Por fim, conclui elencando seus pedidos:

130. Pelo exposto, o ora Defendente, Sr. Ricardo de Queiroz Galvão, requer que seja:

a) suspensa a presente Tomada de Contas Especial até a conclusão definitiva da Ação Penal ou, sucessivamente, até a decisão definitiva do recebimento da Denúncia Criminal;

b) Ainda preliminarmente, declarada a ilegitimidade passiva para figurar como parte responsável nos autos da presente Tomada de Contas Especial;

c) No mérito, seja afastada toda e qualquer imputação da prática de ilícitos relacionados às obras da

FNS, pois ausente qualquer conduta irregular praticada pelo Defendente;

d) Por remota eventualidade, acaso se decida por algum tipo de condenação, que ela esteja limitada ao período de vigência das procurações outorgadas ao Dr. José Ivanildo Lopes ou, sucessivamente, ao período em que o Defendente exerceu a função de Diretor da companhia, sendo que, em ambos os casos, sem qualquer incidência de juros de mora;

e) Deferida e efetuada a juntada dos documentos mencionados na peça, na forma do § 5º, do art. 11, da Lei 11.419/06, no prazo de 10 dias, em vista de sua digitalização ser inviável devido ao grande volume das peças.

Protesta-se pela produção de provas pelos meios licitamente admitidos em Direito, em especial documental suplementar, pericial e testemunhal, requerendo-se, desde logo, que o TCU se manifeste a respeito de toda a prova documental que é apresentada com esta defesa.

132. A partir da aplicação do princípio da não-surpresa (art. 9o e art. 10, CPC), pede- se que, caso sejam identificados novos elementos fáticos ou fundamentos jurídicos para as discussões aventadas neste processo, lhe seja concedida vista previamente à adoção de qualquer decisão por esta E. Corte, de modo a viabilizar o contraditório e ampla defesa efetivos, transparentes e imediatos, sob pena de nulidade da decisão proferida.

133. Requer, por fim, que a expedição de ofícios por este Tribunal constem os nomes dos advogados MARINA HERMETO CORREA (OAB/MG 75.173), TATHIANE VIEIRA VIGGIANO FERNANDES (OAB/DF 27.154) e PATRÍCIA GUÉRCIO TEIXEIRA DELAGE (OAB/MG 90.459).

(peça 125, p. 37)

Análise

75. Quanto ao pedido de suspensão do processo nessa Corte de Contas em função do processo penal em curso, não merece acolhimento, em razão do princípio da independência das instâncias. Além disso, o TCU já decidiu quanto a essa questão nos acórdãos abaixo:

Acórdão 3.057/2016-TCU-Plenário:

25. Registro que a responsabilização dos sócios ou empregados das pessoas jurídicas contratadas pela administração pública é de natureza extracontratual, também chamada de aquiliana, e ocorre quando esses agentes privados praticam condutas no sentido de concorrer para a prática ou se beneficiarem de atos que resultem em prejuízo ao erário mediante a violação de norma legal ou de dever fundado em algum princípio geral de direito.

26. Por certo, para que esses agentes privados respondam ao ressarcimento do prejuízo aos cofres públicos, certos pressupostos têm que estar presentes: existência de conduta omissiva ou comissiva; nexo de causalidade entre essa conduta do responsável e o dano causado e presença de dolo ou culpa grave.

Acórdão 946/2013-TCU-Plenário, Voto Condutor Min Benjamin Zymler:

56. Acerca do assunto, sou da opinião que a leitura do art. 71, inciso II, da Constituição Federal não permite a conclusão de que a condenação em débito daquele que der causa a prejuízo ao erário público somente ocorrerá se houve a condenação solidária de agente público. Nesse sentido, entendo que o dispositivo definiu dois espaços de atuação distintos da competência do Tribunal de julgar contas: a dos agentes que exercem múnus público e de qualquer pessoa que deu causa a um dano ao erário.

57. Quando se estabeleceu a jurisdição do TCU sobre aqueles que deram causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, o dispositivo não se exigiu a participação de agentes administrativos nos atos jurídicos praticados por tais sujeitos. (...)

59. Dessa forma, deve-se tomar o sentido etimológico como limite da atividade interpretativa, a qual não pode superado, a ponto de destruir a própria norma a ser interpretada. Ou, como diz Konrad Hesse, "o texto da norma é o limite insuperável da atividade interpretativa." (Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, p. 71).

60. Com isso, concluo que o agente particular que tenha dado causa a um dano ao erário está

sujeito à jurisdição desta Corte de Contas, independentemente de ter atuado em conjunto com agente da Administração Pública, conforme o a art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

76. Em outras palavras, o entendimento neste Tribunal é de que, mesmo que um particular tivesse atuado sem concurso com um agente da administração pública, aquele poderia ser responsabilizado.

77. Portanto, não merece acolhida a solicitação do responsável para que seja suspenso o processo neste Tribunal até que seja concluída a ação penal.

78. Quanto a alegação de divergências entre cálculos de sobrepreço, note-se que o responsável foi citado a apresentar alegações de defesa quanto ao superfaturamento apontado no TC 004.057/2015-2:

(...)

1. Nos termos do Despacho exarado pelo Ministro Benjamin Zymler, em 21/12/2017, no bojo do presente processo de Tomada de Contas Especial TC 004.057/2015-5, instaurado por força do subitem 9.2.2 do Acórdão 2447/2014-TCU-Plenário, para apuração do débito decorrente de indício de superfaturamento apontado nas obras do lote 1 da Ferrovia Norte Sul (FNS), no Estado de Goiás, fica a Vossa Senhoria CITADO, com fundamento nos arts. 10, § 1º, 12, incisos I e II, e 16, §2º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, e 209, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, para, no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento da presente comunicação, apresentar alegações de defesa quanto às ocorrências descritas a seguir e/ou recolher, conforme detalhado no Anexo I deste ofício, aos cofres da Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A, solidariamente com os responsáveis indicados, os valores históricos atualizados monetariamente desde as respectivas datas de ocorrência até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor. O valor total da dívida atualizada monetariamente até 4/1/2018 corresponde a R$ 26.697.470,55.

2. O débito é decorrente de, na condição de dirigente da Construtora Queiroz Galvão S.A., participar de atos de corrupção e de conluio no âmbito da Concorrência 8/2004 da Valec, que resultou em superfaturamento no valor de R$ 13.035.797,50 (base novembro de 2004), no Contrato 14/2006, oriundo da Concorrência 8/2004, celebrado entre a Valec e a Construtora Queiroz Galvão S/A em 15/09/2006, referente à construção do lote 1, em trecho de 12 km, entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, infringindo o art. 3º, o art. 6º, inciso IX, alínea "f" e o art. 43, inciso IV da Lei 8.666/1993, além de infringir o art. 37 da Constituição Federal e o princípio da economicidade.

3. A rejeição das alegações de defesa poderá ensejar, além do julgamento pela irregularidade das contas do responsável, a condenação ao pagamento do débito, o qual será atualizado monetariamente, desde as respectivas datas de ocorrência, acrescidos dos juros de mora devidos, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, nos termos da legislação vigente, bem como a imputação de multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. O valor total da dívida atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora até 4/1/2018 corresponde a R$ 37.617.613,27.

(...)

79. Também é importante frisar que o cálculo atual foi realizado após aqueles referentes ao Relatório de Auditoria n. 021.283/2008-1 e Laudos 233/2012 e 977/2012 da Polícia Federal. Com acesso a evidências não antes disponíveis, é razoável que o cálculo resulte em valor diferente. E é isso que aqui ocorre.

80. Além disso, a jurisprudência do TCU (cf. Acórdãos 5.384/2016-TCU-2ª Câmara, 7.107/2010-TCU-1ª Câmara) deixa claro que, nas tomadas de contas especiais, o TCU possui ampla liberdade de cognição, tendo autonomia na identificação dos responsáveis e no cálculo do débito a figurar nos processos até a realização da citação, não sendo necessário que sejam os mesmos valores veiculados nas fases anteriores à conversão do processo em TCE.

81. Portanto, não há ausência de liquidez e certeza quanto ao cálculo do sobrepreço, como tenta argumentar o responsável.

82. Quanto a reclamação da contabilização de juros de mora no "período utilizado pelo TCU para apurar e quantificar o suposto dano", não é possível seu acolhimento por falta de previsão legal.

O Regimento Interno do TCU traz o que segue:

*Art. 210. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, **atualizada monetariamente a partir da data da irregularidade**, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 267.*

(grifos nossos)

83. Ainda, o Boletim de Jurisprudência do TCU n. 158 de 13/02/2017 vai na mesma linha:

Acórdão 76/2017 Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministra Ana Arraes)

Responsabilidade. Débito. Juros de mora. Termo inicial. Citação.

Mesmo havendo demora na apreciação conclusiva do processo no TCU, não é possível considerar a data da citação, em vez da ocorrência do fato, como termo inicial de incidência de juros, por ausência de previsão legal.

84. Em relação à participação do responsável no delito, não se observaram evidências suficientes para seu arrolamento nessa TCE, conforme detalhamento abaixo.

85. A instrução preliminar baseou-se em denúncias do MPF-GO (peças 26 e 27) e em Acordo de Leniência (AL) entre a Construtora Camargo Corrêa e o CADE (peças 23-25). Apesar de não ter sido citado no AL, o Sr. Ricardo de Queiroz Galvão foi denunciado pelo MPF-GO, pois, segundo aquele MP, o então gerente comercial Sr. José Ivanildo Santos atuou no cartel sob as ordens do Sr. Ricardo.

86. Ademais, em notas de rodapé (peça 27, p. 16), a denúncia traz o que segue:

33 "A formulação ilegal do contrato e dos termos aditivos decorreu precisamente da assinatura do Paciente, aposta por meio de procurador por ele constituído. Além disso, não se pode admitir que o Paciente não estivesse cônscio das circunstâncias de assinatura do contrato e dos termos aditivos em questão, pois, diferentemente do que se alegam na impetração, tal fator não consistia em mera minúcia do certame licitatório, mas na precisa identificação da essência da prestação do serviço e de sua rentabilidade" (fls. 769, IPL 0238/2011).

34 Ricardo de Queiroz Galvão era acionista controlador (por intermédio da QUEIROZ GALVÃO S/A) e diretor-geral da CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S/A durante o período de 2004 a 2009, época em que o cartel estava em plena atuação e boa parte das fraudes em licitação descritas na denúncia foram praticadas pelos denunciados.

87. O Parquet utiliza a teoria do domínio do fato para arrolar o responsável na denúncia (peça 27, p.25-26), estando tal teoria justificada por outorga de poderes via procuração do Sr. Ricardo ao Sr. José Ivanildo. À época, o responsável era Diretor-Geral e sócio da empresa (através de sua holding).

88. O responsável alega que a procuração outorgada é genérica e que se trata de prática corriqueira na gestão de sociedades empresariais do porte da Construtora Queiroz Galvão, sendo esse um expediente necessário para o correto funcionamento da empresa:

80. Veja-se que, do mesmo modo que a empresa outorgava procurações a diretores, superintendentes e gerentes, o fazia em relação a sociedades de advogados, funcionários da área administrativa aduaneira e financeira, empresas de transportes, entre outras.

*81. Nesse contexto, **incumbia ao Defendente a representação da empresa na outorga de poderes com a finalidade de atender as suas necessidades gerenciais e operacionais.***

89. Verificada a procuração trazida pelo defendente (peça 125, p. 22-23, e também exibida abaixo), observou-se que não se trata de instrumento específico para a licitação aqui tratada, mas de poderes genéricos e amplos, conforme argumentado pela defesa.

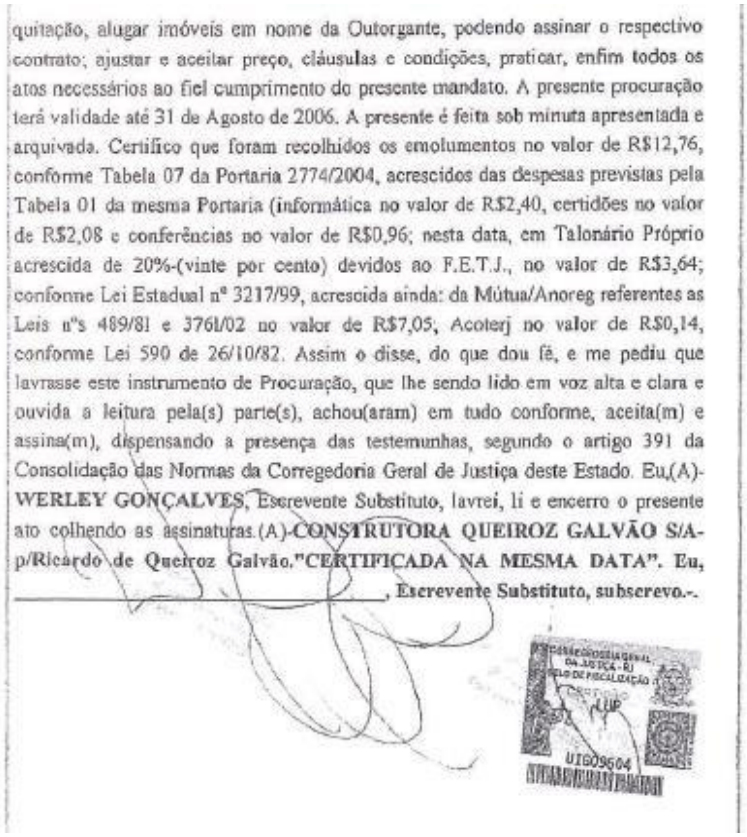
cqs-047
LIVRO Nº 6457
FOLHAS Nº 156
ATO Nº 112
CERTIDÃO

PROCURAÇÃO BASTANTE QUE

FAZ: CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S/A.,

na forma abaixo:-----

SAIBAM - Quantos este público instrumento de Procuração bastante virem que, no ano de dois mil e cinco (2005), aos dez-(10) dias do mês de Agosto-(08), nesta Cidade do Rio de Janeiro, neste Cartório do 17º Ofício de Notas, sito à Rua do Carmo nº 63, Centro e perante mim, **WERLEY GONÇALVES**, Escrevente Substituto, desta Serventia Justiça, conforme Lei Federal nº 8.935 de 18.11.1994 e publicada no Diário Oficial de 21.11.1994, compareceu como Outorgante, **CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S/A.**, com sede nesta Cidade à Av. Rio Branco nº 156 – Grupo 3037, Centro, Rio de Janeiro-RJ, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.412.792/0001-60, neste ato representada por seu Diretor, Ricardo de Queiroz Galvão, brasileiro, casado, engenheiro, portador da carteira de identidade nº 04280-6, expedida pelo CREA/RJ, em 15.08.86, inscrito no CPF sob o nº 784.917.977-34, residente e domiciliado nesta cidade, onde tem escritório do endereço de sua representada. O presente reconhecido e identificado como sendo o próprio, consoante fazem certos os documentos a mim apresentados. Então, pela outorgante, através de seu representante legal, e conforme dados do procurador e os elementos relativos ao objeto da presente, fornecidos e conferidos por ela outorgante, a qual se responsabiliza, me foi dito que por este público instrumento e na melhor forma de direito, nomeia e constitui seu bastante procurador, **JOSÉ IVANILDO SANTOS LOPES**, brasileiro, casado, engenheiro, portador da carteira de identidade nº 8754-D, expedida pelo CREA/PE, inscrito no CPF sob o nº 127.338.494-68, residente e domiciliado na Cidade de Belém, Estado do Pará, a quem confere poderes para representar a Outorgante perante quaisquer Órgãos da Administração Direta ou Indireta, Federal, Estadual ou Municipal, Concessionárias de Serviços Públicos, Entidades de Direito Privado localizados no Distrito Federal e nos Estados do Tocantins, Acre, Goiás, Pará, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Roraima e Rondônia, podendo dito procurador, assinar e apresentar propostas em licitações promovidas pelos referidos órgãos, assinar e impugnar atas, recorrer de decisões, assinar contratos, termos aditivos, termos de recebimento de obras, faturas, requerer e receber devoluções de cauções e retenções, receber, dar



quitação, alugar imóveis em nome da Outorgante, podendo assinar o respectivo contrato; ajustar e aceitar preço, cláusulas e condições, praticar, enfim todos os atos necessários ao fiel cumprimento do presente mandato. A presente procuração terá validade até 31 de Agosto de 2006. A presente é feita sob minuta apresentada e arquivada. Certifico que foram recolhidos os emolumentos no valor de R$12,76, conforme Tabela 07 da Portaria 2774/2004, acrescidos das despesas previstas pela Tabela 01 da mesma Portaria (informática no valor de R$2,40, certidões no valor de R$2,08 e conferências no valor de R$0,96; nesta data, em Talonário Próprio acrescida de 20%-(vinte por cento) devidos ao F.E.T.J., no valor de R$3,64; conforme Lei Estadual nº 3217/99, acrescida ainda: da Mútua/Anoreg referentes as Leis n"s 489/81 e 3761/02 no valor de R$7,05; Acoterj no valor de R$0,14, conforme Lei 590 de 26/10/82. Assim o disse, do que dou fé, e me pediu que lavrasse este instrumento de Procuração, que lhe sendo lido em voz alta e clara e ouvida a leitura pela(s) parte(s), achou(aram) em tudo conforme, aceita(m) e assina(m), dispensando a presença das testemunhas, segundo o artigo 391 da Consolidação das Normas da Corregedoria Geral de Justiça deste Estado. Eu,(A)- **WERLEY GONÇALVES**, Escrevente Substituto, lavrei, li e encerro o presente ato colhendo as assinaturas.(A)-**CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S/A-p/Ricardo de Queiroz Galvão."CERTIFICADA NA MESMA DATA". Eu, _____, Escrevente Substituto, subscrevo.-.**

90. Observa-se, portanto, a seguinte situação: (i) o responsável não é citado no AL do CADE; (ii) a denúncia do MPF-GO traz a teoria do domínio do fato para imputar responsabilidade ao Sr. Ricardo; (iii) o embasamento para a aplicação da teoria é a outorga de poderes através de procuração; (iv) a procuração outorga poderes genéricos e amplos; e (v) é razoável a alegação do defendente de que procurações como essa são utilizadas no dia-a-dia da empresa para seu funcionamento habitual.

91. Em que pese a condição à época de diretor e sócio, o que poderia trazer situação em que o defendente seria beneficiado pela fraude apontada, subsiste o estado de que a única justificativa para sustentar a teoria do domínio do fato é o documento de procuração em que o Sr. Ricardo outorga poderes ao Sr. José Ivanildo.

92. Desta forma, ***não foi possível identificar, nos autos do processo, <u>evidências suficientes</u> para o arrolamento do Sr. Ricardo de Queiroz Galvão como responsável pelo ato pelo qual foi citado, cabendo, portanto, a exclusão do referido responsável do polo passivo destes autos e a retirada da medida de indisponibilidade de bens feita em seu desfavor, sem, contudo, julgar regulares suas contas****.*

93. Em outras palavras, não consta dos autos evidências, ainda que testemunhais obtidas nos processos penais, de que o responsável tenha sido comunicado acerca dos atos ilícitos e tenha dado sua anuência.

94. Por fim, não há óbices quanto ao requerimento de fazer constar os nomes dos advogados listados nas expedições de ofícios desse Tribunal.

(V) José Ivanildo Santos Lopes (alegações de defesa – peças 127 e 135)

95. O responsável manifestou-se acerca da conduta de participar de atos de corrupção e de conluio no âmbito da Concorrência 8/2004 da Valec que resultou em superfaturamento no valor de R$ 13.035.797,50 (base nov/2004) no Contrato 14/2006, oriundo da Concorrência 8/2004 da Valec, referente a construção do lote 1, da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho de 12 km, entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, pactuado com a Construtora Queiroz Galvão S/A, infringindo o art. 3º da Lei 8.666/1993, o art. 37 da Constituição Federal e o princípio da economicidade.

96. Preliminarmente, solicita a suspensão do processo nesta Corte de Contas até a análise judicial quanto ao recebimento da denúncia criminal n. 0028535-51.2017.4.01.3500 na Justiça Federal do Estado de Goiás.

97. Em seguida, pugna por sua exclusão do rol de responsáveis deste processo, citando a impossibilidade de o TCU aplicar a sanção ao responsável:

*Diante de diversos casos com os quais se depara, **o Tribunal tem reiteradamente adotado postura que reforça o entendimento de que a parte final do inciso II do art. 71 da Constituição Federal não o leva a responsabilizar todo e qualquer agente independentemente de benefício direto ou prévia relação jurídica com o Estado. Prova disso é que, normalmente, apenas as empresas contratadas, e não seus empregados, figuram como responsáveis pelo débito apurado pelo Tribunal, ao lado dos agentes públicos envolvidos**. **Não é desejável que o julgamento de determinado caso simplesmente desconsidere as decisões anteriores**. [...]*

(peça 127, p. 9)

98. Ainda em sua defesa, cita a ausência de conteúdo probatório válido que vincule o responsável aos atos apontados pelo TCU. Em síntese, afirma que teria sido arrolado como responsável apenas com base em testemunho de colaborador premiado, sem apontamento dos elementos que confirmem as alegações (cf. peça 127, p. 11).

99. Em tópico posterior, discorre quanto as suas atribuições na empresa. Afirma que era funcionário de quarto escalão e que apenas teria cumprido com as atribuições impostas a qualquer Diretor Comercial, entre elas a assinatura de contratos e termos aditivos. Anota que não teria assinado a proposta encaminhada pela empresa à Valec para a licitação do Lote 1, apontando que o Sr. Djalma Magalhaes Junior teria assinado a proposta, em 3 de fevereiro de 2005. Alega que residia em Belém-PA à época, e que não seria o responsável pela superintendência comercial da Região centro-oeste. Assegura que não haveria nenhuma comprovação de obtenção de benefício por sua parte, e que não seria possível supor que uma alteração contratual automaticamente corresponde a obtenção de vantagem indevida (cf. peça 127, p. 15).

100. Passa, em seguida, a tratar do que chama de "equívocos técnicos que embasam a quantificação do alegado". Para isto, cita três análises técnicas que chegam a resultados de sobrepreços diferentes: (i) Relatório de Auditoria n. 021.283/2008-1, 8,85%; (ii) Tomada de Contas Especial n. 004.057/2015-2, 12,32%; (iii) Laudos 233/2012 e 977/2012 da Polícia Federal, 7,26%. Alega, portanto, ausência de liquidez e certeza quanto ao cálculo do sobrepreço, além de excesso.

101. Ainda, afirma que o débito foi considerado até a 50ª medição do contrato, afirmando que há muito não participava mais da gestão da empresa. Assim, alega que, em remota hipótese, deveria responder pelo dano causado apenas no período em que esteve na empresa e assinou contratos e termos.

102. Ato contínuo, reclama quanto a contabilização de juros em período utilizado pelo TCU para apurar e quantificar o dano:

E, de qualquer modo, urge salientar que, atualmente, dos R$ 37.396.525,97 que se tornariam indisponíveis, R$ 21.431.059,36 equivalem apenas a juros e correção monetária dos valores apurados pelo TCU a partir dos valores históricos, tendo sido contabilizado para fins de juros todo o período utilizado pelo TCU para apurar e quantificar o suposto dano derivado das obras [10 anos], valor superior ao próprio suposto sobrepreço! Segundo cálculos realizados no site do TCU, o valor de R $13.035.797,59, acaso seja apenas atualizado (sem a aplicação de juros de mora), implica o importe de R$ 26.625.253,91.

(peça 127, p. 20)

103. Por fim, conclui elencando seus pedidos:

Pelo exposto, o ora Defendente, Sr. José Ivanildo Santos Lopes, requer que seja:

a) suspensa a presente Tomada de Contas Especial até a conclusão definitiva da Ação Penal ou, sucessivamente, até a decisão definitiva do recebimento da Denúncia Criminal;

b) Ainda preliminarmente, declarada a ilegitimidade passiva para figurar como parte

responsável nos autos da presente Tomada de Contas Especial;

c) No mérito, seja afastada toda e qualquer imputação da prática de ilícitos relacionados às obras da FNS, pois ausente qualquer conduta irregular praticada pelo Defendente;

d) Deferida e efetuada a juntada dos documentos mencionados na peça, na forma do §5º, do art. 11, da Lei 11.419/06, no prazo de 10 dias, em vista de sua digitalização ser inviável devido ao grande volume das peças.

Protesta-se pela produção de provas pelos meios licitamente admitidos em Direito, em especial documental suplementar, pericial e testemunhal, requerendo-se, desde logo, que o TCU se manifeste a respeito de toda a prova documental que é apresentada com esta defesa.

A partir da aplicação do princípio da não-surpresa (art. 9º e art. 10, CPC), pede-se que, caso sejam identificados novos elementos fáticos ou fundamentos jurídicos para as discussões aventadas neste processo, lhe seja concedida vista previamente à adoção de qualquer decisão por esta E. Corte, de modo a viabilizar o contraditório e ampla defesa efetivos, transparentes e imediatos, sob pena de nulidade da decisão proferida.

Requer, por fim, que a expedição de ofícios por este Tribunal constem os nomes dos advogados MARINA HERMETO CORREA (OAB/MG 75.173), TATHIANE VIEIRA VIGGIANO FERNANDES (OAB/DF 27.154) e PATRÍCIA GUÉRCIO TEIXEIRA DELAGE (OAB/MG 90.459).

Análise

104. Quanto a suspensão do processo nessa Corte de Contas, assunto idêntico já foi analisado no tópico referente ao Sr. Ricardo de Queiroz Galvão. Da mesma forma, aqui, propõe-se a rejeição dos argumentos da defesa pelos mesmos motivos.

105. O responsável afirma que teria sido arrolado com base em testemunhos de colaborador, sem apontamento dos elementos que confirmem as alegações. Todavia, a instrução preliminar deixa claro que:

O uso de prova emprestada de processo penal e a utilização de informações dos acordos de colaboração em processo administrativo tem respaldo na jurisprudência do TCU como se depreende, dentre outros, dos Acórdãos do Plenário 2.426/2012, 216/2013, 1.718/2014, 483/2014, 1831/2017 e 1601/2017. ***As fiscalizações anteriores deste tribunal já trazem fortes indícios de atos de corrupção e conluio no contrato em tela, e já trazem evidências suficientes para a responsabilização na presente tomada de contas especial. As provas emprestadas das operações Lava Jato e O Recebedor trazem nova perspectiva e fortalecem esta responsabilização.***

(...)

118. A FNS-GO tem sido fiscalizada por este Tribunal há mais de 10 anos. No processo do Fiscobras 2008 (TC 021.283/2008-1), após extenso debate processual, instaurou-se uma TCE para cada contrato objeto de superfaturamento (Acórdão 2.447/2014-TCU-Plenário). Dentre estas TCES, quatro já tem acórdãos neste Tribunal, onde os responsáveis foram citados: Acórdãos 1.831/2017, 1.601/2017, 2.305/2017 e 2.310/2017.

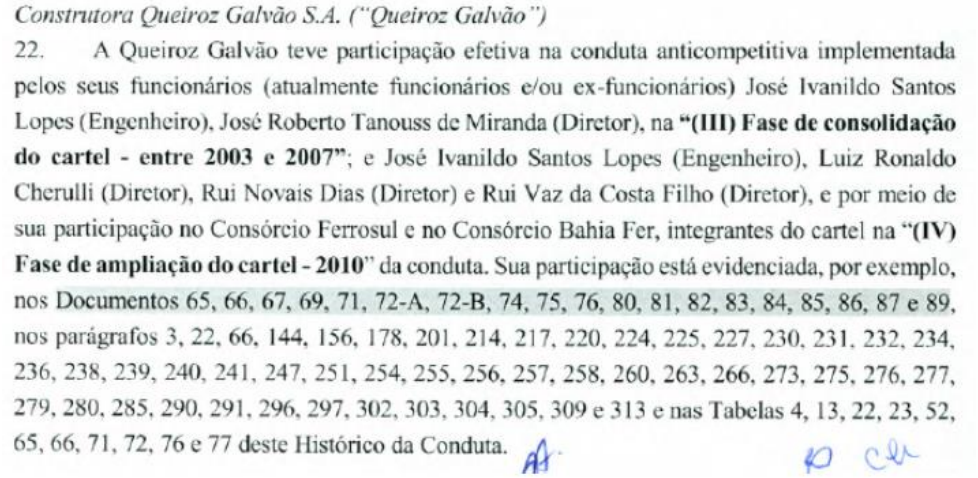
119. Esta instrução preliminar trata do Contrato 14/2006, pactuado com a Construtora Queiroz Galvão S.A, para construção do lote 1, da Ferrovia Norte-Sul (FNS), e teve por objetivo identificar os responsáveis e quantificar o débito decorrente do superfaturamento.

106. Portanto, não merece prosperar o argumento do responsável de que teria sido arrolado apenas com base em testemunhos de colaboração, haja vista a existência de outras provas e evidências, inclusive aquelas de fiscalizações anteriores realizadas por este Tribunal.

107. Em tópico posterior, passa a argumentar quanto a sua função na empresa: afirma que apenas teria cumprido com as atribuições impostas a qualquer diretor comercial, como assinaturas de contratos e termos; anota que não teria assinado a proposta encaminhada à Valec e que residia em Belém-PA à época, não sendo responsável pela superintendência do centro-oeste.

108. Apesar de sua afirmação de não ter assinado a proposta, há diversas evidências na instrução preliminar que demonstram que o Sr. José Ivanildo Santos Lopes continuou atuando no cartel como representante da Queiroz Galvão:

O acordo de leniência feito com o Cade explicita a conduta da construtora (pag.15, peça 24) e nomeia os representantes envolvidos, Sr. Ivanildo Santos Lopes e Sr. Jose Roberto Tanouss de Miranda:



Construtora Queiroz Galvão S.A. ("Queiroz Galvão")

22. A Queiroz Galvão teve participação efetiva na conduta anticompetitiva implementada pelos seus funcionários (atualmente funcionários e/ou ex-funcionários) José Ivanildo Santos Lopes (Engenheiro), José Roberto Tanouss de Miranda (Diretor), na **"(III) Fase de consolidação do cartel - entre 2003 e 2007"**; e José Ivanildo Santos Lopes (Engenheiro), Luiz Ronaldo Cherulli (Diretor), Rui Novais Dias (Diretor) e Rui Vaz da Costa Filho (Diretor), e por meio de sua participação no Consórcio Ferrosul e no Consórcio Bahia Fer, integrantes do cartel na **"(IV) Fase de ampliação do cartel - 2010"** da conduta. Sua participação está evidenciada, por exemplo, nos Documentos 65, 66, 67, 69, 71, 72-A, 72-B, 74, 75, 76, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87 e 89, nos parágrafos 3, 22, 66, 144, 156, 178, 201, 214, 217, 220, 224, 225, 227, 230, 231, 232, 234, 236, 238, 239, 240, 241, 247, 251, 254, 255, 256, 257, 258, 260, 263, 266, 273, 275, 276, 277, 279, 280, 285, 290, 291, 296, 297, 302, 303, 304, 305, 309 e 313 e nas Tabelas 4, 13, 22, 23, 52, 65, 66, 71, 72, 76 e 77 deste Histórico da Conduta.

Rodrigo Lopes, diretor da Andrade Gutierrez, também participante do cartel, em seu acordo de colaboração com o MPF (termo de colaboração n 6, pag. 80, peça 37), confirma participação da QG e do Sr. Ivanildo no cartel, especificamente para a concorrência 8/2204 (grifos acrescidos):

QUE na época do edital n.º 008/2004, (...) QUE o colaborador participou de reuniões, representando a ANDRADE GUTIERREZ, junto ao cartel de empresas à partir de outubro de 2004, quando a diretoria da VALEC anunciou, em audiência pública, que tinha a intenção de contratar novos trechos de obras da Ferrovia Norte Sul, contendo trechos em TO e GO; QUE as empresas do cartel e seus respectivos representantes que participavam dessas reuniões eram, incluindo o colaborador, representando a ANDRADE GUTIERREZ, as seguintes empresas: (...), QUEIROZ GALVÃO, representada por JOSÉ LIMA, gerente comercial e IVANILDO LOPES, gerente comercial, (....)

109. A denúncia criminal feita pelo Ministério Público Federal acerca das obras do Lote 1 e da Construtora Queiroz Galvão especifica quem foram os representantes da Construtora, (peca 27, pag. 8, 9 e 15):

Pela CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S.A., em nome da pessoa jurídica e em benefício dela, atuou, para viabilizar a sua participação no cartel, o então gerente comercial JOSÉ IVANILDO SANTOS, o que fez sob as ordens de RICARDO DE QUEIROZ GALVÃO, então Diretor-geral da Construtora Queiroz Galvão, seu superior hierárquico que outorgou-lhes poderes (procuração) para agir em nome da empresa no caso específico e que, portanto, tinha pleno domínio do fato. (...)

JOSÉ IVANILDO SANTOS LOPES, gerente comercial, atuou em nome e em benefício da QUEIROZ GALVÃO ENGENHARIA S.A./CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S.A., nas tratativas relacionadas ao direcionamento fraudulento da licitação, à definição dos lotes e à combinação dos preços.

JOSÉ IVANILDO assinou, ainda, o contrato e todos os seus 12 termos aditivos, no período de 13/04/2007 a 21/06/2011, atuando sob as ordens e o comando de RICARDO DE QUEIROZ GALVÃO, que lhe outorgara poderes por procuração para agir e que tinha pleno domínio do fato, podendo a qualquer tempo interromper ou impedir a prática criminosa, o que não fez, muito pelo contrário, permitiu que a empresa que dirigia, a QUEIROZ GALVÃO, tomasse parte ativa nas fraudes e delas se beneficiasse.

A respeito do Sr. Ivanildo, ressalte-se que apesar de não ser objeto da presente tomada de contas especial – que trata apenas do lote 1 e da Concorrência 8/2004 - há evidencias de que o ele continuou atuando no cartel como representante da QG. O histórico de conduta do Cade (peças 23-25) narra extensamente a participação dele na licitação de 2010 para os outros lotes da FNS e

Ferronorte. Destacamos um trecho da extensa narrativa sobre a licitação ocorrida em 2010:

221. **A Signatária esclarece que a CCCC foi representada nessas discussões por [redacted], com autorização de [redacted]. Também faziam parte das discussões entre concorrentes: (i) pela Queiroz Galvão, José Ivanildo Santos Lopes (Engenheiro na Queiroz Galvão); (ii) pelo Consórcio Constran/Egesa/Carioca, Luiz Sérgio Nogueira (Engenheiro na**

236. Segundo o Signatário [redacted], durante a sessão pública de abertura dos envelopes, que teve início às 15h do dia 27.09.2010, José Ivanildo Santos Lopes (Engenheiro na Queiroz Galvão) retirou-se do local logo após a divulgação do resultado do Lote 02, antes mesmo do anúncio dos demais lotes, dirigindo-se ao escritório da Queiroz Galvão em Brasília para tentar entender a razão do equívoco. Isso porque, conforme narrado acima, a sua empresa havia sido responsável pela confecção e entrega das propostas.

238. Conforme declarado pelo Signatário [redacted], foi feito contato com José Ivanildo Santos Lopes (Engenheiro na Queiroz Galvão) mais tarde naquele dia e este confirmou que houve equívoco por parte da Queiroz Galvão na entrega dos envelopes. Tal afirmação se embasou no fato de **os envelopes com as propostas que respeitavam o acordo anticompetitivo ainda estarem no escritório da Queiroz Galvão, tendo sido entregues, por equívoco, as propostas competitivas.** Segundo reportado por José Ivanildo Santos Lopes ao Signatário [redacted], o erro aconteceu na identificação dos envelopes, que foram enviados lacrados do Rio de Janeiro/RJ – onde fica a matriz da Queiroz Galvão e são confeccionadas as propostas – para Brasília/DF – onde seria feita a entrega.

239. Na imagem abaixo, encontra-se em destaque o registro telefônico do contato entre José Ivanildo Santos Lopes (Engenheiro na Queiroz Galvão) e [redacted] em que se confirmou o erro na entrega das propostas. A ligação foi feita para o ramal de José Ivanildo Santos Lopes no escritório da Queiroz Galvão em Brasília/DF [(61) 2191-6650]. Note-se que a ligação ocorreu menos de duas horas após o horário marcado para a abertura dos envelopes e que na ocasião José Ivanildo Santos Lopes falou do escritório da Queiroz Galvão. Isso porque, conforme narrado, José Ivanildo Santos Lopes retirou-se do local antes de encerrada a sessão de abertura dos envelopes, dirigindo-se ao escritório da Queiroz Galvão para apurar a causa do erro.

A responsabilização do Sr. Ivanildo fica ainda mais evidente porque, além dele ter sido diretor da Diretor da Construtora Queiroz Galvão S.A, ele era o procurador, representante da construtora e signatário do Contrato 14/2006 (peça 31):

VALEC

Qualidade Total

CONTRATO Nº 014/06
PROCESSO Nº 165/04

CONTRATO QUE ENTRE SI FAZEM A VALEC- ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A., COMO CONTRATANTE E CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S/A, COMO CONTRATADA.

VALEC - ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A., sociedade anônima, fechada, concessionária de serviço público, controlada pela União e supervisionada pelo Ministério dos Transportes, com sede na Cidade de São Luís, Estado do Maranhão e com escritório no Setor de Autarquias Norte - SAN, Quadra 03, Lote A, Ed. Núcleo dos Transportes – Sala 1.208 a 1.248, na Cidade de Brasília, Distrito Federal, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda sob o nº 42.150.664/0007-72, doravante denominada CONTRATANTE, neste ato representada pelo seu Diretor-Presidente José Francisco das Neves e pelo Diretor de Engenharia Ulisses Assad e **CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S/A**, com sede na Avenida Rio Branco nº 156, cj. 3037- Centro, Rio de Janeiro-RJ, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda sob o nº 33.412.792/0001/60, doravante denominada CONTRATADA, neste ato representada por seu Procurador José Ivanildo Santos Lopes, resolvem com fundamento no art. 23, inciso I, alínea "c", da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais diplomas que a alteram, e com base na CONCORRÊNCIA nº 008/04, Processo nº 165/04 – volumes 90 A, B, C e D, homologada em 28/04/2005, celebrar o presente Contrato, mediante as cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO

1.1 - O objeto do presente Contrato é a execução pela CONTRATADA, sob o regime de empreitada por preço unitário, de Obra de Infra-estrutura e Superestrutura Ferroviárias e Obras de Arte Especiais, no trecho de 12 km, compreendido entre Porto Seco de Anápolis a Campo Limpo no Estado de Goiás, relativo ao lote 1 da Concorrência nº 008/04, abrangendo, mas não se limitando a:

VALEC

Qualidade Total

E, por estarem assim justas e acordadas, as Partes assinam o presente CONTRATO, em 03 (três) vias de igual teor e para um só efeito, na presença das testemunhas abaixo.

Brasília, 08 de junho de 2006.

VALEC - ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A.
Nome: José Francisco das Neves
Cargo: Diretor-Presidente

VALEC - ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A.
Nome: Ulisses Assad
Cargo: Diretor de Engenharia

CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S/A
Nome: José Ivanildo Santos Lopes
CPF/MF nº: 127.338.494/68
Procurador

Resta então demonstrada a atuação da Construtora Queiroz Galvão e de seus executivos no cartel, fraude à licitação e prática de corrupção em contratos com a Valec.

110. Como apresentado acima, os argumentos da defesa não possuem o condão de desfazer o que foi apresentado na instrução preliminar. Portanto, não merece acolhimento o que aqui pugna o responsável.

111. Quanto a alegação de divergências entre cálculos de sobrepreço, note-se que o responsável foi citado (peça 55) a apresentar alegações de defesa quanto ao superfaturamento apontado no TC 004.057/2015-2:

(...)

1. Nos termos do Despacho exarado pelo Ministro Benjamin Zymler, em 21/12/2017, no bojo do presente processo de Tomada de Contas Especial TC 004.057/2015-5, instaurado por força do subitem 9.2.2 do Acórdão 2447/2014-TCU-Plenário, para apuração do débito decorrente de indício de superfaturamento apontado nas obras do lote 1 da Ferrovia Norte Sul (FNS), no Estado de Goiás, fica a Vossa Senhoria CITADO, com fundamento nos arts. 10, § 1º, 12, incisos I e II, e 16, §2º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, e 209, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, para, no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento da presente comunicação, apresentar alegações de defesa quanto às ocorrências descritas a seguir e/ou recolher, conforme detalhado no Anexo I deste ofício, aos cofres da Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A, solidariamente com os responsáveis indicados, os valores históricos atualizados monetariamente desde as respectivas datas de ocorrência até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor. O valor total da dívida atualizada monetariamente até 4/1/2018 corresponde a R$ 26.697.470,55.

2. O débito é decorrente de, na condição de dirigente da Construtora Queiroz Galvão S.A., participar de atos de corrupção e de conluio no âmbito da Concorrência 8/2004 da Valec, que resultou em superfaturamento no valor de R$ 13.035.797,50 (base novembro de 2004), no Contrato 14/2006, oriundo da Concorrência 8/2004, celebrado entre a Valec e a Construtora Queiroz Galvão S/A em 15/09/2006, referente à construção do lote 1, em trecho de 12 km, entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, infringindo o art. 3º, o art. 6º, inciso IX, alínea "f" e o art. 43, inciso IV da Lei 8.666/1993, além de infringir o art. 37 da Constituição Federal e o princípio da economicidade.

3. A rejeição das alegações de defesa poderá ensejar, além do julgamento pela irregularidade das contas do responsável, a condenação ao pagamento do débito, o qual será atualizado monetariamente, desde as respectivas datas de ocorrência, acrescidos dos juros de mora devidos, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, nos termos da legislação vigente, bem como a imputação de multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. O valor total da dívida atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora até 4/1/2018 corresponde a R$ 37.617.613,27.

(...)

112. Também é importante frisar que o cálculo atual foi realizado após aqueles referentes ao Relatório de Auditoria n. 021.283/2008-1 e Laudos 233/2012 e 977/2012 da Polícia Federal. Com acesso a evidências não antes disponíveis, é razoável que o cálculo resulte em valor diferente. E é isso que aqui ocorre.

113. Além disso, a jurisprudência do TCU (cf. Acórdãos 5.384/2016-TCU-2ª Câmara, 7.107/2010-TCU-1ª Câmara) deixa claro que, nas tomadas de contas especiais, o TCU possui ampla liberdade de cognição, tendo autonomia na identificação dos responsáveis e no cálculo do débito a figurar nos processos até a realização da citação, não sendo necessário que sejam os mesmos valores veiculados nas fases anteriores à conversão do processo em TCE.

114. Portanto, não há ausência de liquidez e certeza quanto ao cálculo do sobrepreço, como tenta argumentar o responsável.

115. Mais à frente, ao alegar que teria saído da empresa muito tempo antes da 50ª medição do

contrato (até onde a instrução preliminar considerou), explica que deveria responder – em remota hipótese – pelo período em que esteve na empresa e assinou os contratos e termos. Aqui, o que pugna o responsável não deve prosperar pela razão de que seus atos possuem consequências elásticas no tempo, haja vista que as fraudes praticadas na licitação e que resultaram na celebração do contrato foi o que propiciou a ocorrência dos pagamentos superfaturados. Em outras palavras, há nexo de causalidade direto entre a conduta do responsável e a integralidade do débito.

116. Importante notar que o defendente foi arrolado como solidário pela instrução preliminar, conforme a seguir:

47. Dessa forma, foi considerada a solidariedade entre todos os envolvidos conforme disposto na alínea "b" do § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992, que define o responsável solidário como o agente que "de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano", inclusive particular ou empresa contratada.

(peça 40, p. 11)

117. Quanto a reclamação da contabilização de juros de mora no "período utilizado pelo TCU para apurar e quantificar o suposto dano", não é possível seu acolhimento por falta de previsão legal. O Regimento Interno do TCU traz o que segue:

*Art. 210. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, **atualizada monetariamente a partir da data da irregularidade**, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 267.*

(grifos nossos)

118. Ainda, o Boletim de Jurisprudência do TCU n. 158 de 13/02/2017 vai na mesma linha:

Acórdão 76/2017 Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministra Ana Arraes)

Responsabilidade. Débito. Juros de mora. Termo inicial. Citação.

Mesmo havendo demora na apreciação conclusiva do processo no TCU, não é possível considerar a data da citação, em vez da ocorrência do fato, como termo inicial de incidência de juros, por ausência de previsão legal.

119. Por fim, não há óbices quanto ao requerimento de fazer constar os nomes dos advogados listados nas expedições de ofícios desse Tribunal.

(VI) Construtora Queiroz Galvão S.A. (alegações de defesa – peças 126 e 140)

116. A Construtora Queiroz Galvão S/A foi citada nestes autos em razão de superfaturamento no contrato 14/2006 relativo ao Lote 1 da Ferrovia Norte-Sul, trecho de 12 km entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, conforme a seguir transcrito:

*2. O débito é decorrente de, **na condição de contratada da Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A para execução do Contrato 14/2006, beneficiar-se de atos de corrupção e de conluio no âmbito da Concorrência 8/2004 da Valec que resultou em superfaturamento no valor de R$ 13.035.797,50 (base nov/2004)**, no Contrato 14/2006, referente a construção do lote 1, da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho de 12 km, entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, infringindo o art. 3º da Lei 8.666/1993, o art. 37 da Constituição Federal e o princípio da economicidade*

(peça 54, p. 1)

117. O ofício de citação consta da peça 54. A empresa tomou ciência dessa comunicação na data de 11/1/2018, conforme demonstra a peça 75, e compareceu aos autos em duas oportunidades, com alegações de defesa iniciais na peça 126 (na qual, ademais, solicitou prorrogação de prazo para trazer elementos complementares) e posteriormente com argumentos mais detalhados na peça 140.

118. Passa-se a análise dos elementos acostados aos autos pela empresa conforme estrutura dos argumentos feitos pela própria empresa.

I.1. Alegações de defesa da peça 126

I.1.1. Alegações preliminares (peça 126, p. 1-7)

119. Após tecer um histórico das obras da Ferrovia Norte-Sul, a empresa traz informações no sentido de defender que o percentual de sobrepreço identificado pelo TCU em auditorias do Fiscobras 2008 no contrato 14/2006 (Lote 1) seria significativamente menor do que os demais lotes.

120. Argumenta que, em 2009, teria tido a oportunidade de se manifestar, ocasião em que teria pugnado para que os preços de referência adotados pelo Tribunal fossem reavaliados, uma vez que, segundo a empresa, as composições de preços do Sicro 2 não poderiam ser utilizadas sem adaptações ao caso concreto, sobretudo em face de alterações de produtividade e outras características e peculiaridades do empreendimento.

121. Aduz que, em alguns itens, os custos diretos de referência adotados pelo Tribunal seriam adequados e teriam contado com anuência da empresa.

122. Não obstante, teria havido "recalcitrância do TCU" (peça 126, p. 3) em manter referenciais supostamente inadequados de custo indireto (BDI). A empresa, então, teria reiterado manifestações acerca disso nos autos do relatório de auditoria, inclusive posteriores ao momento inicial em que compareceu aos autos.

123. Dessa maneira, de acordo com a empresa, entre 2009 e 2014, as discussões empreendidas entre a empresa defendente e o TCU teriam sido centradas no tema do BDI, inclusive no tocante à compatibilidade dos custos indiretos reais, os quais teriam sido apresentados pela empresa ao Tribunal.

124. Continua suas alegações afirmando que, na última análise da unidade técnica pelo Tribunal, o percentual de sobrepreço apurado "mesmo sem qualquer ajuste no BDI, foi a 1,82% do valor total analisado, variação ínfima considerando o vulto do contrato" (peça 126, p. 5).

125. Por fim, em 2014, o Tribunal teria concluído o julgamento da fiscalização sobre a obra da FNS – Lote 1, assinalando a existência de sobrepreço final no importe de 4,90% do valor total do contrato. Esse percentual, segundo a empresa, teria constado no Acórdão 2.447/2014-TCU-Plenário por conta de erro material, o que teria sido suscitado pela empresa e o TCU teria afirmado que eventuais ajustes seriam realizados no curso da TCE.

126. Segundo a empresa, resgatar esse histórico seria relevante, "pois revela que a sua atuação sempre foi no sentido de buscar a coerência nas análises dos preços contratuais" (peça 126, p. 6). Também revelaria que a empresa teria concordado parcialmente com as análises de preços feitas pela fiscalização do Tribunal, o que tornaria inválida "recente afirmação de que ela [a empresa] teve várias oportunidades de se manifestar e não conseguiu afastar o sobrepreço" (peça 126, p. 6).

127. Por ocasião da reanálise de preços pela SeinfraOperações para fins de citação, a empresa alega que a Unidade Técnica teria utilizado novas premissas, o que teria impactado o percentual de sobrepreço identificado. Essas novas premissas teriam sido a ampliação da análise para o valor global final do contrato em todas as suas 50 medições, a inclusão de novos itens na amostra analisada e a manutenção do BDI referencial em 23,9%.

128. Assevera a empresa defendente que, embora a SeinfraOperações tenha supostamente buscado examinar fatos ocorridos há mais de 10 anos, estaria buscando reavaliar todo o processo de elaboração de propostas, orçamentação e execução do contrato, o que teria motivado o pedido de prorrogação de prazo.

<u>Análise</u>

129. Nessas alegações preliminares da empresa, cabe pontuar que o fato de, antes da citação da empresa, o cálculo do débito ter sido revisto ou ampliado não prejudica o contraditório ou a ampla defesa.

130. Aliás, como coloca a jurisprudência do TCU, nas tomadas de contas especiais, o TCU possui ampla liberdade de cognição, tendo autonomia para que, antes de aberta a etapa de contraditório e ampla defesa, possam ser revistos o cálculo do débito, a identificação dos responsáveis ou outros aspectos, não sendo necessários que sejam repetidos os mesmos parâmetros da fase interna das contas ou do julgamento de conversão do processo em TCE (cf. Acórdãos 5384/2016-TCU-2ª Câmara, 7107/2010-TCU-1ª Câmara).

131. Em relação ao histórico processual descrito pela empresa, observa-se que eventuais flutuações acerca do valor de sobrepreço eventualmente apontado são naturais ao longo do desenvolvimento processual, em vista do princípio da verdade material que baliza os processos do

TCU. Dessa maneira, em face de novas evidências e informações, os exames eventualmente procedidos podem ser revistos, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa, o que ocorreu no presente caso.

132. Em relação à suposta "centralidade" do tema do BDI, observa-se que a jurisprudência do TCU dispõe que o exame de eventual sobrepreço deve ocorrer sempre mediante a comparação conjunta de custo e BDI contratual com custo e BDI paradigma, bastando que os valores paradigmas estejam embasados em referências válidas de mercado (cf. Acórdãos 1511/2018, 220/2018, 1134/2017, 648/2016, todos do Plenário). Cabe notar que a análise que resultou no débito ora apurado deriva desse procedimento e respeitou essas premissas oriundas da jurisprudência do Tribunal.

133. No tocante à alegação de erro material do Acórdão 2.447/2014-TCU-Plenário, cabe observar que essa questão deixou de ter importância, considerando o novo cálculo do débito feito pela SeinfraOperações na peça 40 que constou do Despacho do Ministro Relator na peça 43.

I.1.2. Alegações acerca do BDI Referencial adotado no cálculo do débito (peça 126, p. 7-14)

134. A empresa argumenta que essa seria a principal questão controversa dos autos – a adequação do BDI referencial de 23,9% à realidade da obra.

135. Alega que já teria trazido três argumentos atinentes ao tema visando adequar o BDI à realidade de uma obra ferroviária, o que não teria sido acolhido pelo Tribunal. Tendo em vista que houve reexame dos preços contratuais pela SeinfraOperações quando da proposta de citação, a empresa entende que essa questão pode ser rediscutida e traz novas alegações.

136. Segundo a empresa, o BDI seria composto dos custos indiretos, administração local, lucro, impostos, custo financeiro, imprevistos e contingências (cf. peça 126, p. 8). Alega, ademais, que os percentuais e rubricas componentes do BDI seriam específicos para cada obra ou empreendimento. Dessa maneira, o procedimento adotado pela SeinfraOperações nesta TCE seria inválido, levando-se em conta que a unidade técnica teria utilizado "referencial fixo do SICRO" (peça 126, p. 8), uma vez que a obra ferroviária tratada nestes autos possuiria características distintas de uma obra rodoviária.

137. Em seguida, a defesa passa a tecer comentários acerca do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, na linha de que o referido acórdão teria incluído contratos de obras ferroviárias em sua amostra estatística. Também comenta que:

38. Em relação à Administração Local, um dos componentes sob BDI, o Ministro Relator em seu voto destacou que no contrato não fora fixado o percentual referente à essa rubrica e nem limitou esse percentual porquanto cotejou apenas o preço referencial do SICRO com o preço contratado. Veja-se:

'é recomendável que os critérios de medição dos custos da administração local estejam atrelados ao andamento da obra e os seus itens medidos de forma proporcional à execução financeira, de forma a resguardar o ritmo programado da obra que não será beneficiada com aditivos de prorrogação de prazo em decorrência de atrasos injustificáveis e a garantir que a obra chegue ao fim juntamente com a medição e o pagamento de 100% da parcela de administração local, conforme entendimento contido no relatório que antecede o Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário.'

(peça 126, p. 9 – destaques acrescidos)

138. Aduz que, caso seja verificada taxa contratual de BDI fora dos patamares previstos no Acórdão 2622/2013, seria necessário que a equipe de auditoria examinasse de forma detalhada os itens que compõem essa taxa, nos termos do subitem 9.2.1 do referido aresto, sempre sopesando as peculiaridades de cada caso concreto e utilizando os valores constantes do subitem 9.2.2 desse julgado na verificação do impacto esperado para os itens associados à administração local.

139. De acordo com a empresa, caberia a utilização dos índices do acórdão neste processo, uma vez que a presente TCE foi instaurada em 2015, ou seja, posteriormente ao acórdão, além do fato de que esse procedimento resultaria em taxa condizente com a realidade da obra.

140. Dessa maneira, a empresa propõe que o BDI referencial deveria ser de 40,26%, obtido a partir das seguintes premissas:

a) adoção dos referenciais do 3º quartil para as rubricas do BDI, exceto na Administração

Local (na peça 126, p. 12, a empresa chama a exceção de "administração central", porém o procedimento de cálculo deixa claro que se trata da administração local) e no Lucro;

b) adoção para fins de percentual de lucro e de administração local, os valores de 10% e 6%, respectivamente, pois esses seriam compatíveis com a estrutura alocada para o empreendimento, "às suas particularidades e ao mercado pouco aquecido, que justificava uma maior expectativa de lucro" (peça 126, p. 13);

c) adoção da taxa real de ISSQN vigente no município de Anápolis/GO ao longo do empreendimento (2%), além da inclusão da CPMF, vigente à época da orçamentação da obra;

d) "reformulação do chamado 3º quartil e adoção da fórmula do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário com a inclusão do percentual de administração local lá previsto", alcançando o seguinte resultado:

DESCRIÇÃO	3º QUARTIL ADAPTADO
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	6,00%
SEGUROS	0,74%
RISCOS	0,97%
DESPESAS FINANCEIRAS	1,21%
LUCRO	10,00%
IMPOSTOS (*)	6,03%
ADM. LOCAL	10,68%
TOTAL >>	**40,26%**

(peça 126, p. 13)

141. Por conta desse cálculo, a empresa alega ter alcançado resultado idêntico ao de sua proposta na licitação, razão pela qual solicita que esse seja o novo BDI referencial e não a taxa do Sicro 2, anteriormente utilizada.

Análise

142. Em relação às alegações atinentes ao BDI referencial adotado pela SeinfraOperações, na peça 40, a taxa do BDI adotada provém do Sicro, na data-base de referência, nov./2004. Na época o percentual vigente era de 23,9%, de acordo com os preceitos estabelecidos nos Manuais de Custos Rodoviários do DNIT.

143. O BDI referencial aplicado aos custos obtidos pela metodologia do Sicro2 reflete o preço máximo admissível nas contratações públicas. Acerca disso, vale destacar que a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de ser viável a adoção do Sicro como paradigma de preços para obras ferroviárias, inclusive a taxa de BDI, conforme Acórdãos 2.843/2008, 462/2010, 3061/2011, 3003/2014, 1884/2014, todos do Plenário.

144. Nesse diapasão, os valores informados no Sistema de Custos Rodoviários – Sicro 2, para os benefícios e despesas indiretas – BDI e, para os custos unitários de serviços e respectivos insumos, aplicam-se às obras ferroviárias dada a similaridade dos empreendimentos.

145. Os argumentos acerca da rediscussão do BDI, custos indiretos, administração local, lucro, impostos, custo financeiro, imprevistos e outras verbas, encontram-se superados pelas decisões já firmadas pelo Tribunal.

146. Concernente à Administração Central e Administração Local para as obras da FNS, conforme Voto Condutor do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti ao Acórdão 1.884/2014-TCU-Plenário, nos autos do TC 010.531/2010-6, o tema do BDI foi rediscutido:

20.Quanto ao BDI, aduzo que por reiteradas vezes este Plenário já corroborou o entendimento de que o

BDI do Sicro é um referencial adequado para as obras ferroviárias. Notadamente em relação ao empreendimento da Ferrovia Norte-Sul, o tema já foi enfrentado nos Acórdãos nºs 2.843/2008, 462/2010, 1.910/2010, 1.922/2011, 1923/2011 e 3.061/2011, todos do Plenário, adotados sob votos condutores do emérito Ministro Valmir Campelo e alusivos aos outros dez contratos comentados em linhas anteriores deste voto. Transcrevo adiante excertos do voto condutor do Acórdão 1.922/2011:

"13. Entretanto, como expus, um BDI médio – aceitável – tomado a partir de obras de tipologia semelhante, não é somente possível, mas indispensável. É bem verdade que cada empresa alveja uma margem de lucro e que possui maior ou menor estrutura, mas a negação de um limite não somente pode propiciar um enriquecimento sem causa, mas violar uma série de princípios primordiais da Administração, mormente a economicidade, eficiência, moralidade e finalidade. Excessos na remuneração, provindos ou não do BDI, viciam a avença em seus basilares de boa-fé e função social do contrato. Pensar em contrário seria admitir que a Administração pudesse contratar preços abusivos, sob a égide de encargos indiretos sobreavaliados.

14. Ao estabelecer um BDI referencial, portanto, não se alvitra, simplesmente, fixar um valor limite para o contratado. A utilização de um valor médio, em associação a outros custos do empreendimento, propicia a percepção de um preço esperado da obra, harmônico entre os interesses da Administração e do particular.

15. Quanto à utilização do Sicro como referência, já discorri no voto condutor do Acórdão 2.843/2008-Plenário que, seja em uma rodovia, seja em uma ferrovia, os impostos seriam idênticos; a faixa de lucro aceitável também; no rateio da administração central sobre a obra, considerando empresas de mesmo porte (ou até maiores em ferrovias), igualmente não se alvitraria grande diferença; os custos administrativos locais, com um único canteiro de obras a abastecer uma obra construída linearmente e sucessivamente a partir de um ponto, apresentam igual semelhança.

16. Neste ponto, a alegação genérica de que as exigências técnicas e qualitativas das ferrovias seriam distintas, em comparação com as rodovias, é um sofisma. Na realidade, em se tratando da boa técnica de engenharia de custos, cada serviço possui sua tecnologia construtiva distinta, mas todos tem insumos passíveis de serem discriminados em uma composição, onde os tempos de ciclo dos equipamentos e a produtividade da mão de obra são devidamente considerados para a aferição do valor unitário de cada encargo. No que concerne às despesas indiretas, se existe algum custo administrativo que implique em tamanha distinção de tratamento – principalmente quanto à administração local – tal particularidade também seria passível de discriminação objetiva; e neste tópico, não vislumbro tamanha discrepância deste esforço administrativo em uma ferrovia se comparada a uma rodovia.

17. Concordo, ainda, com a Secob-2 quando assevera que as obras metroviárias não são paradigmas adequados para o caso em tela, uma vez que são executadas em ambientes urbanos, via de regra, com a utilização de vários canteiros e almoxarifados distribuídos por toda a obra."

(...)

147. Quanto a adoção do 3º quartil do BDI, como quer a empresa ao citar o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, não merece prosperar. A metodologia estatística empregada naquele processo encontra-se explicitada no item 9.1 do acórdão definindo o BDI máximo para o 1º quartil de 19,60%. Para o quartil médio 20,97% e para o 3º quartil 24,23%.

148. De acordo com esses parâmetros, não há correlação vinculativa dos estudos realizados com a obra do lote 1. Além disso, nota-se que o BDI do Sicro 2, de 23,9%, encontra-se acima do BDI médio do 2º quartil (20,97%), próximo do limite do 3º quartil, o que demonstra o conservadorismo do Sicro 2, para estabelecer os preços máximos admitidos nas obras da FNS.

149. Destarte, rejeita-se a adoção do 3º quartil para a composição de preços referenciais do lote1, mantendo-se o BDI referencial de 23,9% para o lote 1 da FNS.

I.1.3 Das ponderações técnicas a respeito dos itens de serviços analisados e contidos na peça 126

I.1.3.1 - Item Concreto Projetado 20 Mpa

Análise

150. O presente item contém extensa exposição de motivos trazidos pela empresa e, portanto, sua análise será feita de maneira mais aprofundada mais à frente nesta instrução.

I.1.3.2 - Item Transporte até 2000 m.

151. Em relação ao item "Transporte até 2000 m", a empresa pugna pela troca do equipamento adotado na composição paradigma por um equipamento menos eficiente (caminhão de 12 m³ ao invés

do adotado na composição paradigma – caminhão de 14 m³). A esse respeito, a jurisprudência do TCU pondera que os preços a serem pagos pela Administração Pública em obras públicas devem ser sempre aqueles de metodologia executiva mais eficiente (cf. Acórdãos 3.301/2011, 1.537/2010, 910/2017, todos do Plenário), principalmente considerando que o referencial é oriundo do Sicro.

152. Em referência ao material de escavação de 1ª categoria e de 2ª categoria, adotou-se a composição no Sicro 2 (2 S 01 100 27), com previsão para uso de Caminhões - Código Sicro2 E432, para 20 toneladas. Apesar disso, a empresa argumenta que teria utilizado na obra Caminhão de 12 m³ de capacidade, conforme descritivo apresentado (peça 126, p. 15):

III.2 - Item Transporte até 2000 m.

57. A análise empreendida pelo Tribunal considerou a composição do SICRO 2 S 01 100 27. ***Ocorre que tal composição considera em seu parâmetro caminhões de capacidade de 14 m³, enquanto na obra foram adotados caminhões MB 2423K com básculas de 12 m³ (vide foto abaixo),*** *que são mais adequadas à capacidade técnica de carga líquida do caminhão utilizado, que é de 16,5 t (considerando o uso do caminhão para transporte de materiais de terraplenagem de categoria I a III) (grifo acrescido).*

Foto: reprodução da imagem da peça 126, p. 15 – defesa preliminar da QG

153. Apesar dessa alegação trazida pela empresa em sua defesa inicial, as planilhas das composições de preços constante de defesa da empresa (Anexo 2, peça 140, p. 41-105), apresentam modelo de caminhão diverso - Caminhão Basculante Volvo BM FM 12 6x4 de capacidade para 20 toneladas, código Sicro2 – E433, sob argumentos de que as composições do Sicro deveriam se adequar às reais condições da obra.

154. Ademais, a própria empresa aduz ter promovido alterações no valor do custo horário de equipamento em todas as composições do Sicro 2, a exemplo dos caminhões utilizado MB 2423K, cap. 14 toneladas, ou supostamente utilizado caminhões Volvo BM FM 12 6x4, de capacidade para 20 toneladas, conforme recorte da peça 140, p. 10 – defesa da empresa QG:

Tomando-se por base as orientações do referido manual, foi promovido o recálculo de todos os custos horários dos equipamentos. A título exemplificativo, segue roteiro de cálculo adotado:

1. Coleta dos referenciais publicados no SICRO 2 – Centro Oeste (Nov/2004) para consequente efetivação dos cálculos matemáticos:

CÓD	DISCRIMINAÇÃO	POT (kW)	DADOS PUBLICADOS SICRO 2 - CENTRO OESTE nov/04			DADOS DE AJUSTES				
			AQUISIÇÃO	IMPRODUT.	PRODUT.	VIDA ÚTIL (ANO)	HORAS ANO	RESIDUAL	K de PEÇAS	Consumo Combust (l/kw/h)
		(a)	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
E432	Caminhão Basculante Volvo BM FM 12 6x4 20 t	279	315.180,00	8,5583	110,7977	5,3	2.000	20%	0,90	0,15

Energia Eletrica 0,41 Diesel 1,40

2. Reprocessamento dos cálculos matemáticos com base nas fórmulas matemáticas constantes do Manual Sicro, abaixo reproduzidas:

155. Ora, embora a empresa apresente em sua defesa que teria procedido "alguns ajustes, com uma indicação de uma CPU referencial mais apropriada ou complementar, adequada a realidade do empreendimento", no caso concreto, a empresa utiliza o modelo de caminhão de 20 toneladas, o qual só é empregado no Sicro 2 para transporte de rochas. Esse caminhão não é utilizado em serviços de para escavação ou aterro em material de 1ª e 2ª categorias. Logo, as alterações propostas pela empresa defendente devem ser rejeitadas. Para outras composições relativas a serviços de terraplenagem para material de 1ª e 2ª categorias, o mesmo critério foi adotado.

156. Nota-se que a empresa apresenta dados conflitantes, a exemplo do caminhão utilizado na obra. Todavia, os valores do Sicro são referenciais que balizam os valores máximos admitidos para a contração e não o valor que a empresa julga mais apropriada.

157. Já os valores calculados para os itens Transporte até 2000 m, para material de 1ª e 2ª categorias serão analisados abaixo.

I.2 Alegações de defesa da peça 140

I.2.1 Alegações introdutórias (peça 140, p. 1-12)

158. Na peça 140, a empresa defendente traz inicialmente alegações introdutórias similares às que constaram da peça 126 e sintetiza as alegações anteriormente feitas.

159. Em seguida, passa a trazer argumentos buscando "identificar um referencial mais adequado ao empreendimento, segundo as particularidades locais, temporais e empresariais que orientaram a elaboração da proposta comercial" (peça 140, p. 3).

160. Reconhece, inicialmente, que, nos termos do Decreto 7.983/2013, o Sicro e o Sinapi são os referenciais precípuos para obras licitadas pela Administração Pública Federal. Porém, assinala que, conforme o mesmo decreto e o manual do Sicro, seriam necessários ajustes nas composições desse sistema para que elas se adequem à realidade da obra.

161. Transcreve trechos da literatura técnica associada ao tema defendendo que composições oriundas de sistemas referenciais devem ser adaptadas à realidade fática.

162. Ato contínuo, a empresa lista supostas peculiaridades da obra que acarretariam mudanças nas composições paradigma:

a) O Lote 1 da FNS seria o de menor extensão da ferrovia, com apenas 12 km. Em razão disso, a empresa alega que teria maiores dificuldades para negociar a compra de insumos e o fornecimento de serviços e materiais com o devido ganho de escala, o que teria afetado especialmente os serviços de terraplenagem e superestrutura ferroviária;

b) O trecho executado estaria localizado em área urbana de Anápolis/GO, próximo a rodovias de intenso tráfego de veículos e pessoas, o que interferiria na produção das equipes mecânicas, reduzindo a sua produtividade. Haveria também interferências da obra com redes de concessionárias de serviços públicos;

c) Haveria maior dificuldade na escavação dos dois túneis, tendo em vista que o material presente não seria de 3ª categoria e sim solos arenosos e com alto grau de umidade, considerando que os túneis estão localizados próximos ao Rio das Antas, o que acarretaria uma produtividade mais lenta e com maior permanência improdutiva das equipes;

163. Nesse diapasão, defende a adoção de BDI referencial de 40%, conforme consta da peça 126, e de ajustes nas composições paradigma, mediante o emprego de composições do Sicro ou de outros sistemas referenciais como o Siurb da Pref. Municipal de São Paulo.

164. No tocante aos insumos, a empresa argumenta que acrescentou os insumos que não teriam sido incluídos pela Unidade Técnica, além de utilizar, em seus novos cálculos, os valores do Sicro, exceto para os materiais de infraestrutura ferroviária, nos quais foram mantidos os referenciais da proposta da licitação.

165. Segundo a empresa, foram mantidos os custos de transportes locais adotados nas composições paradigmas da UT, apesar de, no entender da empresa, serem possíveis alguns ajustes nas distâncias de transporte.

166. Em relação aos equipamentos, foram utilizados os custos horários dos equipamentos previstos no Sicro 2, tendo sido promovidos alguns ajustes:

(...) porque, ao verificar tal referencial e tomando por base o Manual de Custos Rodoviários do SICRO em seu Volume 1 – Metodologias e Conceitos, verificou-se a existência de ***erro material*** *a partir das fórmulas disponibilizadas pelo DNIT, vez (sic) que os preços nominais, resultantes das operações matemáticas das fórmulas do SICRO 2, diferiam dos valores publicados.*

Diante disso, promoveu-se ***o reprocessamento dos custos horários a partir da metodologia e parâmetros do Manual de Metodologia e Conceitos do SICRO 2, aplicando-se os valores de aquisição dos equipamentos e demais parâmetros divulgados pelo SICRO em novembro de 2004.***

(peça 140, p. 9)

167. Depois disso, passa a tecer comentários acerca dos conceitos que balizam os cálculos de custo horário de equipamentos do Sicro 2: (i) custo de propriedade; (ii) custos de manutenção; e (iii) custos de operação.

168. Como exemplo da adaptação no cálculo dos custos horários de equipamento, menciona o seguinte roteiro de cálculo (transcrição da peça 140, p. 10-11):

1. Coleta dos referenciais publicados no SICRO 2 – Centro Oeste (Nov/2004) para consequente efetivação dos cálculos matemáticos:

CÓD	DISCRIMINAÇÃO	POT (kW)	DADOS PUBLICADOS SICRO 2 - CENTRO OESTE nov/04			DADOS DE AJUSTES				
			AQUISIÇÃO	IMPRODUT.	PRODUT.	Energia Eletrica 0,41			Diesel 1,40	
						VIDA ÚTIL (ANO)	HORAS ANO	RESIDUAL	K de PEÇAS	Consumo Combust (l/eu/h)
		(a)	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
E432	Caminhão Basculante Volvo BM FM 12 6x4 20 t	279	315.180,00	8,5583	110,7977	5,3	2.000	20%	0,90	0,15

2. Reprocessamento dos cálculos matemáticos com base nas fórmulas matemáticas constantes do Manual Sicro, abaixo reproduzidas:

CÓD	DISCRIMINAÇÃO	CÁLCULOS AJUSTES					
		DEPREC.	JUROS 6%.A.M.	SEGURO	MANUT.	CUSTO OPERAC.	MÃO-OBRA OPERAC.
		(I)	(J)	(K)	(L)	(M)	(N)
		A*(1-F)/(D*E)	(1+D*6%)/(2*D*E)*A	((1+D)*2,5%)/(2*D*E)*A	(A*G)/(D*E)	(H*1,2*1,40*a)	(A)
E432	Caminhão Basculante Volvo BM FM 12 6x4 20 t	23,79	5,62	2,34	26,76	70,31	8,56

3. Concluído o recálculo, identifica-se relevante diferença em relação ao valor publicado, conforme depreende-se do quadro abaixo:

CÓD	DISCRIMINAÇÃO	POT (kW)	DADOS PUBLICADOS SICRO 2 - CENTRO OESTE nov/04			CUSTOS AJUSTADOS		DIFERENÇA
			AQUISIÇÃO	IMPRODUT.	PRODUT.	CUSTO IMPROD	CUSTO PRODUT	
		(a)	(A)	(B)	(C)	(O)	(P)	(Q)
						(N)	(I+K+L+M+N)	(P-C)
E432	Caminhão Basculante Volvo BM FM 12 6x4 20 t	279	315.180,00	8,5583	110,7977	8,56	131,76	20,96

E verificada tal divergência em relação aos dados publicados pelo SICRO 2, a referida operação foi replicada para todos os demais itens de equipamentos considerados nas CPU's, conforme reproduzido na planilha anexa (Anexo I – 00_Reprocessamento Equipamentos), sendo posteriormente incorporadas as composições-paradigma objeto desta análise.

169. Ademais, traz alegações atinentes aos dois túneis que compuseram o escopo do contrato. Segundo a empresa, obras de túneis seriam de baixa produtividade e imprevisíveis. Para esses serviços, a empresa alega que a metodologia mais adequada de orçamentação seria "por permanência".

Nessa metodologia os coeficientes de produtividade são calculados pelas horas gastas das equipes em função das produções variáveis, pois, como a programação para obras subterrâneas (túneis) requer a presença de equipes mínimas, para execução de cada atividade no ciclo dos serviços, ao variarem os avanços, em função do projeto e características dos materiais, variam-se também os coeficientes de produtividade.

(peça 140, p. 11)

170. Argumenta que essa metodologia estaria amparada no projeto de norma da ABNT NBR 16633, parte 4, embora reconheça que essa norma não tenha sido ainda aprovada. Entretanto, conclui que, em seu estudo, não teria reconstituído o referencial para os serviços em túneis com base no método da permanência, mas teria adotado a premissa de que a produtividade do serviço estaria ligada ao avanço da frente de serviço, o que teria resultado em ajustes nas produtividades para o mais próximo possível da realidade enfrentada no desenvolvimento das frentes e equipes.

<u>Análise</u>

171. As alegações introdutórias da empresa relativas a supostas peculiaridades do empreendimento que afetariam a produtividade dos equipamentos da obra são genéricas e não trazem cálculos ou números objetivos com a necessária demonstração quantitativa do impacto técnico e financeiro dessas condições alegadamente diferenciadas da obra (proximidade da obra de ambiente urbano, lote de menor extensão, dificuldades de escavação dos túneis).

172. Além disso, em caso de obra de corredor de ônibus Radial Leste – Trecho 1 na cidade de São Paulo/SP, com execução de túnel e serviços de terraplenagem em condições mais desfavoráveis que Anapólis/GO, o Tribunal deliberou que os referenciais de mercado oriundos do Sicro eram cabíveis para a obra (cf. Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário).

173. Cabe comentar que as condições de execução dos túneis do corredor Radial Leste – Trecho 1 em São Paulo/SP também envolviam a proximidade de um corpo hídrico (naquele caso, o Rio Tamaduateí).

174. Em relação às alegações atinentes ao BDI referencial, cabe referendar a análise feita no subitem anterior desta instrução.

175. No tocante ao procedimento de cálculo de custo horário de equipamento do Sicro 2, observa-se que a empresa defendente fez cálculos considerando condições médias de trabalho dos equipamentos, haja vista que levou em conta a vida útil do equipamento de 5,3 anos, conforme os dados a seguir extraídos do Manual e Metodologia e Conceitos do Sicro 2, p. 49:

Cód.	Cond. de trab.	Descrição	Pot. (kW)	Tipo de comb.	VU (anos)	HTA (h/a)
	L	Caminhão basculante 14m^3 (20t)	279	D	6,00	2.000
E432	M	Caminhão basculante 14m^3 (20t)	279	D	5,30	2.000
	P	Caminhão basculante 14m^3 (20t)	279	D	4,00	2.000

176. Tal procedimento está adequado, haja vista que as composições do Sicro 2 consideram a ocorrência de "condições médias de trabalho".

177. O equívoco que se verifica nos cálculos da empresa é erro no valor de aquisição do equipamento. Conforme consta de nota publicada pelo DNIT no Sicro 2 de novembro/2004, os valores da Região Centro Oeste foram processados com os do mês anterior, setembro, em razão de a pesquisa de preços do mês não ter sido concluída há tempo, in verbis:

GRUPO DE CUSTOS RODOVIÁRIOS
SISTEMA DE CUSTOS RODOVIÁRIOS - SICRO2

INFORMATIVO REGIÃO CENTRO-OESTE

NOVEMBRO/2004

Observação: Os valores da região Centro Oeste foram processados com os do mês anterior,setembro, visto que a pesquisa de preços de outubro não nos foi enviada até a presente data.
O título da atividade 3S0840300 foi mudado para "Renovação Manual de Sinalização Horizontal" uma vez que este serviço se refere a pequenos reparos depois da execução de serviços de conservação.

178. Ou seja, na falta do valor de novembro/2004 para a Região Centro Oeste, foi utilizado o do mês anterior. Tendo em vista a proximidade das aludidas datas-base (Setembro e novembro/2004), cabe manter os custos horários de equipamentos publicados no Sicro 2, e rejeitar as alegações da empresa tendentes a mudanças nesses custos.

179. Ademais, a empresa, aparentemente, adota a taxa de juros para cálculo do custo de oportunidade do capital de "6% a.m.". Tal taxa encontra-se contrária aos referenciais do Sicro 2, conforme demonstra o Manual de Metodologia e Conceitos do Sicro 2, p. 50-51, a qual prevê taxa de 6% a.a. Ocorre que a fórmula de cálculo dos juros mencionada pela empresa considera como se a taxa fosse efetivamente ao ano.

I.2.2 Alegações técnicas (peça 140)

I.2.2.1 DHP – diâm – 1,5" (drenos tubulares sub-horizontais) (CPU 01, Anexo 2) – peça 140, p. 12-16 e p. 42-47

180. A defendente alega que a composição paradigma do TCU não teria incluído a operação de perfuração, uma vez que teria sido utilizada como referência a composição de "fornecimentos e colocação do tubo dreno". Dessa maneira, a composição calculada pela defendente inclui o serviço de perfuração (perfuratriz).

181. Segundo a empresa, o serviço de perfuração seria essencial para a execução do dreno, considerando que a especificação técnica do DNIT traria uma previsão de necessidade de sonda rotativa para perfuração para realização do serviço.

182. A sonda rotativa também constaria da composição referencial do Sicro Centro Oeste nov/2004 para o serviço, o que corroboraria a necessidade de sua inclusão.

183. Argumenta que a diferença de nomenclatura entre os serviços não seria relevante (a

especificação técnica do DNIT faz menção ao serviço de "dreno sub-horizontal profundo" enquanto a Composição contratual ao serviço de "dreno horizontal profundo"), considerando que o serviço seria o mesmo, conforme trecho que a empresa transcreve de literatura técnica.

184. Dessa forma, a empresa constrói uma nova composição do serviço incluindo insumos, e reduzindo a quantidade de encarregados de 7 (prevista na composição paradigma) para 1. A empresa entende que sete encarregados seria um quantitativo excessivo. Outra adaptação feita pela empresa é a inclusão de atividades supostamente relacionadas ao dreno a vácuo.

185. Esse serviço não possuiria referencial no Sicro. Por isso, a empresa adotou parâmetros da licitação da Linha 2 – Vila Prudente a Dutra do Metrô/SP, publicada em janeiro/2014.

186. A empresa alega que o serviço de dreno horizontal profundo (DHP) teria sido previsto, na planilha orçamentária da licitação, com e sem sistema de bombas à vácuo. A empresa, desse modo, teria ofertado, em sua proposta um só preço médio para esses dois tipos de serviço, com base nas seguintes premissas: (i) riscos geológicos envolvidos na atividade, além do baixo "grau de maturidade" do projeto, escassas informações geotécnicas e experiência da empresa em outras obras similares; (ii) ponderação de 50% do serviço para material de 1ª categoria e 50% para 2ª categoria na perfuração, com incidência de 74,9% de utilização de bombas a vácuo, o que teria sido acarretado pela falta de clareza e precisão nos quantitativos de escavação de material de 2ª categoria (estimativa de quantitativo de apenas 1.000 m³).

187. Com essas considerações, em particular a ponderação de 1/1 de proporção entre material de 1ª categoria e 2ª categoria, o preço do serviço calculado pela empresa seria de R$ 240,65, semelhante ao preço praticado em contrato (R$ 239,69). Em seguida, apresenta fotos do serviço

(fonte: peça 140, p. 16)

<u>Análise</u>

188. Assiste razão à empresa quanto à necessidade de redução do número de encarregados da composição referencial do Tribunal. Devendo o número ser reduzido para apenas (1) um encarregado de turma.

189. Também assiste razão quanto aos equipamentos necessários à execução do Dreno Horizontal Profundo, a exemplo das sondagens com emprego do Tripé para sondagens, o equipamento de perfuração e acessórios diversos, conforme constam no Sicro 2.

190. Todavia, equivoca-se a empresa ao entender que todos esses equipamentos apresentados devam compor uma mesma composição. Uma dessas inconsistências refere-se a equipamentos de sondagens horizontais e verticais, cuja remuneração encontra-se prevista em outro item da planilha: Item: "12.1.19.1 – Sondagens horizontais e verticais", com preço de R$ 201,99/m (data-base, nov/2004).

191. O serviço de "Drenagem por Ponteira à Vácuo" também não pertence à esta composição, e sim aos itens: 13.1.7.22 e subitens 13.1.7.2.1; 13.1.7.2.2 e 13.1.7.2.3 do contrato, conforme recorte da planilha de serviços abaixo:

13.1.7.2	Ponteira à vácuo	
13.1.7.2.1	Perfuração e instalação	m
13.1.7.2.2	Operação de sistema à vácuo	cj/dia
13.1.7.2.3	Instalação de tubo coletor	m

192. Em outras palavras, as supostas diferenças do serviço em tela em relação à composição paradigma estão refletidas em outros serviços da planilha contratual. Dessa maneira, não cabe acolher as alegações da empresa defendente.

193. De todo modo, a confecção do dreno horizontal em tela deve ser composta de tubos PVC 38 mm (1,5") provido de ponteiras filtrantes perfuradas e recobertas por Manta Geotêxtil.

194. Todavia, em análise de fotos da obra de 2010, observa-se que diversos drenos não foram instalados adequadamente. Nota-se a água vertendo fora da saída dos tubos de PVC, demonstrando o excesso de ponteiras dispostas em locais inadequados.

Figura 3 - Emboque túnel 2 – sul (jusante), em 6/2010, com mostras de água vertendo fora do dreno

Figura 4 - Taludes do emboque norte (montante) do Túnel 2 – maioria dos drenos inoperantes

195. No tocante à execução do furo para a introdução do tubo de PVC, cabe acolher parcialmente apenas para perfuração em material de 1ª categoria a composição auxiliar proposta pela empresa, conforme previsto na composição do Sicro 2 "2 S 04 002 01 - Perfuração para dreno sub-horizontal mat. 1a cat.", ou seja, foi incluída a utilização de Sonda com Tripé e motor para a execução dos furos na composição paradigma.

196. Não foram acolhidas alegações semelhantes para perfurações em material de 2ª categoria e 3ª categoria para túneis, uma vez que esses serviços constam na planilha contratual em outro serviço com dispositivo de drenagem por ponteiras à vácuo, e portanto, remunerado separadamente do item sob exame, inclusive constando de instalação do tubo coletor.

197. Feitas essas considerações, o novo preço unitário paradigma do serviço é de R$ 150,54/m com BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.2 Concreto Fck = 20 Mpa (Concretos Projetado) (CPUs 002, Anexo 2) – peça 140, p. 17-19 e p. 48-50

198. A defesa alega que, pelo fato de o SICRO II não possuir parâmetro para o concreto projetado, o TCU teria adotado uma composição mista, utilizando-se de parâmetros da própria Construtora Queiroz Galvão. Aponta equívoco da utilização como referência do concreto estrutural 20Mpa, ao invés do concreto projetado.

199. A composição paradigma do TCU teria utilizado a produção horária da equipe em 5 m³/h (baseado em artigo da revista Téchne da Editora Pini – edição março/1999) e a premissa de que o concreto e a brita seriam produzidos na obra (mediante implantação de central de concreto na obra). A Unidade Técnica teria considerado que a composição da empresa consignaria a produção horária de 1 m³/h;

a) Segundo a empresa, na realidade, a produção horária de sua composição seria de 3 m³/h, uma vez que o coeficiente de utilização operativa dos equipamentos – compressor e máquina de projetar concreto – seria de 0,3333;

b) Essa produção horária, de acordo com a empresa, seria compatível com o projeto do túnel, o

qual teria reduzida área de secção e apresentaria baixo avanço do ciclo de escavação do túnel (escavação principalmente em solo – Classe V);

c) A composição paradigma teria incorrido em equívoco conceitual ao adotar a produção horária de 5 m³/h e coeficiente de utilização produtiva dos equipamentos em 0,3333, uma vez que a composição teria sido elaborada "de maneira unitária, ou seja, considerando a produção da equipe de 1 m³/h e promovendo o ajuste diretamente no índice do equipamento" (peça 126, p. 14);

d) Dessa maneira, no entender da empresa, a composição paradigma, ao incluir uma produção horária de 5 m³/h e um coeficiente de utilização operativa de 0,3333, estaria, na realidade, consignando uma produção de 15 m³/h, o que seria incompatível com a produção do equipamento indicado na matéria da Revista Techne e, por isso, o fator de produção horária da composição da Queiroz Galvão estaria correto;

e) Outro equívoco da composição paradigma seria a consideração de que teria sido utilizado concreto e brita produzida em canteiro e não concreto e brita comercial. De acordo com a empresa, as características da obra não permitiam o uso de central de britagem, além do fato de a obra ser próxima de Anápolis/GO, a qual possui leque de fornecedores desses materiais;

f) Ao acolher essas novas premissas, o débito para este item seria elidido.

200. Passa, então, a detalhar os ajustes realizados na produtividade da bomba de projetar (peça 140, p. 17-18). Assevera, portanto, que os fatores utilizados implicariam em baixa produção da bomba em relação a sua capacidade nominal e que, por isso, levou-se a uma produção média adotada na CPU de 3 m³/h.

201. Em seguida, explana as alterações necessárias no traço do concreto 20 Mpa para que ele esteja em condições de ser projetado:

a) Inclusão do insumo água para composição da mistura, molhagem da superfície de aplicação (quando a mesma se encontra seca) e lavagem dos equipamentos. O fornecimento de água tem estado frequentemente ausente das composições referenciais, mas seu custo é significativo e não pode ser ignorado.

b) Substituição da brita produzida por brita comercial de adequado diâmetro (brita 0), em função dos parâmetros apresentados pelo Sicro Centro-Oeste 2004.

c) Adoção de consumo médio de 400 kg de cimento baseado nos traços reais adotados no empreendimento (Anexo 04).

d) Ajuste no consumo dos agregados brita e areia em função dos traços adotados no empreendimento.

202. Ato contínuo, apresenta fotos ilustrativas de aplicação de concreto projetado.

(fonte: peça 140, p. 19)

<u>Análise</u>

203. Assiste razão à empresa quanto ao apontamento da inconsistência no índice de utilização horária dos equipamentos na razão de 0,333, para produção de 5 m³. Ajustou-se o índice de utilização operativa dos equipamentos para 1,000. Porém, manteve-se a produção horária prevista na composição de preços, em 5 m³/h.

204. A produção estimada pela PINI é conservadora, pois a produção desse equipamento situa-se entre 5 m³ e 6 m³, nas condições de maior exigência (ver figura abaixo), conforme se comprovam

pelos dados da pesquisa na página: https://www.locadrillequipamentos.com.br/aliva-262. Acesso 24/4/2019.

205. A posição declarada pela empresa, porém, se limitou a reconhecer produtividade de apenas 3 m³/h. Alega ainda que podem ocorrer situações que diminuam a produtividade, a exemplo de falta de frentes de serviço disponíveis, a necessidade de revezamento do mangoteiro ou por maior número de ajudantes.

206. Apesar desses relatos, no caso em apreço, a mistura do concreto foi por via seca, conforme alteração contratual requisitada e aprovada pela Valec, o que atenua essas possíveis circunstâncias redutoras de produtividade, haja vista que a projeção de concreto pela via seca é menos exigente no tocante aos trabalhadores, diminuindo sua fadiga e, por conseguinte, dando maior produtividade da equipe. Dessa maneira, é razoável adotar a produção horária de 5 m³/h na composição paradigma.

207. Ademais, verifica-se que as frentes de aplicação do concreto projetado no lote 1 não se limitaram apenas ao interior dos túneis, mas também incluíram grandes superfícies no entorno dos emboques e nos revestimentos de taludes, onde não havia limitação de ambientes confinados.

208. Assim, manteve-se a produção horária de 5 m³/h na composição paradigma. Cabe acolher a patrulha mecânica indicada pela empresa Queiroz Galvão em suas alegações, apenas adequando-a aos padrões do Sicro 2 no sentido de considerar o valor da hora improdutiva como exclusivamente o custo da mão-de-obra dos operadores. A patrulha mecânica da composição paradigma passa a ser, portanto, composta por: Compressor de ar (código: T-314); Máquina de Projeção de Concreto (código: T-501) e do Motorista do Caminhão (código: T302), Sicro2- Centro-Oeste de nov/2004.

209. Em relação aos custos do preparo do concreto, o insumo areia foi considerada na composição paradigma como sendo de fornecimento comercial. Quanto à brita, apesar de reconhecer que a empresa optou por não explorar a jazida indicada em projeto pela Valec, o ônus pela eventual diferença de preços deve ser suportado integralmente pela empresa.

210. Todavia, essa diferença é ínfima, pois, a brita explorada teve o custo calculado em R$ 19,32/m³, enquanto a brita comercial é cotada na tabela Sicro2-CO, a R$ 20,33/m³, para o mês nov/2004. Apesar de constar essa diferença em desfavor da empresa, manteve-se a metodologia prevista em projeto licitado pela Valec.

211. No tocante às alegações referentes aos insumos para a argamassa, a premissa adotada na composição paradigma para se obter resistência de 20 Mpa encontra-se adequada ao consumo de cimento e aditivos, especialmente em razão do fato de o contrato ter sido projetado por via seca, onde o fator água/cimento (A/C) é mais reduzido e opera em favor da resistência, razão pela qual o traço previsto deve ser mantido inalterado.

212. A seguir, o detalhe do concreto projetado no túnel 2, o que demonstra que a projeção ocorreu por via seca:

Figura 5 - Concreto Projetado Túnel 2, de 6/2010, o aspecto do concreto é de projeção por via seca, não homogêneo

213. Por todo o exposto, após ajustes na composição paradigma, obteve-se o valor unitário paradigma de R$ 618,45/m³. Privilegiando o conservadorismo, em prol do gestor, mantém-se inalterado o valor paradigma anteriormente calculado em R$ 623,42/m³, com BDI de 23,9% incluso.

Informação Complementar

214. Com objetivo de obter dados da capacidade de jateamento do equipamento ALIVA 262, efetuou-se pesquisa junto a uma empresa locadora do equipamento, na página da internet: < <https://www.locadrillequipamentos.com.br/aliva-262>, Acesso: 24/4/2019.

215. Observa-se que o equipamento possui produtividade de projetar 5 a 6 metros cúbicos de concreto por hora.

I.2.2.3 Transporte até 2000 m (peça 126, p. 12-16)

216. No tocante ao item "Transporte até 2000 m", a Construtora Queiroz Galvão pondera o seguinte:

a) As críticas sobre a composição paradigma desse item se concentram no equipamento adotado pela Unidade Técnica (UT). Segundo a empresa, a unidade técnica teria utilizado como equipamento o caminhão basculante de 14 m³, enquanto na obra teriam sido utilizados caminhões MB 2423K com capacidade de 12 m³ (ou 16,5 t);

b) Ao ajustar a capacidade do caminhão, conforme alegado, a produção horária da composição cairia de 85,3 m³.km/h para 73,11 m³.km/h, inferior à que teria sido utilizada pela empresa na proposta da licitação (74 m³.km/h);

c) O valor da hora produtiva do caminhão adotada na composição paradigma também estaria incorreto. A UT teria utilizado o valor de R$ 110,80, enquanto a composição do contrato teria utilizado R$ 117,32;

d) Segundo a empresa, seria necessário considerar o custo horário do equipamento indicado pela empresa, uma vez que esse levaria em conta o equipamento efetivamente utilizado na obra e "os encargos adicionais de mão de obra, sabidamente não contemplados na referência do Sicro 2" (peça 126, p. 16);

e) Em sendo acolhidas essas ponderações, não haveria débito neste item, de acordo com a defendente.

Análise

217. Para transporte de material de 1ª categoria nessa distância, o Sicro 2 adota o Caminhão Basculante com capacidade de 14 m³ ou de 235 kW de potência como equipamento referencial. Esse equipamento foi escolhido em função da produção do equipamento líder da patrulha mecânica - a Escavadeira Hidráulica.

218. Dessa forma, ao alterar um dos parâmetros de produção, no caso do caminhão, como quer a Queiroz Galvão, haverá desequilíbrio na produção de toda a equipe mecânica A produção será menor em função dos caminhões, consequentemente implicaria maior ociosidade de outros equipamentos, o que é inapropriado em termos de dimensionamento racional, e tornaria ineficiente a execução contratual.

219. Desse modo, a opção adotada pela empresa por caminhões de menor capacidade que o previsto no Sicro 2 não significa necessariamente desproporcionalidade com os custos unitários finais, pois, a fim de preservar a eficiência na execução do serviço, o equipamento de carga - escavadeira - também deveria ser de menor capacidade e custo conforme declarado pela construtora, o que, na prática, pode manter inalterado o custo paradigma.

220. Isso é observado pelos dados fornecidos pela empresa. Enquanto o Sicro2 prevê o Código E062 para Escavadeira Hidráulica com esteiras, de capacidade de carga 1,7 m³ (166 kW), a composição da Queiroz Galvão prevê uma Escavadeira Cat 325, com capacidade "Bucket standart" de 1,2 m³ e potência de 129kW.

221. Conclui-se que a alteração de apenas um dos parâmetros do caminhão deverá ser acompanhado também da redução da capacidade do equipamento de carga. Todavia, o Sicro considera que os equipamentos para grandes obras devam corresponder à média do que o mercado pratica nas obras de terraplenagem.

222. Vale lembrar que a jurisprudência do TCU deixa claro que, a menos que reste indubitavelmente comprovada a impossibilidade de utilização da metodologia de execução de melhor custo-benefício, o TCU adota como referencial de mercado, para fins de apuração de sobrepreço ou superfaturamento, o preço correspondente ao serviço cuja metodologia executiva seja mais econômica

ou tecnicamente viável (cf. Acórdãos 1923/2016, 910/2017, 2986/2016, todos do Plenário).

223. No tocante ao custo operativo do equipamento e as adaptações promovidas pela Queiroz Galvão, cabe comentar que essas premissas foram rejeitadas no tópico I.2.1 desta instrução.

224. Destarte, por não se encontrar compatibilidade com as premissas do Sicro 2, propõe-se rejeitar a redução da produção horária da composição de 85,3 m³.km/h para 73,11 m³.km/h e rejeitar o custo maior para o preço operativo do Caminhão basculante proposto pela Queiroz Galvão. Devendo, por isso, ser mantida a composição de preços referencial do Sicro 2 adotada.

I.2.2.4 Transporte até 200m (material de 1ª cat) (CPU 03, Anexo 2) (peça 140, p. 19-20 e p. 51-53

225. Argumenta que o TCU teria utilizado a CPU referencial 2 S 01 100 27 - Esc. carga transp. mat. 1ª cat. DMT 1000 a 1200 m e que a empresa teria executado o serviço com os seguintes ajustes: (i) inclusão da mão de obra - um encarregado e dois serventes com dedicação de 50% ao serviço de transporte e 50% para o serviço de escavação, como meio de evitar duplicidades entre as composições; (ii) ajuste do custo horário produtivo dos equipamentos, corrigindo-se o erro material da publicação do SICRO 2 (Centro-Oeste 2004), conforme esclarecido acima, quando a Construtora teria demonstrado o reprocessamento dos custos horários previstos no SICRO 2.

Análise

226. As ponderações apresentadas pela empresa Queiroz Galvão quanto a inclusão da mão-de-obra compartilhada não deve ser acolhida. A composição de transporte complementa a composição de escavação, carga e descarga e espalhamento (CPU 12). Dessa forma, a mão-de-obra necessária para ambos os serviços encontra-se incluída neste último serviço.

227. A metodologia de composição da Valec por remunerar o transporte em separado da Escavação, Carga, Descarga e Espalhamento do material motivou a unidade técnica a segregar em duas composições que se complementassem, mantendo-se, todavia, a metodologia do Sicro2, remunerando-se a parcela da mão-de-obra na composição de Escavação, Carga, Descarga e Espalhamento do material.

228. Quanto à afirmativa da empresa de que foi empregado na execução do serviço o Caminhão Modelo Volvo BM FM 12, 6x4 de 20 toneladas (E432), não há motivos para alterar a composição de preço paradigma, pois o referencial adotado estabelece os parâmetros máximos a serem pagos pelo serviço, guardando relação com a metodologia de execução prevista em sistema oficial de referência de preços, já que, no Sicro 2, o equipamento mencionado pela empresa é utilizado para transporte de rocha.

229. Porém, cabe observar a contradição da empresa que, em defesa prévia, afirmou e mostrou por fotografia o modelo de Caminhão Modelo MB 2423K, com capacidade de 12 m³ (ou 16,5 t), mas, posteriormente, em suas alegações, alterou o modelo do Caminhão para Volvo BM FM 12, 6x4 de 20 toneladas (peça 126, p. 15 e peça 140, p. 53).

230. Assim, mantém-se a composição paradigma inalterada, não cabendo acolher o emprego de caminhão destinado a transporte de rocha para transporte de material de 1ª categoria, pois não encontra previsão no Sicro 2. Dessa maneira, o preço paradigma calculado é de R$ 1,63 m³.km, incluso o BDI de 23,9%.

I.2.2.5 Material drenante (incl. transp. até 3 km) (CPU 04, Anexo2) (peça 140, p. 20 e peça 126, p. 16)

231. Já em relação ao item "Material drenante (inclusive transporte até 3 km)", a defendente traz as seguintes alegações:

a) A premissa supostamente adotada pela UT na composição paradigma de que seria instalada uma central de britagem na obra com capacidade de 80 m³/h estaria incorreta, já que teria sido utilizada brita comercial no caso concreto;

b) Entretanto, a empresa alega que a instalação de central de britagem não seria vantajosa na

obra, haja vista a existência de pedreiras comerciais na região e a ausência de jazida de rocha disponível para extração e produção de brita;

c) As sondagens do terreno no local do túnel não teriam demonstrado a existência de rocha, o que seria mais um motivo para adquirir brita comercial;

d) O preço constante da proposta da licitação da empresa teria levado em consideração uma condição ótima de fornecimento de brita – just in time – o que nem sempre seria possível. Por isso, seria pertinente o preço contratual em R$ 53,86/m³ (cf. peça 126, p. 16);

e) Dessa maneira, não haveria débito neste item.

Análise

232. Em relação à questão da composição paradigma adotar a central de britagem de 80 m³/h, cabe dizer que esse ponto decorre da indicação em projeto da Valec pela exploração de Jazida não comercial de brita para a obra. A referência de projeto encontra-se nos anexos ao Edital de Licitação 008/2004 da Valec - Projeto Básico 80-RL-914F-17-8001 (número da projetista: TR-558.041-RL-GT-L01), do segmento Anápolis – Porangatu (informação adicional da Jazida encontra-se no item: lI.12 Concreto fck >= 15 Mpa) – cf. peça 28, p. 18 e peça 152.

233. O projeto indica que a pedreira indicada havia sido decapada (retirada do solo que recobre a rocha) pela Construtora e Comércio Camargo Correa, no distrito de Campo Limpo de Goiás, visando aproveitamento de brita e agregado.

234. Também há a indicação da jazida denominada Britânia, localizada no município de Anápolis, cuja características foram ensaiadas pela Valec, apontando a suas qualidades para a aplicação na obra.

235. Ocorreu, todavia, a opção da empresa em adquirir de pedreiras comerciais, sob a premissa de não ser vantajosa a instalação de britagem na obra. Assim, os argumentos de que não havia jazidas disponíveis na região não se coaduna com as informações do projeto básico da obra.

236. A informação de que não teria sido encontrada rocha no local do túnel, o que teria requerido a compra de brita comercial em condição ótima de fornecimento denominada just in time, não procede, uma vez que as informações disponibilizadas no projeto básico acerca das condições Geológicas da obra e da indicação de jazida de projeto são opostas ao que afirma a empresa.

237. Com efeito, o projeto Valec 80-RL-914F-17-8001 apresenta os perfis de sondagens realizadas pela empresa SOLOTEC – Serviços Geotécnicos e Fundações sobre os túneis feitas em 2003. Essas sondagens indicavam não haver rocha para utilizável como jazida para atender a obra na região do túnel.

238. Ou seja, a informação de que o túnel não apresentava material rochoso em sua escavação era informação disponível para a empresa contratada antes mesmo de ter dado sua proposta na licitação. Não se trata, portanto, de condição imprevista que requeresse mudança na metodologia de execução do serviço em relação à composição paradigma adotada pela SeinfraOperações.

239. Por todo o exposto, a aquisição da brita comercial ao invés da exploração de jazida indicada em projeto decorreu de uma decisão exclusiva da empresa Queiroz Galvão. Deve-se, por isso, manter o referencial de custo da brita como sendo de jazidas não comerciais, nas quantidades estabelecidas em projeto, com emprego de britador de capacidade de 80m3/h para a redução nos diâmetros usuais requeridas pela obra, haja vista a indicação em projeto de jazida disponível e decapada para britagem próxima ao local da obra.

240. Dessa forma, o preço referencial calculado para o item "Material drenante (inclusive transporte até 3 km)" deve ser mantido, em R$ 29,23/m³.

I.2.2.6 Aterro grau de compactação 95% (Proctor Normal) (CPU 05, Anexo 2, peça 140, p. 20-22 e p. 56-57)

241. Aduz que a produtividade de tal serviço seria afetada pela variável "umidade do solo" nos seguintes casos: (i) em casos de solos com umidade acima da ótima, pode-se reduzir ou mesmo dispensar o uso de caminhão-tanque. Lado outro, o ciclo do serviço poderia ser alongado, em razão de demandar mais horas adicionais de trator e grade para deixar o material secar ao sol; (ii) em

casos de baixa umidade natural do solo e altas temperaturas (sertão, por exemplo), demanda-se o emprego de grande quantidade de água para deixar o solo em condições ideais de compactação.

242. Traz que a obra teria sido executada em local próximo a rio, tendo assim solos de alta umidade e que, originalmente, a composição do SICRO adotada pelo TCU teria previsto a execução do aterro com utilização do equipamento moto-scraper, que remontaria à época de quando os aterros assim eram executados. Argumenta que existiria distorção quanto aos equipamentos utilizados e que, na prática, as construtoras apropriariam custos que chegariam ao dobro, ou até mesmo ao triplo, da referência atual.

243. Continua e expõe que o SICRO não diferenciaria aterro executado com materiais transportados por caminhão ou moto-scraper.

244. Termina essa seção explicando o que supostamente teria ocorrido na obra e trazendo fotos dos serviços executados:

49. Ocorre que, em verdade, o transporte do material que comporá o aterro é executado com caminhão. Neste caso, o espalhamento, em verdade, é feito por trator de esteira CAT D6 ou similar. Não são utilizadas motoniveladoras pois esse equipamento não tem a capacidade de quebrar os solos transportados pelos caminhões. Em verdade, a motoniveladora tem a função principal de nivelar as camadas e função auxiliar de destorroar os blocos de solo em auxílio inicial à grade de discos.

50. Para afastar as distorções acima, a Construtora incrementou a composição paradigma mediante a inclusão de mais um trator agrícola e grade, para compor a patrulha, uma vez que o solo local se mostrou acima do padrão de umidade ótima médio.

51. Abaixo, fotos dos serviços executados:

(fonte: peça 140, p. 21-22)

Análise

245. Pedindo vênias aos diversos aspectos abordados pela Queiroz Galvão na forma de execução dos aterros, principalmente as supostas dificuldades enfrentadas e os meios empregados para espalhamento do material descarregado no aterro, seja por meio de moto-scraper, motoniveladora ou qualquer outro equipamento, essas alegações não procedem como se verá seguir.

246. Acerca das condições de umidade excessiva do solo citadas pela empresa, é oportuno rememorar que, logo após o início dos trabalhos do lote 1, em função do início das atividades de escavação dos Emboques Sul e Norte dos túneis 1 e 2 ter sido constatado excesso de umidade, a Valec reconheceu, pela assinatura do Termo de Aditivo de Contrato – TAC 1, a substituição de material de aterro.

247. Para tanto, o termo aditivo trouxe como justificativa uma maior agilidade na execução da obra e evitar atrasos. Ainda, consta que a Valec teria autorizado serviços adicionais não constantes na planilha licitada, a saber, a execução de bota-espera, o que originou novos serviços e uma nova carga de material, denominada recarga, descarga e espalhamento de material.

248. Dessa forma, as alegadas dificuldades foram contempladas no contrato, inclusive mediante a celebração de Termo Aditivo e onerando o contrato além daquilo que pudesse permitir a conclusão da obra na suposta redução de prazo que justificou o TA (que não ocorreu), demandando nova contratação do remanescente de obra deixados pelo Contrato 014/2006, lote 1, da Queiroz Galvão.

249. Sobre o tema do espalhamento do material no aterro, os critérios de medição empregados pela Valec consideram a remuneração do espalhamento nos itens: escavação, carga, transporte e espalhamento (3.1.1; 3.2.1 e 3.3.1), não havendo razões para serem tratados nesta composição, sob pena de duplicidade na remuneração do serviço.

250. Assim, para os serviços de Compactação de Aterros foi utilizada como paradigma a composição do Sicro 2 "2 S 01 510 00 - Compactação de aterros a 95% proctor normal", com a supressão de uma das Motoniveladoras, por estar considerada na composição de Escavação, Carga e descarga e Espalhamento.

251. Considerando que o Sicro 2 previu equipamentos suficientes e adequados à necessidade do serviço de compactação de aterros, mantém-se inalterada a composição referencial de preço unitário paradigma de R$ 1,32/m³, com BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.7 Transp Mat Esc Bota - Fora ou Aterros (CPU 06, Anexo 2) (peça 140, p 22 e p. 58-60)

252. A empresa afirma que o TCU teria utilizou a CPU referencial para transporte entre 2.000 e 3.000 m do Sicro 2: código 2 S 01 101 32. Alega que pode ser mantida essa referência mediante os seguintes ajustes: (i) inclusão da mão de obra de encarregado e servente, compartilhada com o serviço de escavação: 50 % da equipe (1 encarregado + 1 servente), de modo a evitar distorções com outros serviços; (ii) ajuste nos custos horários produtivos para os equipamentos pela metodologia SICRO 2, corrigindo-se o erro material da publicação do SICRO 2 (Centro-Oeste 2004).

Análise

253. Em que pese as ponderações apresentadas pela empresa Queiroz Galvão relativas à inclusão de mão de obra compartilhada com o serviço de escavação, observa-se que a presente composição envolve somente o transporte de material de bota-fora. Dessa forma, não há referência no Sicro que indique a necessidade de compartilhar encarregado e serventes para o mencionado serviço de transporte de bota-fora, pois a mão-de-obra auxiliar encontra-se presente tanto no processo de carga como na descarga, remunerados em outros itens da planilha contratual.

254. A empresa apresenta o uso do Caminhão Modelo Volvo BM FM 12, 6x4 de 20 toneladas. As justificativas, no entanto, não procedem, conforme já visto no tópico I.2.2.3 desta instrução relativo ao serviço de "Transporte até 2000 m".

255. Sem adentrar nas escolhas dos tipos de equipamentos empregados pela empresa, tem-se, a partir dos parâmetros da composição de preços referencial, o limite máximo que a administração pública está disposta a pagar, por ser esse um referencial de mercado. Eventuais questões suscitadas pela empresa Queiroz Galvão, inclusive das contradições apresentadas, dão indicativos de movimentos apenas protelatórios do processo.

256. Vale lembrar que a jurisprudência do TCU deixa claro que, a menos que reste indubitavelmente comprovada a impossibilidade de utilização da metodologia de execução de melhor custo-benefício, o TCU adota como referencial de mercado, para fins de apuração de sobrepreço ou superfaturamento, o preço correspondente ao serviço cuja metodologia executiva seja mais econômica ou tecnicamente viável (cf. Acórdãos 1923/2016, 910/2017, 2986/2016, todos do Plenário).

257. No tocante à mudança do custo horário do equipamento proposta pela empresa, observa-se que tais alegações já foram examinadas e rejeitadas no tópico I.2.1 desta instrução

258. Dessa forma, mantém-se a composição paradigma inalterada com o preço unitário referencial de R$ 1,94 m3xkm.

I.2.2.8 Armadura de aço CP 190 RB 12,7mm (CPU 08, Anexo 2) (peça 140, p. 22-23 e p. 61-62)

259. Neste item, a defendente alega serem pertinentes os ajustes a serem realizados na composição paradigma descritos a seguir:

a) inclusão dos serviços de protensão e injeção, de acordo com valor apresentado na origem pela Queiroz Galvão. A empresa propõe a inclusão desse serviço na composição paradigma com base em composição de armadura de aço de referência PMSP – Secretaria de Infra-Estrutura Urbana e Obras – data-base Julho/2008;

b) inclusão dos materiais cimento e aditivo (expansor e plastificante) para compor a nata de injeção, em consonância com a supracitada referência da PMSP – Secretaria de Infra-Estrutura Urbana e Obras – data-base Julho/2008;

c) inclusão da máquina de corte politriz, segundo parâmetro médio de preço e produtividade adotados pela Construtora;

d) inclusão do caminhão guindauto para transporte e descarga da bobina e caminhão pipa para lavagem das bainhas;

e) ajuste da perda para 10%, em substituição ao parâmetro de 3% do TCU. O valor de 10% se faz necessário, pois os cabos de protensão necessitariam de sobras nas extremidades dos cones de ancoragem da ordem de 1,50 m para cada lado para manuseio e pega do macaco de protensão. Numa viga de 60,00 m, os 3,00 m necessários e não constantes do peso interno da viga, representariam 5,0% de adicional. A Norma ABNT NBR-7483/2005 admite uma variação de peso para maior de 4,0% em relação ao peso teórico. Na prática, esses valores remeteriam a 10% de acréscimo necessário sobre o

valor teórico.

260. Termina suas alegações trazendo "CPU de referência da PMSP – Seinfra", a qual, segundo a empresa, representaria o paradigma de mercado:

08-62-00		FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE AÇO DE PROTENSÃO CP-190-RB - 4 Ø=1/2" INCLUINDO BAINHA, PROTENSÃO E INJEÇÃO				KG		17,36
	02001	AJUDANTE GERAL (SGSP)	H	7,21	0,150000		1,0821	
	02103	ARMADOR PARA PROTENDIDO (SGSP)	H	8,24	0,150000		1,2360	
	10517	CIMENTO PORTLAND CPII-E/F-32	KG	0,32	0,513000		0,1661	
	25120	BAINHA FLEXÍVEL METÁLICA GALVANIZADA - D. INTERNO 45MM	M	19,46	0,330000		6,4219	
	25200	AÇO DE PROTENSÃO CORDOALHA CP 190 RB 7 - D. NOM.=12,7 MM	KG	5,40	1,030000		5,5644	
	25222	SERVIÇO DE PROTENSÃO 20 PORC DO MAT.E MÃO DE OBRA (08.62)	%	14,47	0,200000		2,8941	

Análise

261. Acolhem-se parcialmente os apontamentos da empresa, com a inclusão de materiais e serviços relativos à injeção para preenchimento da bainha e na protensão das cordoalhas, não constantes na composição referencial do Sicro2 - 2 S 03 990 01 - Confecção e colocação de cabo com 4 cordoalhas de 12,7 mm – MAC, em razão dos fatos e motivos expostos a seguir.

262. Os seguintes materiais constam na composição referencial do Sicro 2 (nov/2004):

a) M307- Cordoalha CP-190 RB D=12,7mm;

b) M319 - Arame recozido n.18;

c) M370- Bainha metálica diam. int.=45mm MAC;

d) M985- Tubo plástico para purgadores.

263. O termo "MAC" constante do título da composição referencial se refere a marca do fabricante do sistema de Protensão cotado pelo Sicro 2: <http://www.macprotensao.com.br/home>):

264. A seguir, é mostrada a relação de materiais e equipamentos acolhidos da composição da empresa Queiroz Galvão, em razão da pertinência desses insumos para a execução do serviço. Sempre que possível os insumos foram obtidos do Sicro:

a) E9717 – Máquina policorte – 2,2 kW;

b) M202- Cimento Portland CP-32;

c) M604- Aditivo Plastiment BV-40;

d) Aditivo expansor Intraplast N;

e) QG -Serviço protensão e injeção.

265. Outros equipamentos relacionados pela Queiroz Galvão fazem parte dos serviços de mobilização e canteiro, a exemplo do caminhão guindauto. Dessa forma, deixa-se de incluir na composição de preços.

266. Os acessórios de fixação das cordoalhas já se encontram remunerados em outros itens da planilha contratual, a saber: 10.4.1.4.1 – Cones de ancoragens 12 D=12,7 mm e 10.4.1.4.2 6 D=12,7 mm, conforme se acha na planilha contratual.

PLANILHA DE QUANTIDADES				Nº VALEC DOC-12-18-051	REV: 0
SUBTRECHO: RAMAL DE ACESSO AO PORTO SECO DE ANÁPOLIS				ANEXO	DATA:NOV/2004
ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNID.	QUANTIDADE	PREÇOS UNIT. (R$)	PREÇO TOTAL (R$)
10. 4. 1. 1. 2	fck >= 35 MPa	m³	813	410,53	333.760,89
10. 4. 1. 2	Formas	m²	3.100	45,54	141.174,00
10. 4. 1. 3	Armadura de aço				
10. 4. 1. 3. 1	CA 50/60	kg	88.772	5,98	530.859,56
10. 4. 1. 3. 2	CP 190 RB 12,7mm	kg	39.874	20,70	825.391,80
10. 4. 1. 4	Cones de ancoragem				
[illegible]	[illegible]	un	176	332,34	58.491,84
10. 4. 1. 4. 2	6 D=12,7	un	48	201,40	9.667,20
10. 4. 1. 4. 3	ancoragens passivas	un	40	695,78	27.831,20
10. 4. 3	Escoramento	m³	842	54,16	45.602,72
	Subtotal - Superestrutura				1.991.587,21

267. Em relação à composição da "PMSP – Seinfra", Secretaria de Infra-Estrutura Urbana e Obras - Base Julho/2008, observam-se semelhanças com a composição paradigma ajustada do Sicro

2, com exceções pontuais, a exemplo da utilização percentual sobre os custos dos da mão-de-obra e insumos para definir o custo da protensão, o que é vedado na metodologia do Sicro.

268. Outro aspecto a ser observado na composição da "PMSP" se refere ao acréscimo de 3% a título de perdas do material da cordoalha, demonstrando a adequação da metodologia do Sicro 2 (o qual também apropria perdas de 3%), vigente à época da contratação do lote 1. Dessa maneira, não cabe acolher a alegação de perda de 10% defendido pela empresa em suas alegações.

269. Por todo o exposto, cabe modificar a composição referencial adaptada do Sicro/2004, de modo a abarcar os pontos acolhidos da defesa da Queiroz Galvão, resultando em custo unitário paradigma de R$ 10,65/kg, e preço de R$ 13,20/kg, com o BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.9 Brita para lastro (incl. transporte até 3 km) (CPU- 10, Anexo 2) (peça 140, p. 23-24 e p. 63-65

270. A empresa defendente afirma que os ajustes defendidos na composição paradigma decorreriam de exigências mínimas feitas em projeto para a obra. Assim, traz que, de acordo com a especificação técnica elaborada pela VALEC, brita para lastro teria peso específico mínimo de 2,70 t/m³, além de outras propriedades mecânicas.

271. Expõe que o lastro seroa composto por britas de várias granulometrias, sendo que as de menor diâmetro preenchem os vazios, transformando a densidade solta aparente da mistura em um valor superior à densidade individual de cada tipo de brita utilizada. Neste caso, segundo a empresa defendente, os valores referenciais de densidade para lastro seriam:

a) Densidade da brita individualmente solta: 1,50 t/m³;

b) Densidade da mistura (britas diversos diâmetro) solta: 1,55 t/m³;

c) Densidade do lastro adensado: 1,80 t/m³;

d) Peso específico da rocha: 2,70 t/m³.

272. Passa a tratar dos impactos que essas supostas especificações técnicas diferenciadas teriam para o custo do serviço para trechos de linha e trechos em AMV:

58. No trecho de linha, o consumo dessa mistura granulométrica para cada m³ de lastro é calculado: 1,80 / 1,55 = 1,1613. Nos trechos em AMV [Aparelho de Mudança de Via], por sua vez, o Manual de Custos Sicro 2017 indica a redução volumétrica em 15%, ou seja, o consumo de 10 m³ para produzir 8,50 m³ = 1,1764.

59. Na prática, estima-se o consumo de 1,18 m³ de mistura granulométrica solta para cada m³ de lastro, podendo-se adotar 1,20 ao se considerar alguma perda por manuseio e excesso de material.

273. Conclui apresentando as seguintes proporções para lastro: 30% para brita 1, 30% para brita 2, 40% para brita 3.

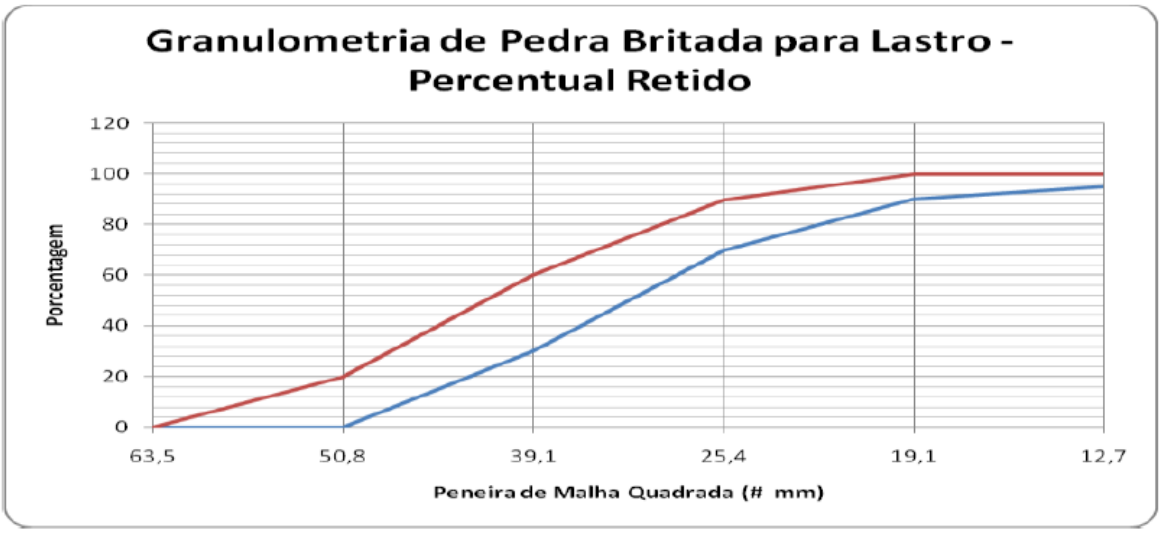
Análise

274. A alegação da empresa Queiroz Galvão no sentido de considerar que a brita para lastro possa se equipar às misturas das britas 1, 2 e 3, na proporção de 30%, 30% e 40%, respectivamente, reduzindo, com isso, o índice de vazios da mistura, e consequente aumento da densidade, é incompatível com a especificação da brita para lastro da Valec, a qual prevê que, para a porção passante no diâmetro máximo de 19,1 mm (brita 1, diâm. Entre: 3/8" e 3/4"), o percentual esteja entre 0% a 10%. Considerando-se o percentual médio de proporção 5% de brita 1 no material final, trata-se de valor muito distante do percentual afirmado pela empresa de 30%.

275. Ou seja, a premissa apresentada pela empresa não preenche os requisitos que possam afetar significativamente a densidade da brita 1, na faixa granulométrica do lastro ferroviário, especialmente devido à baixa presença do diâmetro mencionado no material final a ser aplicado no lastro. Além disso, a Norma Valec 80-EM-033A-58-8006 (cf. peça 150, p. 2) apresenta, no seu item 4.1, o seguinte enunciado: "c) Não é aceita mistura de pedra para lastro constituída a partir de pilhas ou silos de granulometria comercial (brita 1, 2, e 3)" (grifo acrescido).

276. Isso significa dizer que a norma de brita tolera um baixa presença de material fino, e que o produto da britagem "deve resultar de uma britagem exclusiva, em que toda a brita tenha passado por

uma tela de malha quadrada de 50,8mm (2") e tenha sido retida por outra tela de malha quadrada de 12,7 mm (1/2)", conforme o gráfico abaixo.



Fonte: Norma Valec 80-EM-033A-58-8006 (cf. peça 150, p. 1)

277. A empresa defende a hipótese de que a redução do índice de vazios do material poderia alterar a densidade média da brita de lastro para 1,5 t/m3. Tal afirmativa não veio acompanhada de estudos técnicos capazes de desconstituir a proporção percentual de brita 1 presente no lastro que atenda a especificação da Valec.

278. Corroboram-se as informações relativas à densidade do material adotado pelo Sicro 2 com uma pesquisa no sítio: http://britagemsolnascente.com.br/produtos_e_servicos (acesso: 7/5/2019), onde são encontradas informações das densidades praticadas por uma pedreira comercial da região de Goiás, conforme o quadro a seguir:

Densidade aparente das britas em depósitos em caminhões

Brita 1	*Brita 2*	*Brita 3*	*Rachão*
1,3 ton/m3	*1,33 ton/m3*	*1,35 ton/m3*	*1,40 ton/m3*
Densidade média = 1,345 ton/m3			

279. Percebe-se, do quadro anterior, que a média de densidade aparente entre os três tipos de brita comercial encontrada é de 1,345 ton/m3. Na eventual mistura entre várias granulometrias comerciais, seria atingida densidade aparente inferior à do Sicro (1,5 t/m³), demonstrando o conservadorismo da composição paradigma. Dessa forma, o valor de densidade aparente (1,55 t/m³) pleiteado pela empresa encontra-se inadequado frente às referências de mercado.

280. Em relação ao adensamento da brita por efeito da Socaria, os parâmetros apontados pelo Sicro indicam que há uma redução no volume de 10%, provocada pela compactação, - socaria. O volume adensado corresponde ao efetivamente considerado na medição geométrica de projeto, independentemente se sob o AMV's ou sob a via.

281. O critério de medição está previsto na norma Valec 80-EM-033A-58-8006, em que é informado no item o: "9. CRITÉRIO DE MEDIÇÃO":

a) O volume total considerado inicialmente para avaliação das quantidades a serem fornecidas deverá ser aquele calculado a partir da extensão do lote e das seções de projeto (grifo acrescido).

282. Ratifica-se, assim a informação de que as propriedades da brita para lastro, nesta composição de preços, trazem impacto apenas na composição auxiliar de transporte até 3 km, em que é feita a compensação do fator do volume solto/compactado, na razão de 11,11%, correspondente a 1 m3 após a socaria. Vale comentar que esses impactos já foram computados na referida composição auxiliar que integra a composição paradigma.

283. Em outras palavras, seja em razão de sua improcedência técnica seja por conta do critério de medição e pagamento do contrato, as alegações da empresa não trazem nenhum impacto no preço paradigma do serviço.

284. Por todo o exposto, rejeitam-se os argumentos apresentados pela Queiroz Galvão, resultando na manutenção do preço referencial de brita para lastro, incluído o transporte até 3km, em R$ 26,09/m3, com BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.10 Revestimento vegetal de taludes (hidrossemeadura) (CPU 11, Anexo 2) (peça 140, p. 24-25 e p. 66-67

285. A empresa elenca os insumos que teriam sido utilizados na realidade do empreendimento e que não estariam previstos na composição referencial do Sicro 2:

a) Caminhão-pipa, para regar o terreno antes e após a aplicação;

b) Acréscimo do insumo água;

c) Acréscimo de mão de obra para execução das covas, lembrando que a especificação da VALEC exige a compactação das laterais dos aterros, o que torna a superfície compacta, exigindo a execução de covas para pega do plantio.

286. Conclui com foto da obra que ilustraria o preparo dos taludes:

(fonte: peça 140, p. 25)

Análise

287. Conforme os parâmetros apresentados pela composição do Sicro 2 (2 S 05 102 00), a hidrossemeadura é realizada com Caminhão provido de reservatórios de água e insumos capazes de proporcionar a germinação e manutenção para até a fixação das raízes no solo, e eventuais correções de falhas.

288. A composição adotada, além de um encarregado, prevê quatro serventes e um veículo leve para assistência em tempo integral. Essa equipe é dimensionada para produzir 415 m2/h.

289. Ou seja, não procedem as alegações da empresa de que seria necessário incluir mão de obra para execução do serviço, bem como do equipamento de caminhão-pipa. Em relação ao insumo água, cabe observar que seu custo já se encontra apropriado no custo do equipamento de caminhão-pipa.

290. Dessa forma, mantém-se a composição referencial do Sicro 2, com preço unitário paradigma de R$ 0,93/m2, incluído o BDI de 23,9%.

I.2.2.11 Formas de madeira (CPU 12, Anexo 2)(peça 140, p. 25 e p. 68-69

291. A empresa elenca os insumos a seguir que teriam sido utilizados na realidade do empreendimento e que não estariam previstos na composição paradigma do Sicro 2:

a) Caminhão guindauto para transporte e içamento dos painéis;

b) Encarregado de Serviço, ausente na composição referencial do Sicro.

Análise

292. A composição de preços unitários do Sicro 2-CO, de nov/2004 (1 A 01 401 01 - fôrma comum de madeira), previu que a equipe deve ser formada por um carpinteiro e um servente, para a produção de 1 m². O encarregado de turma encontra-se presente na composição - Armadura de Aço CA-50/60 (2 S 03 580 02), juntamente com armador de ferragens e serventes. Ou seja, não cabe acolher essa alegação da empresa, uma vez que o serviço de formas não requer utilização de encarregado de serviço.

293. Vale lembrar que a jurisprudência do TCU deixa claro que, a menos que reste indubitavelmente comprovada a impossibilidade de utilização da metodologia de execução de melhor custo-benefício, o TCU adota como referencial de mercado, para fins de apuração de sobrepreço ou superfaturamento, o preço correspondente ao serviço cuja metodologia executiva seja mais econômica ou tecnicamente viável (cf. Acórdãos 1923/2016, 910/2017, 2986/2016, todos do Plenário).

294. Nesse contexto, os referenciais de mercado indicam ser desnecessário incluir encarregado de turma no serviço, sendo essa metodologia de execução de melhor custo-benefício.

295. No que se refere à necessidade de um Caminhão Guindauto para içamento dos painéis e para transporte para posicionamento das formas, vale lembrar que a inclusão desse insumo implica em excluir ou diminuir a utilização de serventes no serviço, os quais ficam a cargo desse procedimento. Nesse contexto, assim como no caso do encarregado de turma, a metodologia de execução, segundo padrões de mercado, indica o uso de serventes para tanto, não cabendo, portanto, alterar a composição paradigma.

296. Para efeitos comparativos, compara-se a forma de madeira a custo unitário de R$ 28,05/m² (Sicro 2, nov/2004, código 1 A 01 401 01), em que é considerado o reaproveitamento de 2 vezes, com a forma compensada resinada 17mm, cujo custo unitário no Sicro 2 é de R$ 20,79/m² (1 A 01 402 01), com reaproveitamento de 3 vezes. Nota-se que a diferença de custo unitário é muito favorável à utilização da forma compensada por encontrar-se em vantagem superior a 100%, admitindo-se que a própria Valec não tenha especificado a utilização de tábuas de madeira como forma, com exceção das peças acessórias de escoramento.

297. Dessa maneira, caberia até majorar o superfaturamento neste item, valendo-se da composição de forma compensada resinada, haja vista a possibilidade de execução de serviço com melhor custo-benefício e metodologia executiva mais eficiente.

298. Entretanto, visando manter o conservadorismo da análise e do valor de débito ora apontado, bem como evitar a reabertura da etapa de contraditório e ampla defesa nos autos, mantém-se o preço unitário paradigma do item, em R$ 37,70/m2, com BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.12 Escavação, Carga, Descarga e Espalhamento (mat. 1ª cat.) (CPU 13, Anexo 2) (peça 140, p. 25 e p. 70-72

299. Para esse serviço, a empresa argumenta que teriam sido utilizados na obra os insumos a seguir e que não estariam previstos na composição paradigma do Sicro 2:

a) Inclusão da mão de obra de encarregado e servente, compartilhada com o serviço de escavação: 50% de dedicação da equipe (1 encarregado + 2 serventes) para cada serviço.

b) Recálculo dos custos horários de equipamentos, nos termos indicados nas considerações iniciais delimitadas pela Construtora.

Análise

300. Nesta composição de terraplenagem para 1ª categoria foi empregada como paradigma a composição do Sicro 2, Sicro2 - 2 S 01 510 00 - Compactação de aterros a 95% proctor normal e 2 S 01 100 22 - Esc. carga transp. mat 1ª cat DMT 50 a 200m c/e.

301. Para o espalhamento foi considerado o emprego da motoniveladora, conforme Manual de

Custos Rodoviários do Sicro 2 V. 4, tomo.1, p. 12.

302. No que tange à solicitação da inclusão da mão de obra de encarregado e servente, compartilhada com o serviço de escavação: 50 % da equipe (1 encarregado + 2 serventes), a composição paradigma já prevê a utilização de 1 (um) encarregado de turma e 3 (três) serventes.

303. No tocante aos ajustes nos custos horários dos equipamentos, convém mencionar que essas alegações já foram examinadas no tópico I.2.1 desta instrução.

304. Por essas razões, mantém-se a composição referencial, com preço paradigma calculado em R$ 3,32/m³, com BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.13 Concreto fck >= 15 Mpa (CPU 14, Anexo 2) (peça 140, p. 25-26 e p. 73-74)

305. Para esse serviço, a empresa argumenta que teriam sido utilizados na obra os insumos a seguir e que não estariam previstos na composição paradigma do Sicro 2:

a) inclusão caminhão-pipa para execução da cura do concreto;

b) inclusão do insumo água para composição da mistura, lavagem dos equipamentos e utilização no processo de cura dos concretos. O fornecimento de água tem estado frequentemente ausente das composições referenciais, mas seu custo é significativo e não pode ser ignorado;

c) substituição da brita produzida por brita comercial.

Análise

306. A composição referencial adotada foi a do Sicro 2 - 1 A 01 415 01- Concr estr fck=15MPa contr raz uso ger conf e lanç, com adaptações de equipamentos, equipe e produção a partir da 2 S 03 326 51- Concr.estr.fck=20MPa-c.raz.c/adit conf.lanç.AC/BC, conforme já havia sido objeto de análise pretérita.

307. Cabe pontuar que o Sicro previu na composição o emprego de Betoneiras, com produção conservadora de apenas 5,6 m³/h. Apesar desse equipamento estar em desuso, o referencial do Sicro de nov/2004 mantinha o parâmetro de preço.

308. Quanto às considerações tecidas pela empresa Queiroz Galvão pela necessidade de fornecimento de água no canteiro de obras, esse suprimento é considerado incluído no canteiro e mobilização.

309. No que se refere ao uso da brita comercial, o tema merece ser abordado rememorando as condições previstas em projetos de engenharia para o Edital de Concorrência 008/2004 promovido pela Valec para os lotes 1 a 8 da FNS.

310. O edital previu uma Jazida para material pétreo como sendo a fonte de extração desse agregado. Todavia, obter esse insumo dependeria da disponibilidade e conveniência da empresa vencedora da licitação, sem que isso acarretasse ônus ao contratante.

311. Percebe-se pelo conteúdo do Projeto Básico 80-RL-914F-17-8001 (número da projetista: TR-558.041-RL-GT-L01), para o segmento Anápolis – Porangatú, a exploração da jazida indicada, conforme relatório Geológico-Geoténico (cf. peça 149):

CONCREMAT ENGENHARIA	VALEC	FERROVIA NORTE-SUL		
Título: RELATÓRIO GEOLÓGICO-GEOTÉCNICO– LOTE 01 Trecho: Anápolis - Porangatú Subtrecho: Ramal de Acesso ao Porto Seco de Anápolis Anápolis (Km 0+000) – Porto Seco (Km 11+000)		Nº VALEC 80-RL-914F-17-8001 Nº PROJ. TR-558.041-RL-GT-L01	FOLHA 24	REV 0

a) Pedreira Britânia - vista geral das bancadas e praça de exploração, capeamento reduzido;	(b) Detalhe de uma das frentes de exploração, da pedreira, situada nas imediações de Anápolis.	(c) Vista parcial de outra frente da pedreira, podendo-se observar a boa qualidade do maciço.
d) Vista parcial da bancada inferior da pedreira. Observar o baixo grau de fraturamento.	(e) Detalhe da rocha exibindo feições do tectonismo dúctil ligada ao dobramento do maciço.	(f) Detalhe da rocha, possivelmente um gnaisse fino, rico em quartzo, textura laminar.

Figura 7 – Detalhes das Pedreiras da região

Foi feito decapeamento, pela Construtora e Comércio Camargo Correa, de um morro situado aproximadamente a 2,0 km do canteiro de obras da Valec, no distrito de Campo Limpo de Goiás, visando o aproveitamento de brita e agregado, a partir da ocorrência de rocha que foi identificada no local. A rocha assemelha-se a um gnaisse leptinítico, com níveis quartzosos concordantes com a gnaissificação.

CONCREMAT ENGENHARIA	VALEC	FERROVIA NORTE-SUL		
Título: RELATÓRIO GEOLÓGICO-GEOTÉCNICO– LOTE 01 Trecho: Anápolis - Porangatú Subtrecho: Ramal de Acesso ao Porto Seco de Anápolis Anápolis (Km 0+000) – Porto Seco (Km 11+000)		Nº VALEC: 80-RL-914F-17-8001 Nº PROJ: TR-558.041-RL-GT-L01	FOLHA 25	REV 0

(a) Vista parcial da frente de exploração que está sendo aberta pela empreiteira

(b) Detalhe do material da pedreira mostrando a boa qualidade do maciço rochoso local.

A areia é retirada dos aluviões dos maiores rios da região de Anápolis, destacando-se o Corumbá, Antas e Piracanjuba. Em todos os depósitos a matéria prima se apresenta quartzosa, mal graduada, com grãos pouco arredondados e granulometria variando de areia fina a grossa.

312. Outras informações dessa jazida para o lote 1 constam nos "Critérios e Estudos Geotecnológicos" que se encontra na Norma Valec 80- EG- 000A-29-0000.

313. A empresa Queiroz Galvão declara que teria adquirido britas comerciais à alternativa da exploração prevista em projeto pela inviabilidade de baixo consumo, o que causa estranheza e contradição ao descumprir as diretrizes estabelecidas em projeto, sem que seja possível atribuir qualquer ônus à Valec pela decisão unilateral tomada.

314. Dessa forma, rejeitam-se as colocações da empresa quanto à aquisição da brita comercial e o fornecimento de água, para manter inalterada a composição referencial com o preço paradigma calculado para concreto 15 Mpa, em R$ 281,89/m3, com BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.14 Transporte de Brita para Lastro (CPU 15, Anexo 2) (peça 140, p. 26 e p. 75-76)

315. Para esse serviço, a empresa argumenta que teriam sido utilizados na obra os insumos a seguir e que não estariam previstos na composição paradigma do Sicro 2:

a) recálculo dos custos horários de equipamentos, realizando o ajuste indicado pela Construtora em razão do erro material da publicação do SICRO 2 (Centro-Oeste 2004).;

b) revisão do coeficiente de contração em função das densidades solta para a densidade aplicada, conforme já abordado no item de execução de lastro.

316. A empresa também traz os Acórdãos 278/2008 e 2.127/2006-Plenário, os quais, segundo a empresa, validariam suas alegações, com os seguintes trechos destacados:

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 n. 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 2.127/2006 - Plenário:

'12. Esse tipo de comparação, em períodos longos, como no caso em tela, pode ocasionar graves distorções nos resultados.'

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.

317. Na mesma toada, explica que o TCU tem determinado ao DNIT que a análise de preços deve ser realizada com base no Sicro da data base da proposta, citando o Acórdão 1455/2003-Plenário, com o seguinte trecho destacado:

Quanto aos custos unitários adotados como paradigma, houve equívoco da Secob-4 na adoção do mês de setembro de 2010 como base para a coleta desses custos (despesas diretas - mão de obra – e indiretas - gastos com aluguel de veículo, aluguel de computador, passagens aéreas etc.), pois a Tecisan fez sua proposta ao Dnocs em agosto de 2010 (fl. 2 - peça 20).

Se os cálculos forem ajustados para a data-base de agosto de 2010, o montante inicial de sobrepreço sofrerá redução (...).

318. Por fim, explica que os custos de aquisição variam de acordo com a quantidade e capacidade de negociação da empresa, que no caso aqui tratado é bastante reduzido em função de o trecho ter apenas 12 km de ferrovia.

<u>Análise</u>

319. No tocante às alegações da empresa tendentes a modificar o custo horário dos equipamentos, convém comentar que essas questões já foram examinadas e rejeitadas no tópico I.2.1 desta instrução.

320. Já em relação ao suposto equívoco nos coeficientes da composição paradigma em função das mudanças de densidade da brita para lastro decorrente do serviço de socaria, cabe comentar o que segue.

321. A composição paradigma contempla coeficiente adequado para uma densidade aparente do material de 1,5 t/m³. Conforme já comentado no tópico I.2.2.9, relativa ao serviço de Brita para Lastro, a densidade aparente do material inserida na composição paradigma encontra-se adequada frente aos parâmetros de mercado.

322. Dessa maneira, não cabe acolher as alegações da empresa, mantendo o preço unitário paradigma de R$ 0,54/m³.km, com BDI de 23,9% incluso.

<u>I.2.2.15 Concreto fck >= 35 Mpa (CPU 17, Anexo 2) (peça 140, p. 26 e p. 77-78)</u>

323. Elenca os insumos supostamente não contemplados no Sicro 2 e que teriam sido utilizados na obra:

a) inclusão caminhão-pipa para execução da cura do concreto;

b) inclusão do insumo "água" para composição da mistura, lavagem dos equipamentos e utilização no processo de cura dos concretos. O fornecimento de água tem estado frequentemente ausente das composições referenciais, mas seu custo é significativo e não pode ser ignorado

c) Substituição da brita produzida por brita comercial;

d) Inclusão de guindaste para lançamento do concreto.

<u>Análise</u>

324. A composição referencial do Sicro 2 para a avaliação do item foi a 2 S 03 329 04 - Conc.estr.fck=35 MPa-controle razoável, com aditivo, confecção e lançamento.

325. Para esta composição de concreto fck 35Mpa, o Sicro 2 prevê o emprego de betoneira de 750 litros, com produção horária de apenas 5,6 m³/hora. Nesta composição considerou-se o emprego de Areia Comercial a Brita produzida, de acordo com as diretrizes de edital da Valec.

326. No que se refere ao pleito da inclusão de caminhão-pipa, para eventuais misturas, lavagem dos equipamentos e utilização no processo de cura dos concretos, a Valec e o Dnit preveem, em seus normativos, que o fornecimento de água nos locais onde necessitarem, devem estar incluídos nos custos da obra, principalmente na rubrica de canteiro de obras, conforme termos de aceitação das condições de contratação.

327. A esse respeito, a norma Valec 80-NC-000F-00-700 traz (cf. peça 151, p. 3):

7. CANTEIRO DE OBRAS

7.1 O CONTRATADO deverá instalar sua própria rede de água potável e energia elétrica e prover de comunicações e acesso a área do Canteiro sob sua responsabilidade.

328. A mesma norma Valec ainda apresenta na página 6 e 12:

Os preços devem corresponder ao serviço executado e aceito pela FISCALIZAÇÃO, devendo estar incluídos na sua execução todas e quaisquer despesas, tais como:

a) Locação e controle topográficos;

b) Preparo e desobstrução dos locais de trabalho;

c) Execução, eventuais acertos, arremates ou reparos, perdas de qualquer natureza e manutenção da obra, durante a execução dos serviços;

d) Controle tecnológico;

e) Relatórios e desenhos relativos ao serviço;

f) Movimentação e transporte na área da obra;

g) Construção e manutenção de passagens e andaimes necessários à realização do serviço;

h) Instalações elétricas e hidráulicas, inclusive abastecimento de água potável, nas frentes de trabalho;

(...)

2. PAGAMENTO (p. 12)

As construções efetivamente executadas e medidas de acordo com o item anterior serão pagas aos preços unitários contratuais para os diversos tipos de edificações. Esses preços incluirão os serviços de projeto das instalações, infra-estrutura das edificações propriamente dita, obras hidráulicas, elétricas, abastecimento d'água, inclusive a perfuração de poços artesianos (quando necessário), aparelhos sanitários, instalações de combate a incêndio, instalações elétricas, aparelhos de ar condicionados, ventiladores de teto, lâmpadas e luminárias, sistema de esgoto sanitário, suprimento e distribuição de energia, sistema de telefonia rural ou convencional digital com o mínimo de quatro linhas, drenagens superficiais e profundas, sistema viário, urbanização, limpeza e manutenção do canteiro, das edificações e seus pertences, vias de acesso e todos os materiais, incluídos mão-de-obra e encargos e demais serviços necessários. (grifos acrescidos).

329. De modo similar, o normativo do Dnit – Sicro2 apresenta os critérios quanto à Mobilização e desmobilização, previsto no manual - Metodologia e Conceitos, Volume1_un2003:

Mobilização e Desmobilização – a parcela de mobilização compreende as despesas para transportar, desde sua origem até o local aonde se implantará o canteiro da obra, os recursos humanos, bem como todos os equipamentos e instalações (usinas de asfalto, centrais de britagem, centrais de concreto, etc.) necessários às operações que aí serão realizadas. Estão, também, aí incluídas as despesas para execução das bases e fundações requeridas pelas instalações fixas e para sua montagem, colocando-as em condição de funcionamento (...).

330. Em relação à questão da brita comercial, cabe comentar que esse tema já foi examinado e rejeitado em outros tópicos desta instrução (principalmente o tópico I.2.2.13), na qual ficou claro que a Valec indicou jazidas de material rochoso para utilização na obra no projeto básico da obra.

331. Quanto à pretensão da empresa pela inclusão do guindaste para içamento de concreto no seu lançamento, essa não é prevista na composição do Sicro2 (2 S 03 329 04). Porém, o emprego alternativo do guindaste poderá ser em substituição ao transporte manual de 28 operários previsto na composição referencial.

332. Ou seja, caso seja acolhida a alegação da empresa de emprego de guindaste para içamento

do concreto, parte expressiva dos serventes incluídos na composição deveriam ser excluídos, o que poderia elevar o superfaturamento.

333. Dessa forma, conservadoramente, mantém-se a composição inalterada com o referencial calculado, para concreto 35Mpa, com preço unitário paradigma em R$ 353,45/m³, com BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.16 Solda aluminotérmica de trilho TR-57 para formação de TLS; Grampo elástico tipo Pandrol; Calço Isolador; Palmilha amortecedora (peça 140, p. 26-30)

334. A defesa inicia alegando que os preços indicados por esta Corte de Contas não refletiriam a realidade do empreendimento, que a adoção de preços de serviços sem considerar a capacidade de negociação e presumindo que preços de 2010 refletem o mercado de 2004 não corresponde à realidade da obra que foi executada entre 2006 e 2012.

335. Afirma que seis anos foi o tempo entre a data-base do contrato e a data do paradigma adotado pelo TCU e que esta Corte de Contas tem condenado reajustamento de preços com base em índices econômicos, já que os preços ajustados não espelhariam com fidedignidade os de mercado à época da contratação.

336. A empresa também traz os Acórdãos 278/2008 e 2.127/2006-Plenário, os quais, segundo a empresa, validariam suas alegações, com os seguintes trechos destacados:

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 n. 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 2.127/2006 - Plenário:

'12. Esse tipo de comparação, em períodos longos, como no caso em tela, pode ocasionar graves distorções nos resultados.'

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.

337. Na mesma toada, explica que o TCU tem determinado ao DNIT que a análise de preços deve ser realizada com base no Sicro da data base da proposta, citando o Acórdão 1455/2003-Plenário, com o seguinte trecho destacado:

Quanto aos custos unitários adotados como paradigma, houve equívoco da Secob-4 na adoção do mês de setembro de 2010 como base para a coleta desses custos (despesas diretas - mão de obra – e indiretas - gastos com aluguel de veículo, aluguel de computador, passagens aéreas etc.), pois a Tecisan fez sua proposta ao Dnocs em agosto de 2010 (fl. 2 - peça 20).

Se os cálculos forem ajustados para a data-base de agosto de 2010, o montante inicial de sobrepreço sofrerá redução (...).

338. Por fim, explica que os custos de aquisição variam de acordo com a quantidade e capacidade de negociação da empresa, que no caso aqui tratado é bastante reduzido em função de o trecho ter apenas 12 km de ferrovia.

Análise

339. A empresa Queiroz Galvão, embora se manifeste contrária à metodologia empregada pelo Tribunal, no sentido de que seria inadequada uma suposta retroação promovida nos custos dos insumos, não apresentou evidências quanto a inadequação dos preços referenciais.

340.

341. Destarte, mantem-se os preços da composição calculada para Solda Aluminotécnica em R$

320,22/unidade; Grampo elástico Pandrol R$ 3,06/unidade; Nivelamento, levante, alinhamento e socaria de linha R$ 30.386,46; Calço isolador R$ 0,81/unidade; Montagem de Grade R$ 52.166,58 e Palmilha Amortecedora R$ 1,03/unidade.

I.2.2.17 Concreto fck>=25 Mpa (CPU 20. Anexo 2) (bueiros tubular e celular) (CPUs 023 Anexo 2 – peça 140, p. 31 e p. 84-85)

342. A empresa alega que os insumos a seguir listados teriam sido utilizados na obra e não estariam contemplados na composição paradigma:

a) inclusão caminhão-pipa para execução da cura do concreto;

b) inclusão do insumo água para composição da mistura, lavagem dos equipamentos e utilização no processo de cura dos concretos. Embora o fornecimento de água tem estado frequentemente ausente das composições referenciais, seu custo é significativo e não pode ser ignorado;

c) substituição da brita produzida por brita comercial;

d) inclusão de guindaste para lançamento do concreto.

Análise

343. Em relação à alegação de que caberia a inclusão do insumo água na composição paradigma, conforme já mencionado, esse insumo é remunerado na rubrica de canteiro de obras.

344. No tocante à inclusão de guindaste para lançamento do concreto, cabe comentar que a eventual inserção desse equipamento resultaria na exclusão de parte expressiva dos vinte e oito (28) serventes previstos na composição paradigma, já que boa parte deles está dedicado ao transporte horizontal e vertical do concreto.

345. Isso produziria um preço paradigma menor do que o apontado na citação. A fim de privilegiar o conservadorismo da análise, e evitar reabrir a etapa de contraditório e ampla defesa, opta-se por manter inalterada a composição paradigma.

346. Em relação às alegações relativas à brita comercial, vale lembrar que essa questão já foi examinada, ocasião em que ficou demonstrado que o projeto básico e o edital de licitação dispunham que a contratada deveria utilizar a indicação da jazida de material rochoso feita nessas peças técnicas.

347. Dessa forma, mantém-se a composição de Concreto 25 MPa inalterada, com preço unitário paradigma de R$ 314,33/m³, com BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.18 Escavação, Carga, Descarga e Espalhamento (materal de 2ª cat.) (CPU 21, Anexo 2) (peça 140, p. 30-31)

348. Novamente, a empresa aduz que haveria insumos necessários para a execução do serviço e que não estariam previstos na composição paradigma do Sicro 2:

a) Inclusão da mão de obra de encarregado e servente, compartilhada com o serviço de escavação: 50 % da equipe (1 encarregado + 2 serventes);

b) inclusão de trator de esteira com ripper adotado na composição de preços padrão do DNIT e também adotada pela Valec, conforme a especificação técnica do serviço;

c) Recálculo dos custos horários de equipamentos, nos termos indicados nas considerações iniciais delimitadas pela Construtora, a inclusão de trator de esteira com ríper adotado na CPU padrão do DNIT.

Análise

349. Nesta composição de terraplenagem para material de 2ª categoria, foi empregada como paradigma a composição do Sicro 2, 2 S 01 101 22 - Esc. carga transp. mat 2a cat DMT 50 a 200m c/e e a composição 2S 01 510 00 - Compactação de aterros a 95% proctor normal, cujas especificações do Sicro são, respectivamente: DNER-ES-280 E DNER-ES-281.

350. Para o espalhamento foi considerado o emprego da motoniveladora conforme Manual de Custos Rodoviários V.4.Tomo.1, p.12.

351. Em relação ao cômputo dos custos horários dos equipamentos, cabe comentar que essa

questão já foi examinada e rejeitada no tópico I.2.1 desta instrução.

352. No que tange à alegação de que seria necessário incluir mão de obra de encarregado e servente, compartilhada com o serviço de escavação: 50% da equipe (1 encarregado + 2 serventes), a presente composição já prevê 1 (um) encarregado de turma e 3 (três) serventes, razão pela qual não cabe acolhê-la.

353. Quanto ao emprego do Trator de Esteiras com Ripper, assiste razão à construtora quanto a necessidade de emprego como alternativa à escavação, que se fazia quando combinado com o uso da Pá Carregadeira para carga nesses serviços, largamente utilizada antes da chegada das modernas Escavadeiras Hidráulicas que vieram para substituir os dois equipamentos anteriormente descritos para a operação de escavação e carga do material de 2ª categoria.

354. Nesse aspecto, cabe observar a introdução de novas composições assim descritas no Volume 4, tomo 1, 2003 - terraplenagem e pavimentação, p. 15, do Sicro 2:

Novas Composições

Nas operações de terraplenagem, introduziram-se composições de escavação com utilização de escavadeiras hidráulicas, procedimento atualmente muito utilizado em obras de grande porte e cujos custos apresentam-se bem vantajosos em relação aos demais processos tradicionais.

355. Portanto, a composição paradigma, que se vale da utilização de escavadeira hidráulica, apresenta metodologia executiva de melhor custo-benefício, e deve ser mantida, em razão da jurisprudência do TCU (cf. Acórdãos 1923/2016, 910/2017, 2986/2016, todos do Plenário).

356. Dessa forma, mantém-se inalterada a composição referencial, com preços unitário paradigma calculado em R$ 4,62/m³, incluso o BDI de 23,9%

I.2.2.19 Concreto fck >= 20 Mpa (bueiros tub e cel) (CPU 23, Anexo 2) (p. peça 140, 31-32)

357. Argumenta a empresa que seriam necessários os seguintes ajustes na composição paradigma da Unidade Técnica do TCU:

a) Inclusão de caminhão-pipa para a realização da cura do concreto;

b) Inclusão do insumo água para composição de mistura, lavagem de equipamentos e utilização na cura do concreto;

c) Substituição de brita produzida por brita comercial;

d) Inclusão de guindaste para lançamento do concreto.

Análise

358. Todos os argumentos já foram examinados e rejeitados nos tópicos relativos às composições de concreto fck 15 MPA, 25 MPA e 30 MPA acima. Por exemplo, ficou claro que o fornecimento de água é item previsto na rubrica de canteiro de obras do orçamento.

359. A questão da brita comercial também foi rejeitada, haja vista as indicações do edital de licitação e do projeto básico da obra.

360. Em relação ao guindaste, ficou demonstrado que sua inclusão aumenta o superfaturamento, na medida em que, nesse caso, seria necessário excluir boa parte dos vinte e seis (26) serventes previstos na composição paradigma.

361. Dessa forma, mantém-se a composição paradigma de Concreto fck >=20 MPa inalterada, com preço unitário em R$ 293,02/m³, com BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.20 Escavação, Carga, Descarga e Espalhamento (material de 3ª cat.) (CPU 24, Anexo 2) (peça 140, p. 32)

362. A empresa alega ser necessário apenas o ajuste no custo horário dos equipamentos do Sicro 2, conforme já exposto em suas alegações introdutórias (tópico I.2.1).

363. Nesta composição de terraplenagem para material de 3ª categoria, foi empregada como paradigma a composição do Sicro 2 - 2 S 01 102 02 - Esc. carga transp. mat 3a cat DMT 50 a 200m.

364. Incluiu-se o Trator de Esteiras para a conformação de aterros ou bota-fora em material de 3ª categoria. Manteve-se a motoniveladora para manutenção de caminhos de serviços, conforme prevê

o Manual de Custos Rodoviários V.4.Tomo.1, p.12.

365. Exclusivamente no caso dessa composição, observou-se equívoco no custo horário produtivo e improdutivo do caminhão basculante, com valor diverso do Sicro 2 – Centro Oeste – nov./2004. Foi feita a correção devida.

366. Dessa forma, o preço unitário paradigma foi recalculado, passando de R$ 20,16/m³ para R$ 24,36/m³, com BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.21 Transporte até 2000m (2ª Categoria) (CPU 25, Anexo 2) (peça 140, p. 32 e p. 88-90

367. A empresa defende que seriam pertinentes os seguintes ajustes na composição paradigma:

a) inclusão da mão de obra de encarregado e servente, compartilhada com o serviço de escavação: 50 % da equipe (1 encarregado + 2 serventes), visando evitar eventuais duplicidades;

b) manutenção da CPU do Sicro '2 S 01 101 27' – distância entre 1.000 e 1.200;

c) ajuste do erro material do custo horário de equipamento;

d) ajuste relacionado ao valor do custo horário dos equipamentos, retificando o erro material da publicação do SICRO 2 (Centro-Oeste 2004).

Análise

368. As ponderações apresentadas pela empresa Queiroz Galvão, quanto a inclusão da mão-de-obra nesta composição de transporte de forma compartilhada com a composição de escavação, carga e descarga e espalhamento não procedem, uma vez que a Valec estabeleceu, em seu critério de medição, a remuneração em separado do transporte da Escavação, Carga, Descarga e Espalhamento.

369. Dessa forma, nesta composição de transporte constará apenas a remuneração da mão de obra já incorporada no serviço (principalmente o operador do caminhão). A parcela da mão-de-obra auxiliar encontra-se na composição da escavação, carga e espalhamento.

370. Quanto à afirmativa de que foram empregados o Caminhão Modelo Volvo BM FM 12, 6x4 de 20 toneladas (E432) – previsto na composição 2 S 01 101 27, há que observar que o Sicro2 considera na composição paradigma um modelo de mesma capacidade – 20 toneladas, sendo desnecessário utilizar a composição defendida pela empresa.

371. Ademais, a empresa já teria afirmado que se utilizava, em defesa prévia, no item: "Transporte até 2000 m", de modelo de caminhão MB 2423K com capacidade de 12 m³ (ou 16,5 t), o que contradiz sua alegação neste item de que caberia o uso da composição 2 S 01 101 27.

372. Apesar dessa declaração, manteve-se o modelo de 20 toneladas do Sicro2 -E432, pois o modelo correspondente ao código E433 é caminhão especial apenas para transporte de rocha (3ª categoria).

373. No tocante às alegações de erros no custo horário do equipamento, tal questão já foi examinada e rejeitada no tópico I.2.1 desta instrução.

374. Assim, mantém-se a composição referencial já adotada, com o preço calculado, em de R$ 2,59 m³xkm, com BDI de 23,9% incluso.

I.2.2.22 Dormente monobloco de concreto protendido para bitola mista 1,00/1,60 m (CPU 26, Anexo 2) (peça 140, p. 32)

375. A empresa argumenta que seriam necessários os seguintes ajustes à composição paradigma:

a) Correção dos custos horários dos equipamentos, conforme mencionado em suas alegações introdutórias;

b) Substituição de brita produzida para brita comercial

Análise

376. As alegações da empresa sobre custo horário de equipamento e uso de brita produzida já foram examinadas e rejeitadas nos tópicos acima desta instrução.

377. Por isso, mantém-se a composição paradigma inalterada, tendo como parâmetro conservador adotado na composição originária do processo TC 018.509/2008-9, CT.22, do lote 9, da Construtora Norberto Odebrecht.

378. O preço paradigma calculado é de R$ 248,66/unidade, incluído o BDI de 23,9%

I.2.2.22 Armadura CA-50/60 (CPU 27, Anexo 2) (peça 140, p. 32-33 e p. 93-95

379. A empresa aduz que as considerações a seguir não teriam sido contempladas na composição paradigma:

a) a premissa adotada teria sido de fornecimento de Aço CA-50/60 em barra longa, com o corte e dobra sendo efetuado no canteiro de obras;

b) inclusão de máquina de corte e da máquina de dobra, segundo parâmetros médios de custo da Construtora;

c) inclusão de espaçadores, caminhão guindauto para transporte e içamento das gaiolas.

d) ajuste do valor do custo horário dos equipamentos, retificando o erro material da publicação do SICRO 2 (Centro Oeste 2004).

Análise

380. Mantém-se a composição referencial do Sicro2 - 2 S 03 580 02 - base do orçamento SICRO 2 - nov/2004 - CO, por se considerar que os equipamentos e insumos relacionados pela empresa devem estar inclusos no canteiro de obras e na mobilização.

381. O preço unitário paradigma é de R$ 6,27/kg, com BDI de 23,9% incluso.

I.2.3 Argumentos finais da Construtora Queiroz Galvão (peça 140, p. 33-36)

382. Nessa seção, a defesa passa a tecer suas conclusões. Inicia citando a adoção do BDI referencial do acórdão 2.622/2016 e os ajustes para correção de erros materiais e adequação à realidade, constantes do "Anexo 03 – 00_Resumo".

383. Passa a argumentar que, em suma, a totalidade das irregularidades estariam ilididas após os ajustes realizados, que trariam o referencial para mais próximo da realidade.

384. Ainda com fim de trazer robustez aos seus argumentos, assevera que a Unidade Técnica, em cenário anterior a atual TCE, teria concluído por um apontamento de sobrepreço de apenas 1,82% do valor global do contrato (Anexo XI, f.111).

385. Além disso, traz que, apesar de a avaliação de 2014 desse Tribunal de Contas tenha trazido sobrepreço de 4,9%, tal sobrepreço seria inexistente após os ajustes que seriam necessários.

386. Solicita, em seguida, que caso seja decidido por algum valor para ressarcimento, que se considere o lapso temporal entre a orçamentação da obra, em 2004, e a elaboração de novas análises de sobrepreço, em 2014.

387. Com isso, alega que o contraditório e a ampla defesa teriam sido prejudicados, já que existe a "dificuldade de se provar fatos ocorridos há tanto tempo ou mesmo de rememorá-los, em especial no que se refere a preços de serviços que foram pactuados em outro momento econômico" (peça 144, p. 34).

388. Continua e afirma que o contexto inviabiliza por completo o exercício adequado das garantias do contraditório e da ampla defesa, principalmente pelo comprometimento dos meios necessários à obtenção de provas da regularidade da conduta praticada.

389. Como embasamento, alega que a Instrução Normativa 56/2007, expedida pelo TCU, estabelece dispensabilidade de instauração de TCE após o decurso de 10 anos, tendo em vista a dificuldade de apuração de fatos ocorridos há muito tempo.

390. Cita também a IN TCU 71/2012 afirmando que "fica dispensada a instauração do procedimento se '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'".

391. Elenca diversos Acórdãos dessa Corte de Contas que estariam relacionados ao assunto aqui tratado.

Análise

392. A defesa traz a IN 56/2007 e a IN 71/2012 para alegar a dispensabilidade de instauração de TCE após o decurso de 10 anos. Todavia, tal assunto está pacificado nesta Corte de Contas, através do Boletim de Jurisprudência 22/2014 (Acórdão 67/2014-Plenário) e do Acórdão 2223/2014-

Plenário, transcritos abaixo:

A dispensa de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) quando decorridos dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis ***não é regra absoluta, mas uma faculdade****, em que é avaliada a razoabilidade de se prosseguir a investigação do caso concreto, sopesando a disponibilidade da documentação necessária para tanto, dentre outros aspectos. (Acórdão 67/2014-Plenário, grifos acrescidos)*

O mero transcurso do tempo não é razão suficiente para o trancamento das contas ou para a não abertura de tomada de contas especial. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha sido prejudicado. ***A IN TCU 71/2012, assim como a revogada IN TCU 56/2007, condiciona a dispensa de instauração da TCE à inexistência de determinação em contrário do Tribunal****. (Acórdão 2223/2014-Plenário, grifos acrescidos)*

393. Portanto, pelo que foi registrado anteriormente, o que pugna a defesa não merece prosperar.

394. Na mesma toada, o argumento da defendente de que o contraditório e ampla defesa estariam prejudicados em razão do "tempo despendido para instaurar os processos, e uma vez instaurados, para instruí-los" não merece ser acolhido. O lote 1, objeto desta TCE, foi licitado em 2004 e o Contrato n. 14 data de 2006. As obras foram executadas entre 2007 e ***2012*** *e este TC foi instaurado em* ***2014****. Cabe, ainda, lembrar que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao Erário são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da Súmula TCU 282.*

395. Portanto, a data de novembro/2004 mencionada pela empresa não corresponde ao momento em que a obra foi executada e sim à data-base do orçamento a que se refere sua proposta na licitação.

396. Ademais, o processo originário desta TCE – TC 021.283/2008-1 trouxe inúmeras oportunidades à empresa defendente de apresentar suas alegações. Desde 30/4/2009 (peça 2, p. 197, do TC 021.283/2008-1), a empresa tem ciência das irregularidades apontadas pelo TCU na obra. Também desde essa data, a empresa apresentou suas alegações ao Tribunal em diversas oportunidades.

397. Dessa forma, não cabe acolher as alegações da empresa de que poderia ter havido violação ao contraditório e à ampla defesa nestes autos.

398. Em relação a solicitação para que se oportunize apresentação de novas provas caso esta Unidade Técnica discorde dos ajustes feitos pela defesa, não merece prosperar pelo motivo de que não há tal caminho processual nesta Corte de Contas.

I.2.4 Dos pedidos (peça 140, p. 36)

399. O defendente começa requerendo o que segue:

a) que sejam aplicadas na presente Tomada de Contas as conclusões do Acórdão 2.622/2013 com os ajustes referenciados na peça 126 e reiterados na presente manifestação, que resulta no percentual de 40,26% a título de BDI referencial;

b) que sejam acolhidas as ponderações técnicas relacionadas aos itens de serviço analisados na peça 126 e ao longo da presente manifestação, realizando-se os ajustes necessários para que sejam assim considerados como referenciais para os referidos itens.

400. Solicita que a Unidade Técnica do TCU, caso rejeite suas alegações, "oportunize a apresentação de novas provas, tais como: (i) pareceres elucidativos; (ii) tomada de depoimentos de pessoas envolvidas no empreendimento; (iii) vistoria, em conjunto com o TCU ao local das obras" (peça 140, p. 36).

401. Também solicita que, em homenagem ao princípio da não-surpresa, caso sejam identificados novos elementos fáticos ou fundamentos jurídicos para as discussões aventadas nos autos, lhe seja concedida vista antes da adoção de qualquer decisão pelo TCU.

402. Termina, por fim, requerendo que a expedição de ofícios por esse Tribunal faça constar os

nomes dos advogados listados.

Análise

403. As questões quanto ao percentual de BDI e acolhimento das demandas e ajustes técnicos já foram analisadas e rejeitadas ao longo desta instrução, não havendo a necessidade de fazer-se repetir neste tópico.

404. A solicitação da empresa para que lhe seja dada nova oportunidade de produção de provas pela empresa defendente não merece prosperar. Conforme art. 160, § 1º, do Regimento Interno do TCU, concluída a etapa de instrução pela Unidade Técnica, não é mais facultado à parte a juntada de novas provas.

405. Ademais, a empresa já teve diversas oportunidades, ao longo de mais de uma década, desde 30/4/2009 (peça 1, p. 197, do TC 021.283/2008-1) de se pronunciar e produzir provas sobre os apontamentos de irregularidades do TCU sobre a obra em tela.

406. Em relação à questão do princípio da não-surpresa, observa-se que as análises desta instrução não inovam de nenhuma maneira em relação às provas e fundamentos adotados para assinalar a ocorrência de superfaturamento no contrato.

407. Quanto ao pedido de expedição de ofícios constando os nomes dos advogados, não há óbice para tal prática, cabendo acolhê-la.

CONCLUSÃO

408. A FNS-GO tem sido fiscalizada por este Tribunal há mais de 10 anos. No processo do Fiscobras 2008 (TC 021.283/2008-1), após extenso debate processual, instaurou-se uma TCE para cada contrato objeto de superfaturamento (Acórdão 2.447/2014-TCU-Plenário). Dentre estas TCEs, quatro já tem acórdãos neste Tribunal, onde os responsáveis foram citados: Acórdãos 1.831/2017, 1.601/2017, 2.305/2017 e 2.310/2017, todos do Plenário.

409. Alguns contratos do empreendimento também já tiveram deliberação de mérito tomada pelo Tribunal no tocante à existência de superfaturamento – Acórdãos 2.240/2018, 173/2019 e 930/2019, todos do Plenário.

410. Esta instrução de mérito trata do Contrato 14/2006, pactuado com a Construtora Queiroz Galvão S.A, para construção do lote 1, da Ferrovia Norte-Sul (FNS), e teve por objetivo analisar as defesas dos responsáveis apontados na instrução preliminar.

411. Analisadas as alegações de defesa dos responsáveis citados por ordem do despacho do Ministro Relator (peça 43), conclui-se o que segue.

412. Em relação aos Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad, por não terem apresentado alegações de defesa, foram considerados revéis no presente processo. Não obstante, as evidências dos autos sustentam o julgamento pela irregularidade de suas contas e condenação solidária no débito apurado.

413. Já os Srs. José Américo Cajado Azevedo e Ricardo de Queiroz Galvão tiveram suas alegações de defesa acolhidas no sentido de serem retirados do rol de responsáveis, por não haver evidências suficientes nos autos de que teriam participado nos ilícitos que ocasionaram o dano ao erário. Por essa razão, alvitra-se sua exclusão da relação processual.

120. No caso do Sr. José Ivanildo Santos Lopes, suas alegações de defesa foram consideradas improcedentes, ante as evidências dos autos, cabendo o julgamento pela irregularidade de suas contas e condenação solidária ao ressarcimento do dano ao erário provocado. De forma resumida, o defendente pugnou pela suspensão deste processo no TCU até que ocorra a análise judicial da denúncia criminal 0028535-51.2017.4.01.3500 na Justiça Federal do Estado de Goiás. Ainda, alegou que fora arrolado como responsável com base apenas em testemunhos, reclamou quanto (i) a liquidez e certeza do quanto do sobrepreço, (ii) a faixa de medição considerada para o débito e (ii) a contabilização de juros pelo TCU.

414. Quanto a Queiroz Galvão, sua defesa não logrou êxito em afastar a integralidade do débito decorrente do superfaturamento apontado. Entretanto, houve acolhimento pontual de algumas das questões trazidas pela empresa no sentido de melhor adequar as composições paradigma do contrato, notadamente nos casos de (i) redução do número de encarregados da composição referencial do tribunal, (ii) equipamentos necessários à execução do Dreno Horizontal Profundo, (iii) execução do furo para introdução do tudo de PVC, (iv) apontamento da inconsistência no índice de utilização horária dos equipamentos na razão de 0,333, para produção de 5 m³. Ajustou-se o índice de utilização operativa dos equipamentos para 1,000, (v) inclusão de materiais e serviços relativos à injeção para preenchimento da bainha e na protensão das cordoalhas, não constantes na composição referencial do Sicro2 - 2 S 03 990 01 - Confecção e colocação de cabo com 4 cordoalhas de 12,7 mm – MAC.

415. Nesse contexto, o débito calculado global final é de R$12.821.466,96 (data-base novembro de 2004). Atualizando-se as datas e os valores no sistema débito do TCU, chega-se em 2/7/2019 a um débito de R$39.120.683,12, incluídos juros de mora.

416. Feitas essas considerações, alvitra-se que sejam consideradas graves as infrações cometidas por José Francisco das Neves, Ulisses Assad e José Ivanildo Santos Lopes, e consequentemente lhes sejam imputada a sanção de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

417. Tal proposta deriva da gravidade dos ilícitos praticados pelos responsáveis em tela, notadamente facilitação e execução de fraude à licitação, recebimento e/ou pagamento de vantagens indevidas relacionadas ao contrato etc.

418. Em razão das evidências existentes nos autos de ilícitos graves cometidos pelos responsáveis, (cf. peças 23-27, 37), há fartos indícios de atos improbidade administrativa cometidos em desfavor da Valec. Nesse contexto, convém enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida nos autos ao Departamento de Patrimônio Público e Probidade da Advocacia-Geral da União (AGU), à Valec e à Procuradoria da República em Goiás, a fim de que tomem as medidas cabíveis no tocante à Lei 8.429/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

419. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) Excluir da relação processual os Srs. José Américo Cajado Azevedo (CPF 548.198.066-53) e Ricardo de Queiroz Galvão (CPF 784.917.977-34);

b) Considerar revéis, os Srs. José Francisco das Neves (CPF 062.833.301-34) e Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00), nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992;

*c) Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", e § 2º, ambos da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput; e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar **irregulares** as contas dos Srs. José Francisco das Neves (CPF 062.833.301-34), Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00), José Ivanildo Santos Lopes (CPF 127.338.494-68), bem como da empresa Construtora Queiroz Galvão S.A. (CNPJ 33.412.792/0001-60), **condenando-os solidariamente** ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor abatendo-se na oportunidade os valores já ressarcidos:*

Data	***Débito (R$)***
26/12/07	*129.981,74*
28/01/08	*43.327,25*

26/02/08	*43.561,34*
27/03/08	*72.825,90*
26/04/08	*100.159,06*
26/05/08	*169.799,81*
26/06/08	*325.010,93*
26/07/08	*665.778,52*
27/08/08	*468.674,51*
29/09/08	*1.165.282,30*
28/10/08	*795.028,74*
28/11/08	*1.533.585,97*
20/12/08	*1.090.644,65*
26/01/09	*527.432,39*
26/02/09	*309.264,64*
27/03/09	*2.403.999,84*
27/04/09	*849.588,12*
26/05/09	*441.993,81*
26/06/09	*1.642.981,02*
27/07/09	*279.411,96*
26/08/09	*107.700,11*
27/10/09	*69.994,65*
27/10/09	*27.997,05*
26/11/09	*29.271,31*
18/12/09	*25.705,07*
26/01/10	*1.396,82*
01/03/10	*306,69*
30/03/10	*14.683,66*
26/04/10	*129.362,92*
26/05/10	*338.025,47*
26/06/10	*279.893,45*
26/07/10	*166.637,74*
25/08/10	*53.355,08*
28/09/10	*174.264,72*
28/10/10	*661.495,18*
15/12/10	*133.239,03*
14/12/10	*133.316,83*
26/01/11	*12.702,89*
25/02/11	*4.166,82*
28/03/11	*2.312,77*
26/04/11	*2.240,15*
25/05/11	*1.660,77*
27/06/11	-
26/07/11	*130.992,10*
26/08/11	*39.943,63*
26/09/11	*46.085,18*
26/10/11	*6.091,68*
28/11/11	-
06/12/11	-

26/12/11	*51.713,50*
	15.702.887,78

Valor atualizado até 2/7/2019 (incluídos juros de mora): R$39.120.683,12

d) aplicar aos responsáveis José Francisco das Neves, Ulisses Assad e José Ivanildo Santos Lopes, bem como à empresa Construtora Queiroz Galvão S.A., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial dos valores atualizados monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento;

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

f) considerar graves as infrações cometidas por José Francisco das Neves, Ulisses Assad e José Ivanildo Santos Lopes;

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

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

i) encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

j) Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida nos autos ao Procurador da República Hélio Telho, da Procuradoria da República em Goiás e ao Departamento de Patrimônio Público e Probidade da Advocacia Geral da União (AGU), destacando no ofício de comunicação as peças processuais a seguir:

j.1) peças 23, 24 e 25 – acordo de colaboração premiada Cade - CCCC;

j.2) peças 26 e 27 – denúncia MP-GO;

j.3) peça 37 – termo de colaboração;

k) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida nos autos ao juízo da 11ª Vara Federal de Goiás."

2. A manifestação regimental do Ministério Público junto ao TCU se deu nos termos do parecer inserto à peça 163, **in verbis**:

"Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do item 9.2.2 do Acórdão nº 2447/2014-Plenário, em razão de indícios de superfaturamento no Contrato nº 14/2006, firmado entre a estatal Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A e a Construtora Queiroz Galvão S/A, cujo objeto era a construção de trecho da Ferrovia Norte-Sul entre o porto seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO.

2. Para a implantação do trecho ferroviário, com extensão de 12 km, correspondente ao Lote 1 da Concorrência nº 8/2004, foram previstos R$ 84.900.332,78. O contrato, todavia, consumiu R$ 105.821.847,28 na execução apenas de dois túneis e se encontra encerrado. Para a consecução do restante das obras, foi necessário firmar outros dois contratos, não abordados neste processo.

3. O dano ao erário apurado nesta TCE advém de superfaturamento decorrente do pagamento por serviços com preços excessivos em relação ao referencial de mercado. O débito foi quantificado em R$ 13.035.797,59 em valores originais (peça 40) e atribuído à responsabilidade solidária de quem elaborou e aprovou a planilha orçamentária da licitação, eivada com sobrepreço, dos agentes que participaram de atos de corrupção e conluio na contratação e da própria empresa beneficiária

dos pagamentos.

4. Assim, mediante a ordem emanada de despacho de Vossa Excelência (peça 43), foram citados os Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad e José Américo Cajado de Azevedo, respectivamente diretor presidente, diretor de engenharia e superintendente de construção da Valec à época, bem como os Srs. Ricardo de Queiroz Galvão e José Ivanildo Santos Lopes, respectivamente ex-diretor e ex-superintendente comercial da empresa contratada, e a Construtora Queiroz Galvão.

5. Os dois primeiros responsáveis, apesar de regularmente notificados (peças 51, 53, 71 e 81), mantiveram-se silentes, caracterizando a revelia prevista no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92. Os demais apresentaram alegações de defesa (peças 114, 125/127, 133, 135 e 140), que foram devidamente analisadas pela unidade técnica (peça 156).

6. No que concerne ao montante do dano ao erário, a SeinfraOperações propugna pelo acolhimento parcial dos questionamentos submetidos pela empresa contratada em relação a algumas composições referenciais de custo unitário, de forma a reduzir o débito para R$ 12.821.466,96 em valores originais, ao qual se deve acrescer o respectivo reajuste pago, atingindo assim R$ 15.702.887,78.

7. Com relação à responsabilização nos autos, a unidade técnica avaliou que devem ser acolhidas as argumentações de José Américo Cajado de Azevedo e, de modo a excluí-los da relação processual. Quanto ao primeiro, concluiu-se, assim como no processo conexo TC nº 014.362/2015-5, que não há evidência probatória de sua participação na elaboração da planilha orçamentária da licitação, fato que havia ensejado sua Ricardo de Queiroz Galvão responsabilização. Dessa forma, seria plausível acolher seus argumentos contrários ao fato e retirar sua responsabilidade pelo dano. Por sua vez, as alegações do segundo também mereceriam acolhimento, pois os elementos contidos nos autos não constituiriam evidência suficiente para concluir que o diretor geral e sócio controlador da contratada houvesse concorrido para a frustração do caráter competitivo do certame que resultou no Contrato nº 14/2006.

8. A responsabilidade dos demais, por outro lado, deve permanecer, segundo o exame da unidade instrutora. Por conseguinte, a SeinfraOperações propôs julgar irregulares as contas dos Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad e José Ivanildo Santos Lopes, bem como da Construtora Queiroz Galvão, condenando-os solidariamente ao recolhimento do débito conforme apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 e, considerando graves as infrações cometidas, inabilitar os responsáveis pessoas físicas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança da Administração Pública Federal. Ademais, propôs solicitar o arresto de bens dos responsáveis e enviar cópia da deliberação à Procuradoria da República em Goiás.

II

9. A partir do exame das peças processuais, considero que a apuração do débito se mostra devidamente realizada e em consonância com a jurisprudência pacífica do TCU em relação às premissas e à metodologia adotadas. Manifesto concordância, também, com a análise de responsabilidades efetuada em relação aos ex-gestores públicos, resultando na proposta de exclusão do Sr. José Américo Cajado de Azevedo da relação processual e na condenação dos demais pelo dano ocorrido.

10. Passo a comentar a seguir acerca da responsabilização dos particulares envolvidos, tema em que considero pertinente sugerir alguns ajustes no encaminhamento.

11. O Sr. José Ivanildo Santos Lopes foi citado na condição de dirigente da Construtora Queiroz Galvão, pela conduta de haver participado de atos de corrupção e conluio no âmbito da Concorrência nº 8/2004, que resultou na celebração de contrato com sobrepreço, gerando, por consequência, o superfaturamento apurado nos autos (peça 55). Sua responsabilização solidária pelo dano fundamentou-se legalmente no art. 16, § 2º, da Lei nº 8.443/92.

12. De início, cabe observar que o Sr. José Ivanildo Santos Lopes não fazia parte da diretoria

estatutária da construtora. Conforme informado nas suas alegações de defesa (peça 127), ele exercia a função de superintendente comercial regional da empresa, com a qual mantinha relação de emprego. Essa condição se mostra juridicamente relevante para a qualificação da sua conduta e para a avaliação de sua responsabilidade nesta tomada de contas especial.

13. Os relatos contidos no histórico de conduta do acordo de leniência e nos termos de depoimentos de colaboradores constituem indícios vários e coerentes de que o superintendente comercial da Queiroz Galvão participava das reuniões do grupo fraudador, onde negociou a distribuição de lotes do certame e as atribuições de cada empresa nos atos licitatórios maculados. Essas ações foram enquadradas em tipos penais pelo Ministério Público Federal ao submeter denúncia criminal à apreciação judicial. Todavia, embora sejam graves e fortemente reprováveis as condutas desse agente, a ponto de tipificarem provável crime, há que se considerar que nem sempre a responsabilização em âmbito penal pode ser reproduzida num processo de controle externo em que se discute a responsabilidade pela reparação de dano ao erário.

*14. De acordo com o art. 16, § 2º, alínea **b**, da Lei Orgânica do TCU, ao julgar irregulares as contas, o Tribunal fixará a responsabilidade solidária "do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado". No caso em exame, a relação contratual com a Valec tinha como parte contratante a empresa, Construtora Queiroz Galvão S/A. Apesar de o Sr. José Ivanildo Santos Lopes haver assinado o Contrato nº 14/2006 (peça 31), ele o fez não em nome próprio, mas em nome da empreiteira, como seu procurador. Ou seja, a contratada é a construtora, não seu procurador.*

15. Resta avaliar, então, se este agente se caracteriza como terceiro interessado na prática do ato irregular. Sobre esse aspecto, mostra-se relevante a informação de que ele era empregado da empresa, não seu dirigente em sentido estrito. Nessa condição, sua participação nas reuniões do grupo fraudador se dava como representante da empreiteira, ou seja, ele era a pessoa física que agia no lugar da pessoa jurídica, a qual não possui existência no plano concreto.

16. A conduta praticada não correspondia a um ato volitivo particular seu, mas da empresa. E quem determina a vontade da sociedade empresária não é um empregado, mas seus sócios, controladores e administradores. O empregado age conforme uma designação emanada dos administradores da empresa. Assim, o superintendente comercial se caracterizava como um instrumento por meio do qual a construtora participava do grupo fraudador. Por consequência, não cabe afirmar que ele, empregado, se qualifica como parte interessada na prática dos atos fraudadores, pois a sociedade empresária e, por essência, seus sócios e administradores é que seriam os verdadeiros interessados.

17. Percebe-se que, inclusive por meio da desconsideração da personalidade jurídica da empresa, que fora usada com desvio de finalidade e abuso para fraudar a licitação, o empregado não seria atingido. De acordo com a disciplina estatuída no art. 50 do Código Civil, a adoção desse procedimento conduz ao alcance do patrimônio dos sócios e administradores da pessoa jurídica, mas não de um empregado.

18. A responsabilização tampouco poderia se dar com fundamento direto na disposição constitucional contida na parte final do art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Segundo essa norma, ao TCU compete julgar "as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público". O processo mediante o qual o Tribunal julga tais contas corresponde exatamente à TCE. Serão julgadas as contas, portanto, de quem puder ser arrolado como responsável pelo dano, em observância ao estipulado justamente no art. 16, § 2º, da Lei nº 8.443/92. E conforme analisado acima, por meio desse dispositivo legal não se alcança o empregado de pessoa jurídica que firmou contrato de fornecimento ou prestação de serviços com o Poder Público.

19. Tampouco seria adequado realizar a imputação direta considerando os elementos de conduta, nexo de causalidade e dano, pois, nesse caso, a ação do empregado representa, na verdade, a concretização da vontade da empresa. Portanto, a conduta causadora do prejuízo ao erário deve ser

entendida como praticada pela pessoa jurídica. A propósito, observa-se que esse raciocínio se apresenta de acordo com a interpretação dada pelo Tribunal à parte final do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, quando concluiu ser devido o julgamento das contas de pessoas jurídicas responsabilizadas por dano ao erário (Acórdãos nºs 946/2013-Plenário, 2465/2014-Plenário, 4922/2013-2ª Câmara).

20. O entendimento aqui sustentado se coaduna com a posição defendida pelo Min. Bruno Dantas, e reforçada pelo Min. Vital do Rêgo em declaração de voto, ao proferir o voto revisor e vencedor do Acórdão nº 835/2015-Plenário, posteriormente confirmado pelo Acórdão nº 2957/2018-Plenário. Naqueles autos, em que pese talvez coubesse a investigação quanto à caracterização da condição de sócio oculto, restou afastada a responsabilidade de empregado de pessoa jurídica contratada, concluindo por excluí-lo da relação processual, em virtude da impossibilidade de alcançá-lo em processo de tomada de contas especial.

21. Dessa forma, com as devidas vênias por divergir do posicionamento da unidade técnica, compreendo, no que diz respeito ao Sr. José Ivanildo Santos Lopes, que suas alegações de defesa devem ser acolhidas, de modo a excluí-lo do rol de responsáveis desta TCE.

22. Com relação ao Sr. Ricardo de Queiroz Galvão, ex-diretor geral da construtora, concordo com a unidade técnica acerca da ausência de evidência específica de seu envolvimento no conluio. Por outro lado, tendo em vista a participação ativa da empreiteira nos atos fraudadores da licitação, estando clara inclusive a designação de representantes nas reuniões do cartel, não se mostra plausível crer que o sócio administrador e controlador da empresa não tivesse ingerência ou sequer conhecimento sobre a prática delituosa.

23. Por constituir prática dolosa e grave, somente participa de cartel ou de fraude a um certame público a pessoa jurídica dotada de vontade direcionada a esse propósito. E, conforme anteriormente comentado, quem determina a vontade de uma empresa desse porte em irregularidade sistêmica de tamanha magnitude não é seu empregado, como, no caso, um superintendente comercial, mas seus administradores e controladores. Não se mostra factível que um empregado da Queiroz Galvão participasse de conluios em nome da construtora à revelia de seus administradores. Cabe, assim, manter a responsabilidade do Sr. Ricardo de Queiroz Galvão nestes autos, por haver anuído com a fraude perpetrada, em conduta, no mínimo, omissiva e por culpa in eligendo e in vigilando.

24. Quanto à construtora, beneficiada pelos pagamentos superfaturados, clara está sua responsabilidade pela reparação do dano provocado mediante superfaturamento decorrente de preços superiores aos de mercado.

25. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta concordância quase integral com o encaminhamento alvitrado pela SeinfraOperações (peça 156), propondo, como únicos ajustes, a exclusão do Sr. José Ivanildo Santos Lopes da relação processual e a manutenção da responsabilidade do Sr. Ricardo de Queiroz Galvão sobre o dano ao erário, o que conduz à inclusão deste no grupo de responsáveis sobre os quais recai proposta de julgamento de contas como irregulares, condenação solidária ao recolhimento do débito, apenação com multa e inabilitação e arresto de bens."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial originada do subitem 9.2.2 do Acórdão 2.447/2014-Plenário, que apreciou relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2008 na obra de construção da Ferrovia Norte-Sul (FNS), no Estado de Goiás.

121. No presente processo, é apurado indício de superfaturamento no Contrato 14/2006, firmado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e a Construtora Queiroz Galvão S.A.,

cujo objeto foi a construção do lote 1 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho compreendido entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO. O empreendimento foi licitado pelo Edital de Concorrência 8/2004, cujo objeto era a execução das obras em sete lotes da Ferrovia Norte-Sul em Goiás, sendo um deles o lote 1 ora em exame.

122. O referido ajuste foi celebrado em 8/6/2006 no valor de R$ 84.900.332,78, a preços de novembro/2004, sendo realizadas 50 medições, no montante acumulado de R$ 105.821.847,28.

123. Insta salientar que esse trecho conta com 2 túneis que consumiram a totalidade dos recursos foram pagos sem que houvesse a conclusão do objeto do contrato 14/2006, o que ensejou a celebração de novos contratos complementares para conclusão do lote 1 (com a mesma empresa Queiroz Galvão).

124. No estágio processual anterior, a Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações) quantificou o débito considerando até a 50ª medição do contrato, tendo obtido o montante de R$ 13.035.797,59, em valores históricos. Tal cifra, se atualizada a partir das respectivas datas de origem dos débitos, representaria o montante atualizado de R$ 37.396.525,97, incluídos os juros de mora (valor atualizado até o dia 29/11/2017).

125. Assim, com base no exame da SeinfraOperações (peças 40, 41 e 42), determinei, mediante despacho acostado à peça 43, que fosse realizada a citação solidária dos responsáveis elencados a seguir, pelo montante do superfaturamento apurado, nos termos propostos pela unidade técnica:

a) Sr. José Francisco das Neves, na condição de Diretor-Presidente da Valec;

b) Sr. Ulisses Assad, na condição de Diretor de Engenharia da Valec;

c) Sr. José Américo Cajado de Azevedo, então Superintendente de Construção da Valec;

d) Sr. Ricardo de Queiroz Galvão, como dirigente da Construtora Queiroz Galvão S.A.;

e) Sr. José Ivanildo Santos Lopes, na condição de dirigente da Construtora Queiroz Galvão S.A.;

f) Construtora Queiroz Galvão S.A., contratada pela Valec para construção do lote 1 da FNS.

126. Devidamente citados, os responsáveis apresentaram alegações de defesa, à exceção dos Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad, que deixaram transcorrer **in albis** o prazo fixado para apresentação das alegações de defesa ou recolhimento da importância devida, sendo, assim, julgados à revelia, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

II

127. Feita a devida contextualização do feito, passo a tratar da quantificação do débito.

128. Após o exame das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, as instâncias instrutivas da unidade técnica e o parecer de lavra do douto representante do MP/TCU foram uníssonos em concluir que as manifestações apresentadas foram capazes de elidir parcialmente o superfaturamento apontado, em valores originais, para R$ 12.821.466,96, conforme demonstrado no quadro resumo a seguir:

Serviço / Item de planilha	Preço Contrato (R$)	Preço Referencial (R$)	Superfaturamento (R$)
DHP - diam. = 1,5" (Drenos Tubulares Sub-horizontais)	239,69	150,54	3.970.931,95
Concreto Fck = 20Mpa (Concreto Projetado)	903,28	618,45	2.796.974,53
Transporte até 2000 m (material de 1ª cat.)	2,23	1,63	1.370.750,64
Material drenante (incl. transp. até 3 km)	53,86	29,23	1.005.399,01
Aterro grau de compactação 95% (Proctor Normal)	2,30	1,32	863.659,39
Transp. Mat. Esc. Bota-Fora ou Aterros Dist. média = 1000m	3,50	1,94	812.466,06
Solda aluminotérmica de trilho TR-57 para formação de TLS	700,24	320,22	434.363,97
Armadura de aço CP 190 RB 12,7mm	19,88	13,20	266.539,01
Grampo elástico tipo Pandrol	8,27	3,96	283.220,24
Brita para lastro (incl. transporte até 3 km)	48,48	26,09	263.553,28
Revestimento vegetal de taludes (hidro-semeadura)	2,30	0,93	228.498,70
Formas de madeira	45,14	37,70	199.631,36

Escavação, carga, descarga e espalhamento (material de 1ª cat.)	3,74	3,32	184.847,83
Concreto fck >= 15 MPa	321,13	281,89	167.049,62
Transporte de Brita para Lastro	1,20	0,54	132.693,19
Nivelamento, levante, alinhamento e socaria de linha	48.478,05	30386,46	124.108,31
Concreto fck >= 35 MPa	449,19	353,45	97.865,46
Calço Isolador	2,30	0,81	97.372,70
Montagem da grade	66.253,33	52166,58	96.635,11
Concreto fck >= 25 MPa	358,05	314,33	91.779,27
Escavação, carga, descarga e espalhamento (material de 2ª cat.)	6,78	4,62	77.691,16
Palmilha amortecedora	2,63	1,03	53.560,48
Concreto fck >= 20 MPa (bueiros tub e cel)	338,77	293,02	30.904,37
Escavação, carga, descarga e espalhamento (material de 3ª cat.)	15,37	20,16	-22.531,97
Transporte até 2000 m (2ª cat.)	2,28	2,59	-23.858,48
Dormente monobloco de concreto protendido para bitola mista 1,00/1,60 m	216,80	248,66	-365.317,14
Armadura CA-50/60	5,35	6,27	-417.321,08
Total			**12.821.466,96**

129. Ressalto que a quantia apontada na tabela acima representa 22,56% de sobrepreço na amostra analisada de R$ 56.830.197,34, a qual corresponde a 53,7% do valor total executado no contrato (item não digitalizável – peça 153). Em termos do total dos pagamentos, o sobrepreço acima destacado representa uma proporção de 12,12% sobre o montante dos pagamentos (R$ 105.821.847,28).

130. Assim, a unidade técnica fez a seguinte distribuição dos valores do débito e respectivas datas de origem, a qual já considera os pagamentos efetuados a título de reajustes:

Medição	**Valor Medido (P0)**	**Reajuste**	**Valor Medido (P0) + reajuste**	**Liquidação**	**Superfaturamento no contrato de 12,12 %**
1	930.114,39	142.696,29	1.072.810,68	26/12/07	129.981,74
2	310.038,13	47.565,43	357.603,56	28/01/08	43.327,25
3	311.713,25	47.822,42	359.535,67	26/02/08	43.561,34
4	522.899,72	78.172,45	601.072,17	27/03/08	72.825,90
5	723.790,34	102.877,38	826.667,72	26/04/08	100.159,06
6	1.231.427,05	170.023,97	1.401.451,02	26/05/08	169.799,81
7	2.356.728,16	325.765,49	2.682.493,65	26/06/08	325.010,93
8	4.865.905,63	629.130,01	5.495.035,64	26/07/08	665.778,52
9	3.468.009,59	400.218,46	3.868.228,05	27/08/08	468.674,51
10	8.535.234,15	1.082.480,48	9.617.714,63	29/09/08	1.165.282,30
11	5.872.808,40	689.000,32	6.561.808,72	28/10/08	795.028,74
12	11.392.616,04	1.264.910,97	12.657.527,01	28/11/08	1.533.585,97

13	5.696.619,59	3.305.069,46	9.001.689,05	20/12/08	1.090.644,65
14	3.436.243,33	916.945,79	4.353.189,12	26/01/09	527.432,39
15	2.014.783,26	537.747,61	2.552.530,87	26/02/09	309.264,64
16	15.661.773,32	4.179.757,18	19.841.530,50	27/03/09	2.403.999,84
17	5.534.916,44	1.477.200,80	7.012.117,24	27/04/09	849.588,12
18	2.879.872,77	768.144,79	3.648.017,56	26/05/09	441.993,81
19	10.703.820,55	2.856.603,86	13.560.424,41	26/06/09	1.642.981,02
20	2.125.419,22	180.721,11	2.306.140,33	27/07/09	279.411,96
21	703.515,33	185.392,77	888.908,10	26/08/09	107.700,11
22	457.414,15	120.290,12	577.704,27	27/10/09	69.994,65
23	183.083,01	47.992,00	231.075,01	27/10/09	27.997,05
24	191.273,24	50.318,94	241.592,18	26/11/09	29.271,31
25	169.647,17	42.510,86	212.158,03	18/12/09	25.705,07
26	9.080,27	2.448,49	11.528,76	26/01/10	1.396,82
27	1.993,68	537,60	2.531,28	01/03/10	306,69
28	96.525,98	24.666,32	121.192,30	30/03/10	14.683,66
29	850.505,08	217.198,16	1.067.703,24	26/04/10	129.362,92
30	2.210.547,78	579.362,04	2.789.909,82	26/05/10	338.025,47
31	1.839.191,96	470.922,36	2.310.114,32	26/06/10	279.893,45
32	1.094.118,33	281.234,43	1.375.352,76	26/07/10	166.637,74
33	349.409,53	90.959,23	440.368,76	25/08/10	53.355,08
34	1.145.286,39	293.016,06	1.438.302,45	28/09/10	174.264,72
35	4.347.986,77	1.111.696,14	5.459.682,91	28/10/10	661.495,18
36	875.301,98	224.392,92	1.099.694,90	15/12/10	133.239,03
37	849.187,39	251.149,63	1.100.337,02	14/12/10	133.316,83
38	80.198,50	24.645,45	104.843,95	26/01/11	12.702,89
39	26.118,85	8.272,17	34.391,02	25/02/11	4.166,82
40	14.973,51	4.115,09	19.088,60	28/03/11	2.312,77
41	14.494,24	3.994,91	18.489,15	26/04/11	2.240,15

42	10.752,23	2.954,98	13.707,21	25/05/11	1.660,77
43	0,00	0,00	0,00	27/06/11	-
44	840.102,57	241.047,19	1.081.149,76	26/07/11	130.992,10
45	249.914,28	79.762,39	329.676,67	26/08/11	39.943,63
46	288.339,97	92.026,30	380.366,27	26/09/11	46.085,18
47	38.113,63	12.164,31	50.277,94	26/10/11	6.091,68
48	0,00	0,00	0,00	28/11/11	-
49	0,00	0,00	0,00	06/12/11	-
50	310.038,13	116.781,75	426.819,88	26/12/11	51.713,50
TOTAL	**105.821.847,28**		**129.604.554,16**		**15.702.887,78**

131. Não obstante considerar de elevada qualidade técnica o exame realizado pela SeinfraOperações, julgo ser necessário realizar um ajuste pontual nos preços de referência dos grampos do tipo Pandrol, da palmilha amortecedora e do calço isolador, adotando os mesmos critérios que tive ao relatar os Acórdãos 173/2019 e 930/2019, ambos do Plenário, que trataram de superfaturamento e outros ajustes na Ferrovia Norte-Sul em Goiás.

132. Assim, adoto os seguintes preços referenciais para os referidos itens de planilha, obtidos da instrução que fundamentou o Acórdão 1.712/2012-Plenário (monitoramento do Acórdão 2.930/2011-Plenário, do qual foram extraídas as referências para os referidos itens), o qual tinha acolhido algumas premissas utilizadas pela Valec para efetuar as renegociações de preços determinadas pelo Acórdão 2.930/2011-Plenário:

a) para os grampos do tipo Pandrol: R$ 5,42;

b) para a palmilha amortecedora: R$ 1,95; e

c) para o calço isolador: R$ 1,75.

133. Atualizando-se o valor do sobrepreço original com os três novos paradigmas de preços apresentados acima, minha assessoria especializada elaborou a seguinte tabela demonstrativa, em que se observa a redução do montante do sobrepreço para R$ 12.633.048,06:

Serviço / Item de planilha	**Preço Contrato (R$)**	**Preço Referencial (R$)**	**Superfaturamento (R$)**
DHP - diam. = 1,5" (Drenos Tubulares Sub-horizontais)	239,69	150,54	3.970.931,95
Concreto Fck = 20Mpa (Concreto Projetado)	903,28	618,45	2.796.974,53
Transporte até 2000 m (material de 1ª cat.)	2,23	1,63	1.370.750,64
Material drenante (incl. transp. até 3 km)	53,86	29,23	1.005.399,01
Aterro grau de compactação 95% (Proctor Normal)	2,30	1,32	863.659,39
Transp. Mat. Esc. Bota-Fora ou Aterros Dist média = 1000 m	3,50	1,94	812.466,06
Solda aluminotérmica de trilho TR-57 para formação de TLS	700,24	320,22	434.363,97
Armadura de aço CP 190 RB 12,7mm	19,88	13,20	266.539,01
Grampo elástico tipo Pandrol	8,27	5,42	187.085,40

Brita para lastro (incl. transporte até 3 km)	48,48	26,09	263.553,28
Revestimento vegetal de taludes (hidro-semeadura)	2,30	0,93	228.498,70
Formas de madeira	45,14	37,70	199.631,36
Escavação, carga, descarga e espalhamento (material de 1ª cat.)	3,74	3,32	184.847,83
Concreto fck >= 15 MPa	321,13	281,89	167.049,62
Transporte de Brita para Lastro	1,20	0,54	132.693,19
Nivelamento, levante, alinhamento e socaria de linha	48.478,05	3038 6,46	124.108,31
Concreto fck >= 35 MPa	449,19	353,45	97.865,46
Calço Isolador	2,30	1,75	35.884,75
Montagem da grade	66.253,33	5216 6,58	96.635,11
Concreto fck >= 25 MPa	358,05	314,33	91.779,27
Escavação, carga, descarga e espalhamento (material de 2ª categoria)	6,78	4,62	77.691,16
Palmilha amortecedora	2,63	1,95	22.764,36
Concreto fck >= 20 MPa (bueiros tub e cel)	338,77	293,02	30.904,37
Escavação, carga, descarga e espalhamento (material de 3ª categoria)	15,37	20,16	-22.531,97
Transporte até 2000 m (2ª cat.)	2,28	2,59	-23.858,48
Dormente monobloco de concreto protendido para bitola mista 1,00/1,60 m	216,80	248,66	-365.317,14
Armadura CA-50/60	5,35	6,27	-417.321,08
Total			**12.633.048,06**

134. O valor de R$ 12.633.048,06 representa 11,95% de todos os pagamentos efetuados (sem reajuste), o que resulta na nova tabela com a distribuição de débitos e respectivas datas de origem:

Medição	**Valor Medido (P0)**	**Reajuste**	**Valor Medido (P0) + reajuste**	**Liquidação**	**Superfaturamento no contrato de 11,94 %**
1	930.114,39	142.696,29	1.072.810,68	26/12/07	128.072,14
2	310.038,13	47.565,43	357.603,56	28/01/08	42.690,71
3	311.713,25	47.822,42	359.535,67	26/02/08	42.921,37
4	522.899,72	78.172,45	601.072,17	27/03/08	71.756,00
5	723.790,34	102.877,38	826.667,72	26/04/08	98.687,59
6	1.231.427,05	170.023,97	1.401.451,02	26/05/08	167.305,22
7	2.356.728,16	325.765,49	2.682.493,65	26/06/08	320.236,09
8	4.865.905,63	629.130,01	5.495.035,64	26/07/08	655.997,35
9	3.468.009,59	400.218,46	3.868.228,05	27/08/08	461.789,06
10	8.535.234,15	1.082.480,48	9.617.714,63	29/09/08	1.148.162,77
11	5.872.808,40	689.000,32	6.561.808,72	28/10/08	783.348,72

12	11.392.616,04	1.264.910,97	12.657.527,01	28/11/08	1.511.055,57
13	5.696.619,59	3.305.069,46	9.001.689,05	20/12/08	1.074.621,64
14	3.436.243,33	916.945,79	4.353.189,12	26/01/09	519.683,72
15	2.014.783,26	537.747,61	2.552.530,87	26/02/09	304.721,14
16	15.661.773,32	4.179.757,18	19.841.530,50	27/03/09	2.368.681,91
17	5.534.916,44	1.477.200,80	7.012.117,24	27/04/09	837.106,56
18	2.879.872,77	768.144,79	3.648.017,56	26/05/09	435.500,34
19	10.703.820,55	2.856.603,86	13.560.424,41	26/06/09	1.618.843,47
20	2.125.419,22	180.721,11	2.306.140,33	27/07/09	275.307,03
21	703.515,33	185.392,77	888.908,10	26/08/09	106.117,85
22	457.414,15	120.290,12	577.704,27	27/10/09	68.966,34
23	183.083,01	47.992,00	231.075,01	27/10/09	27.585,73
24	191.273,24	50.318,94	241.592,18	26/11/09	28.841,27
25	169.647,17	42.510,86	212.158,03	18/12/09	25.327,43
26	9.080,27	2.448,49	11.528,76	26/01/10	1.376,30
27	1.993,68	537,60	2.531,28	01/03/10	302,18
28	96.525,98	24.666,32	121.192,30	30/03/10	14.467,94
29	850.505,08	217.198,16	1.067.703,24	26/04/10	127.462,41
30	2.210.547,78	579.362,04	2.789.909,82	26/05/10	333.059,43
31	1.839.191,96	470.922,36	2.310.114,32	26/06/10	275.781,45
32	1.094.118,33	281.234,43	1.375.352,76	26/07/10	164.189,61
33	349.409,53	90.959,23	440.368,76	25/08/10	52.571,22
34	1.145.286,39	293.016,06	1.438.302,45	28/09/10	171.704,55
35	4.347.986,77	1.111.696,14	5.459.682,91	28/10/10	651.776,95
36	875.301,98	224.392,92	1.099.694,90	15/12/10	131.281,58
37	849.187,39	251.149,63	1.100.337,02	14/12/10	131.358,23
38	80.198,50	24.645,45	104.843,95	26/01/11	12.516,27
39	26.118,85	8.272,17	34.391,02	25/02/11	4.105,60
40	14.973,51	4.115,09	19.088,60	28/03/11	2.278,80

41	14.494,24	3.994,91	18.489,15	26/04/11	2.207,23
42	10.752,23	2.954,98	13.707,21	25/05/11	1.636,37
43	0,00	0,00	0,00	27/06/11	-
44	840.102,57	241.047,19	1.081.149,76	26/07/11	129.067,66
45	249.914,28	79.762,39	329.676,67	26/08/11	39.356,80
46	288.339,97	92.026,30	380.366,27	26/09/11	45.408,13
47	38.113,63	12.164,31	50.277,94	26/10/11	6.002,18
48	0,00	0,00	0,00	28/11/11	-
49	0,00	0,00	0,00	06/12/11	-
50	310.038,13	116.781,75	426.819,88	26/12/11	50.953,76
TOTAL	**105.821.847,28**		**129.604.554,16**		**15.472.191,68**

135. No que tange aos demais argumentos apresentados pelos responsáveis sobre o valor do débito, adoto o exame realizado pela SeinfraOperações como razões de decidir.

III

136. Inicio o exame da responsabilização dos agentes citados pelo débito apurado.

137. Nesse aspecto, as instâncias instrutivas da unidade técnica e o **Parquet** formularam propostas com algumas divergências pontuais de encaminhamento, as quais exigem a apresentação pormenorizada das proposições.

138. Em apertada síntese, o auditor da SeinfraOperações encarregado da instrução do feito, com a anuência do corpo diretivo da mencionada unidade técnica, formulou as seguintes propostas:

a) acolher as alegações de defesa dos Srs. José Américo Cajado e Ricardo de Queiroz Galvão, excluindo-os da relação processual;

b) julgar irregulares as contas dos demais responsáveis, condenando-os em solidariedade ao pagamento do débito apurado e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

c) considerar graves as infrações perpetradas pelos Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad e José Ivanildo Santos Lopes, de forma a cominar a esses responsáveis a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992; e

d) solicitar à Advocacia-Geral da União (AGU), por intermédio do MP/TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis condenados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992.

139. O **Parquet**, em sua manifestação regimental, acompanhou em essência a proposta de encaminhamento exarada pela unidade técnica, porém, entendeu cabível a exclusão do Sr. José Ivanildo Santos Lopes da relação processual e, por outro lado, a manutenção da responsabilidade do Sr. Ricardo de Queiroz Galvão sobre o dano ao erário, o que conduz ao julgamento das contas deste responsável pela irregularidade, bem como sua condenação solidária ao recolhimento do débito, com a aplicação das sanções capituladas nos arts. 57 e 60 da Lei 8.443/1992.

140. Anuo aos exames da unidade técnica e do MP/TCU quanto ao Sr. José Américo Cajado de Azevedo, por entender que a participação desse responsável na elaboração do orçamento-base da Concorrência 8/2004 não se encontra suficientemente evidenciada nos autos, o que enseja a sua exclusão do polo passivo desta tomada de contas especial.

141. Tanto a unidade técnica quanto o **Parquet** concluíram pela responsabilização dos Srs. José

Francisco das Neves e Ulisses Assad pelo superfaturamento, propondo que tais responsáveis tivessem as contas julgadas irregulares e fossem condenados ao pagamento do débito e da multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992. Estou plenamente de acordo com tais propostas, adotando os exames realizados como razões de decidir.

142. Com efeito, o amplo contexto probatório descrevendo a atuação de ambos os responsáveis nas irregularidades observadas nas obras em exame está minuciosamente detalhado na instrução preliminar inserta à peça 40, assim como no relatório que fundamenta esta deliberação, que reproduziu a íntegra de instrução de mérito produzida pela unidade técnica (peça 156).

143. Portanto, julgo irregulares as contas dos Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad, condenando-os ao pagamento do débito apurado e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cujo valor fixo em R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) para cada responsável.

144. Além disso, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 e em linha com os exames procedidos pela unidade instrutiva e corroborados pelo **Parquet**, entendo que seja cabível a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública para os dois responsáveis, cujo período fixo em 8 (oito) anos.

145. Também acompanho integralmente os exames realizados sobre a manifestação de defesa apresentada pela Construtora Queiroz Galvão S.A., que deve ter as contas julgadas irregulares e ser condenada solidariamente ao pagamento do débito apurado, com os ajustes procedidos neste voto. Aplico à referida construtora a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R$ 6.000.000,00.

146. Esclareço que, na dosimetria da sanção pecuniária aplicada à Construtora Queiroz Galvão, sopesei o grave conjunto de irregularidades observadas no empreendimento, bem como a maior capacidade econômica da empresa e o fato de ser a principal beneficiária dos pagamentos superfaturados.

III.1

147. Trato da responsabilização do ex-dirigente da Queiroz Galvão, Sr. José Ivanildo Santos Lopes, que foi citado pela conduta de haver participado de atos de corrupção e de conluio no âmbito da Concorrência nº 8/2004, que resultou na celebração de contrato com sobrepreço, gerando, por consequência, o superfaturamento apurado nos autos.

148. O parecer de lavra do eminente Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin observou que os relatos contidos no histórico de conduta do acordo de leniência e nos termos de depoimentos de colaboradores constituem indícios vários e coerentes de que o superintendente comercial da Queiroz Galvão participava das reuniões do grupo fraudador, negociando a distribuição de lotes do certame e as atribuições de cada empresa nos atos licitatórios maculados. Essas ações foram enquadradas em tipos penais pelo Ministério Público Federal ao submeter denúncia criminal à apreciação judicial.

149. Todavia, embora tenha considerado graves e fortemente reprováveis as condutas desse agente, a ponto de tipificarem provável crime, o Ministério Público de Contas considerou que nem sempre a responsabilização em âmbito penal poderia ser reproduzida num processo de controle externo em que se discute a responsabilidade pela reparação de dano ao erário.

150. Com base na informação de que o Sr. José Ivanildo Santos Lopes exercia a função de superintendente comercial regional da construtora, com a qual mantinha relação de emprego, tal condição se mostraria juridicamente relevante para a qualificação da sua conduta e para a avaliação de sua responsabilidade nesta tomada de contas especial. Nesse sentido, o MP/TCU se referiu ao voto revisor e vencedor do Acórdão 835/2015-Plenário, em que restou afastada a responsabilidade de empregado de pessoa jurídica contratada, concluindo por excluí-lo da relação processual, em virtude da impossibilidade de alcançá-lo em processo de tomada de contas especial.

151. O **Parquet** também ponderou que, embora o Sr. José Ivanildo Santos Lopes tenha assinado o Contrato 14/2006 (peça 31), ele o fez não em nome próprio, mas em nome da empreiteira, como seu procurador. Ou seja, a contratada seria a construtora, não seu procurador.

152. Com as vênias de estilo, antecipo que acolherei integralmente o exame da unidade técnica acerca da conduta desse responsável, adotando-o como razões de decidir, sem prejuízo de tecer

algumas considerações adicionais.

153. Além de ter assinado o Contrato 14/2006, como procurador da Queiroz Galvão, enfatizo que a sua responsabilização nesta tomada de contas especial também foi fundamentada nos seguintes documentos:

a) Histórico de Conduta do Cade (peças 23, 24 e 25); e

b) Termo de Colaboração nº 06 do Sr. Rodrigo Ferreira Lopes da Silva, executivo licenciado da Andrade Gutierrez (peça 37).

154. Tais elementos, dentre outros, foram utilizados para fundamentar denúncias apresentadas pelo Ministério Público Federal em ações penais atualmente em curso na 11ª vara da Justiça Federal em Goiás.

155. Assim, considero haver prova indiciária decorrente dos acordos de leniência e termos de colaboração relatando a participação do Sr. José Ivanildo na operacionalização do cartel verificado nas licitações da Valec, sendo possível verificar que o responsável praticou como procurador da Queiroz Galvão os atos irregulares, ao assinar o Contrato 14/2006.

156. Apenas a assinatura dos referidos ajustes com sobrepreço já seria suficiente para responsabilizar solidariamente o Sr. José Ivanildo pelo débito. A materialidade das irregularidades nos autos é evidenciada não apenas por declarações de colaboradores, mas por farta documentação fornecida à justiça e compartilhada com o TCU, que comprovam o cartel e o pagamento de vantagens indevidas à Valec. O superfaturamento dos autos também é materialmente demonstrado pelos exames realizados pela unidade técnica e por laudo pericial produzido pela Polícia Federal. Assim, não é pertinente a exclusão do polo passivo desta TCE de empregado da construtora que materializou, por meio da assinatura no ajuste, a representação da pessoa jurídica na participação das irregularidades observadas, que são concausa no superfaturamento decorrente de preços excessivos observados no Contrato 14/2006.

157. Com relação à menção ao voto vencedor do Acórdão 835/2015-Plenário, realizada pelo MP/TCU para afastar a responsabilização do Sr. José Ivanildo, considero que tal julgado não represente a jurisprudência predominante desta Corte de Contas, pois os Acórdãos Plenários 173/2019, 930/2019, 931/2019, 2.677/2018, 2.240/2018, 1.785/2017 e 2.193/2017 são casos recentes em que sócios, administradores ou empregados de empresas privadas foram responsabilizados pelo débito no âmbito do TCU, notadamente quando observados casos de atuação com dolo ou culpa grave.

158. Gostaria de observar que a responsabilização dos ex-empregados e ex-administradores de empresas que celebram contratos eivados de graves irregularidades com a Administração Pública, em um ambiente de fraude às licitações, decorre do próprio texto constitucional, em especial o art. 70, parágrafo único, e o inciso II do art. 71, que não faz qualquer distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição do débito, bastando que qualquer um deles tenha dado causa a irregularidade que resulte prejuízo ao erário. A interpretação desses dispositivos constitucionais deixa evidente o poder-dever de o Tribunal de Contas da União julgar, não só as contas dos gestores públicos, mas de qualquer pessoa física ou jurídica que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

159. Nesse sentido, refiro-me a alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal em que empregados das construtoras envolvidas nas irregularidades das obras da Ferrovia Norte-Sul que tiveram a indisponibilidade de bens declarada pelo TCU questionaram a jurisdição desta Corte de Contas sobre os particulares. Por exemplo, a Exma. Ministra Rosa Weber negou liminar no Mandado de Segurança (MS) 35404, impetrado por empregado e procurador da Constran contra a medida constritiva adotada pelo Acórdão 1.601/2017-Plenário, que tratou do superfaturamento observado no lote 2 da Ferrovia Norte-Sul.

160. De acordo com a Relatora, precedentes do STF reconheceram a atribuição do TCU para investigar as contas de particulares contratantes com ente integrante da administração pública federal ou de terceiros que, na condição de interessados, possam, em tese, ter concorrido para o desvio de dinheiro público. Ela frisou ainda que o STF também autorizou a possibilidade de o TCU impor

sanções a particulares.

161. O Exmo. Ministro Gilmar Mendes manifestou entendimento semelhante no âmbito dos MS 35.623 e 35.555, que apreciaram pedidos liminares em mandados de segurança impetrados por executivos de empreiteiras envolvidas nas irregularidades apuradas na Ferrovia Norte-Sul, no Estado de Goiás, sendo o primeiro julgado relativo ao próprio caso em apreciação. No último julgado, os impetrantes sustentaram que não seria possível a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo do TCU e que as medidas de bloqueio de bens por este Tribunal se aplicariam apenas àqueles que ocupam cargo ou função pública.

162. Ao analisar o caso, o Ministro Gilmar Mendes salientou que o "que deve determinar a sujeição de pessoa física ou jurídica à atividade fiscalizatória da corte de contas é a origem dos recursos por ela utilizados". Para o Relator, em razão do rol constitucional de competências do TCU, é perceptível que compete ao órgão a fiscalização dos recursos públicos aplicados irregularmente por particulares que firmam contrato com a administração pública.

163. Por fim, deve ser examinada se a conduta do Sr. José Ivanildo, na condição de procurador da Queiroz Galvão, poderia ser considerada ilegal, ilegítima ou antijurídica, por supostamente ter assinado o ajuste em atendimento aos interesses da outorgante. Por óbvio, se tal instrumento não padecesse das diversas irregularidades observadas, caberia o acolhimento da consideração realizada pelo **Parquet**. Ocorre que tal ajuste foi originado de uma licitação com cláusulas restritivas, conforme decidido por esta Corte de Contas no âmbito do Acórdão 2.447/2014-Plenário, bem como foi oriundo da atuação cartelizada das licitantes, da qual o referido responsável tomou parte, fatos que originaram a celebração de um negócio jurídico com preços acima dos de mercado e, por isso, lesivo aos cofres públicos.

164. Conforme explicitado pelo Histórico de Conduta do Cade, o Sr. José Ivanildo Santos Lopes foi participante do cartel na sua fase de consolidação (entre 2003 e 2007) e de ampliação (em 2010), realizando contato com concorrentes e participando de reuniões para discutir preços e distribuição dos lotes licitados pela Valec, o que está evidenciado, por exemplo, nos Documentos 65, 66, 72-A, 72- B, 75,84,85 e 89 daquele Histórico da Conduta. Tais documentos contêm registros de ligações telefônicas de executivos da Camargo Corrêa para o Sr. José Ivanildo (peça 25, fls. 5 e 6), bem como troca de mensagens eletrônicas entre o Sr. José Ivanildo e executivos da mesma empreiteira (peça 25, fls. 12, 13 e 14, por exemplo).

165. É cediço que o mandatário é obrigado a aplicar toda sua diligência habitual na execução do mandato e a indenizar qualquer prejuízo causado a terceiros por culpa (art. 667 do Código Civil). Por outro lado, o ato praticado pelo mandatário em face de terceiros mediante o poder de representação vincula diretamente o mandante, como se tivesse ele próprio agido (art. 675 do CC).

166. Com relação à responsabilidade do administrador de sociedades, o atual Código Civil está se dirigindo tanto a quem foi alçado ao cargo de direção da pessoa jurídica pelo contrato social quanto por ato separado, pouco importando a sua condição de sócio. Ao disciplinar a possibilidade de nomeação, pelos diversos tipos de sociedades, de administrador não-sócio, o novo Código findou por estender a este a imputação de responsabilidade civil antes restrita apenas aos sócios.

167. Pelo disposto no artigo 1.011 do CC de 2002, "o administrador da sociedade deverá ter, no exercício de suas funções, o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração de seus próprios negócios" e, de acordo com o artigo 1.016 do mesmo Código, "os administradores respondem solidariamente perante a sociedade e os terceiros prejudicados, por culpa no desempenho de suas funções".

2. Dessa forma, é cabível a responsabilização do Sr. José Ivanildo, ainda que tenha atuado na condição de mandatário, visto que praticou atos irregulares ao celebrar contrato com sobrepreço e em colusão com outras licitantes.

168. Dessa forma, as contas do Sr. José Ivanildo Santos Lopes devem ser julgadas irregulares, com a sua condenação ao pagamento solidário do débito oriundo do superfaturamento por preços excessivos, bem como da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1993, cujo valor estabeleço em R$

2.000.000,00 (dois milhões de reais).

169. Cabe também sancioná-lo com a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, dada a gravidade da conduta observada. Com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, estabeleço o período de 8 (oito) anos para o prazo de inabilitação do responsável.

III.2

170. Abordo a manifestação de defesa do Sr. Ricardo de Queiroz Galvão, cuja responsabilidade foi afastada pela unidade técnica em virtude das seguintes constatações:

a) o responsável não foi citado no Histórico de Conduta do Cade;

b) a denúncia do MPF-GO traz a teoria do domínio do fato para imputar responsabilidade ao responsável;

c) o embasamento para a aplicação da teoria é a outorga de poderes através de procuração;

d) a procuração outorga poderes genéricos e amplos; e

e) seria razoável a alegação do defendente de que procurações como essa são utilizadas no dia-a-dia da empresa para seu funcionamento habitual.

171. O d. representante do Ministério Público de Contas discordou do entendimento da unidade técnica nos seguintes termos, **in verbis**:

"...Com relação ao Sr. Ricardo de Queiroz Galvão, ex-diretor geral da construtora, concordo com a unidade técnica acerca da ausência de evidência específica de seu envolvimento no conluio. Por outro lado, tendo em vista a participação ativa da empreiteira nos atos fraudadores da licitação, estando clara inclusive a designação de representantes nas reuniões do cartel, não se mostra plausível crer que o sócio administrador e controlador da empresa não tivesse ingerência ou sequer conhecimento sobre a prática delituosa.

Por constituir prática dolosa e grave, somente participa de cartel ou de fraude a um certame público a pessoa jurídica dotada de vontade direcionada a esse propósito. E, conforme anteriormente comentado, quem determina a vontade de uma empresa desse porte em irregularidade sistêmica de tamanha magnitude não é seu empregado, como, no caso, um superintendente comercial, mas seus administradores e controladores. Não se mostra factível que um empregado da Queiroz Galvão participasse de conluios em nome da construtora à revelia de seus administradores. Cabe, assim, manter a responsabilidade do Sr. Ricardo de Queiroz Galvão nestes autos, por haver anuído com a fraude perpetrada, em conduta, no mínimo, omissiva e por culpa in eligendo e in vigilando."

172. Em que pese reconhecer a verossimilhança das ponderações realizadas pelo MP/TCU, julgo que os presentes autos não contêm evidências para sustentar o julgamento das contas do Sr. Ricardo de Queiroz Galvão pela irregularidade.

173. Dessa forma, acompanho a proposta da SeinfraOperações de excluir o referido responsável do polo passivo desta tomada de contas especial.

IV

174. Por derradeiro, a fim de salvaguardar a recomposição ao erário dos recursos desviados, adiro ao encaminhamento proposto pela SeinfraOperações, corroborado pelo MP/TCU, e considero pertinente solicitar à Advocacia-Geral da União (AGU) e à Valec o arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, com fundamento no art. 61 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente do TCU,
Senhora Ministra e Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral do MPTCU,

Peço licença para discordar do Ministro-Relator Benjamin Zymler, pois não seria adequado o cogitado afastamento da responsabilidade de Ricardo de Queiroz Galvão no presente feito.

2. Como visto, trata-se de tomada de contas especial autuada por força do item 9.2.2 do Acórdão 2.447/2014 proferido pelo Plenário do TCU, ao apreciar a auditoria realizada no âmbito do Fiscobras-2008 sobre a obra de construção da Ferrovia Norte-Sul (FNS), no Estado de Goiás, em face dos indícios de superfaturamento no Contrato 14/2006 firmado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e a Construtora Queiroz Galvão S.A. para a execução do Lote 1 da FNS no trecho compreendido entre o porto seco de Anápolis – GO e o Município de Campo Limpo – GO a partir do lançamento da Concorrência 8/2004, englobando os sete lotes da FNS em Goiás.

3. Ao propor a condenação da referida empresa (Queiroz Galvão), o Ministro-Relator pugnou pela adicional responsabilização, apenas, de José Ivanildo Santos Lopes, como superintendente-comercial regional dessa construtora, por ter participado dos atos de corrupção e do conluio no âmbito da referida concorrência, com o malsinado superfaturamento em desfavor do erário, ao atuar na operacionalização do cartel sobre as licitações da Valec como procurador da Queiroz Galvão para a perpetração dos suscitados ilícitos no bojo do aludido Contrato 14/2006.

4. Para tanto, o Ministro-Relator passou a pugnar, todavia, pelo afastamento da responsabilidade de Ricardo de Queiroz Galvão como então diretor-geral da Queiroz Galvão, tendo suscitado na presente discussão do feito a ausência de específicas evidências sobre o seu envolvimento nos subjacentes ilícitos.

5. Ocorre, no entanto, que não subsistiria a menor razoabilidade em esperar a suposta obtenção dessas específicas evidências sobre o envolvimento de Ricardo de Queiroz Galvão nos aludidos atos de corrupção e de conluio, com a formação do malfadado cartel de empreiteiras, no âmbito da referida concorrência, pois não se poderia mesmo esperar que o diretor-geral expedisse a referida procuração com a expressa "outorga de poderes para a prática de atos de corrupção e de conluio no cartel". Ou alguém deveria simploriamente esperar que o referido diretor-geral expedisse algum "recibo" ou "procuração" para a específica evidência de todo o esquema de corrupção?

6. Bem se vê, então, que a responsabilidade de Ricardo de Queiroz Galvão ficou efetivamente evidenciada nos autos a partir da inegável participação da sua empresa em todo o esquema de corrupção no cartel, com o pagamento de vantagens indevidas aos gestores da Valec, até porque a aludida Construtora Queiroz Galvão não poderia ter participado de todo esse esquema de corrupção sem a evidente anuência do seu diretor-geral como sócio-administrador. Ou alguém poderia legitimamente acreditar que a aludida empresa teria participado de todo esse vultoso esquema de corrupção sem o seu "dono" sequer anuir à indigitada perpetração do cartel para os ilícitos?

7. Não por acaso, o aludido superintendente-comercial regional da construtora teria participado dos atos de corrupção e do conluio sobre as licitações da Valec, pois contaria com a procuração para atuar em nome da Queiroz Galvão, tendo agido em prol da perpetração dos suscitados ilícitos no bojo do referido Contrato 14/2006 ante a evidente anuência do diretor-geral. Ou alguém deveria simploriamente acreditar que os diretores corruptos das demais empreiteiras aceitariam a presença desse mero superintendente-comercial nas reuniões para o engendramento de todo o esquema de corrupção em cartel sem o superintendente falar em nome do "dono" da Queiroz Galvão?

8. Eis que, por se configurar como pessoa jurídica ou fictícia, a Queiroz Galvão não teria "pernas e braços", nem "voz e cérebro", para atuar em nome próprio, contando, pois, com a efetiva condução do seu diretor-geral para a perpetração dos indigitados ilícitos, e, assim, a efetiva condenação da referida empresa deve também resultar na subjacente condenação do seu sócio-administrador, e não apenas do aludido superintendente-comercial, em plena sintonia, assim, com os arts. 145, 153, 154 e 158 da Lei n.º 6.404, de 1976, ao estatuírem as seguintes premissas:

"*Art. 145. As normas relativas a requisitos, impedimentos, investidura, remuneração, deveres e* ***responsabilidade*** *dos* ***administradores*** *aplicam-se a conselheiros e* ***diretores***.

(...) *Art. 153. O* ***administrador*** *da companhia deve empregar, no exercício de suas funções,* ***o cuidado e diligência*** *que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.*

Art. 154. O ***administrador*** *deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas* ***as exigências do bem público e da função social da empresa****.*

(...) *Art. 158. O* ***administrador*** *não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão;* ***responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder****:*

I - dentro de ***suas atribuições ou poderes****, com* ***culpa*** *ou dolo;*

II - ***com violação da lei*** *ou do estatuto.*

§ 1º O ***administrador*** *não é responsável por atos ilícitos de outros administradores,* ***salvo*** *se com eles for conivente,* ***se negligenciar em descobri-los*** *ou se, deles tendo conhecimento,* ***deixar de agir para impedir a sua prática****. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembleia-geral.*

§ 2º Os ***administradores são solidariamente responsáveis pelos prejuízos*** *causados em virtude do* ***não cumprimento dos deveres impostos por lei para assegurar o funcionamento normal*** *da companhia, ainda que, pelo estatuto, tais deveres não caibam a todos eles.*" (grifou-se)

9. Por esse prisma, ao evidenciar a subsistência, no mínimo, da culpa de Ricardo de Queiroz Galvão como sócio-administrador, o Exmo. Sr. Subprocurador-Geral Paulo Bugarin emitiu o parecer do MPTCU no seguinte sentido:

"(...) *Por outro lado, tendo em vista a participação ativa da empreiteira nos atos fraudadores da licitação, estando clara inclusive a designação de representantes nas reuniões do cartel, não se mostra plausível crer que o sócio administrador e controlador da empresa não tivesse ingerência ou sequer conhecimento sobre a prática delituosa.*

Por constituir prática dolosa e grave, somente participa de cartel ou de fraude a um certame público a pessoa jurídica dotada de vontade direcionada a esse propósito. E, conforme anteriormente comentado, quem determina a vontade de uma empresa desse porte em irregularidade sistêmica de tamanha magnitude não é seu empregado, como, no caso, um superintendente comercial, mas seus administradores e controladores. Não se mostra factível que um empregado da Queiroz Galvão participasse de conluios em nome da construtora à revelia de seus administradores. Cabe, assim, manter a responsabilidade do Sr. Ricardo de Queiroz Galvão nestes autos, por haver anuído com a fraude perpetrada, em conduta, no mínimo, omissiva e por culpa in eligendo e in vigilando."

10. Nem se diga, aliás, que a eventual ausência de referência a Ricardo de Queiroz Galvão nas colaborações premiadas prestadas junto ao MPF ou ao CADE tenderia a afastar a responsabilidade desse diretor-geral pelos malsinados ilícitos, já que as aludidas colaborações premiadas figurariam como mero meio adicional de investigação, e não como meio de prova, estando evidenciada, no mínimo, a culpa do referido sócio-administrador pela negligência no desbaratamento dos ilícitos, para além da suscitada culpa **in eligendo** e **in vigilando** em face das infrações perpetradas pelo aludido superintendente-comercial nas subjacentes reuniões do nefasto cartel, e, desse modo, não se mostraria adequada a presente suposição do Ministro-Relator sobre a inaplicabilidade da teoria do domínio do fato, pois não se trataria aí dessa suposta imputação objetiva, mas da necessária imputação subjetiva imposta até mesmo pelos citados arts. 145, 153, 154 e 158 da Lei n.º 6.404, de 1976.

11. Mais espantoso, enfim, é observar que, em outro recente processo (TC 036.129/2016-0: Acórdão 1.421/2019-Plenário), o TCU teria, por maioria, decidido pela indisponibilidade dos bens do sócio-administrador da Odebrecht, a despeito de ele ter efetivamente promovido a sua colaboração

judicial premiada junto ao MPF, ao passo que, agora no presente processo, o TCU teria passado a deixar de pugnar pela responsabilização de Ricardo de Queiroz Galvão, apesar da ausência de qualquer colaboração desse sócio-administrador junto ao poder público em prol da necessária elucidação dos indigitados ilícitos perpetrados em desfavor da administração pública no País.

12. É por tudo isso, Senhor Presidente, que voto pela prolação do Acórdão do TCU no sentido de excluir apenas a responsabilidade de José Américo Cajado Azevedo nestes autos e de, assim, promover a efetiva condenação de todos os demais responsáveis e, especialmente, de Ricardo de Queiroz Galvão ao ressarcimento do vultoso dano causado ao erário, aplicando-lhes, ainda, todas as subsequentes penalidades legais.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de outubro de 2019.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Ministro-Substituto

ACÓRDÃO Nº 2504/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.057/2015-5.
1.1. Apensos: 008.385/2018-1; 008.384/2018-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Construtora Queiroz Galvão S.A. (33.412.792/0001-60); José Ivanildo Santos Lopes (127.338.494-68); José Américo Cajado de Azevedo (548.198.066-53); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Ricardo de Queiroz Galvão (784.917.977-34); Ulisses Assad (008.266.408-00).
4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias 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 (SeinfraOpe).
8. Representação legal:
8.1. Alexandre de Aroeira Salles (28.108/OAB-DF) e outros, representando Construtora Queiroz Galvão S.A.
8.2. Ademir Antônio de Carvalho (121.890/OAB-MG), Marina Hermeto Correa (OAB/MG 75.173), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154), Patrícia Guércio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459) e outros, representando José Ivanildo Santos Lopes e Ricardo de Queiroz Galvão;
8.3. Eri Rodrigues Varela (1.807/OAB-RN) e outros, representando Ulisses Assad.
8.4. Cyrlston Martins Valentino (23.287/OAB-DF) e outros, representando José Américo Cajado de Azevedo.
8.5. Silvia Regina Schmitt (58372/OAB-RS) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do subitem 9.2.2, do Acórdão 2.447/2014-Plenário, em razão do superfaturamento identificado no Contrato 14/2006, cujo objeto foi a construção do lote 1 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho compreendido entre o Porto Seco de Anápolis/GO e Campo Limpo/GO, pactuado com a Construtora

Queiroz Galvão 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. excluir da relação processual os Srs. José Américo Cajado Azevedo e Ricardo de Queiroz Galvão;

9.2. considerar revéis os Srs. Ulisses Assad e José Francisco das Neves, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "c" e "d", e § 2º, ambos da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput; e 23, inciso III, da mesma lei, julgar irregulares as contas dos Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad e José Ivanildo Santos Lopes, bem como da Construtora Queiroz Galvão S.A., condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade os valores já ressarcidos:

Data da Ocorrência	**Débito (R$)**
26/12/07	128.072,14
28/01/08	42.690,71
26/02/08	42.921,37
27/03/08	71.756,00
26/04/08	98.687,59
26/05/08	167.305,22
26/06/08	320.236,09
26/07/08	655.997,35
27/08/08	461.789,06
29/09/08	1.148.162,77
28/10/08	783.348,72
28/11/08	1.511.055,57
20/12/08	1.074.621,64
26/01/09	519.683,72
26/02/09	

	304.721,14
27/03/09	2.368.681,91
27/04/09	837.106,56
26/05/09	435.500,34
26/06/09	1.618.843,47
27/07/09	275.307,03
26/08/09	106.117,85
27/10/09	68.966,34
27/10/09	27.585,73
26/11/09	28.841,27
18/12/09	25.327,43
26/01/10	1.376,30
01/03/10	302,18
30/03/10	14.467,94
26/04/10	127.462,41
26/05/10	333.059,43
26/06/10	275.781,45
26/07/10	164.189,61
25/08/10	52.571,22
28/09/10	171.704,55
28/10/10	651.776,95
15/12/10	131.281,58
14/12/10	131.358,23
26/01/11	12.516,27
25/02/11	

	4.105,60
28/03/11	2.278,80
26/04/11	2.207,23
25/05/11	1.636,37
26/07/11	129.067,66
26/08/11	39.356,80
26/09/11	45.408,13
26/10/11	6.002,18
26/12/11	50.953,76

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

Responsável	Valor da Multa
José Francisco das Neves	R$ 2.000.000,00
Ulisses Assad	R$ 2.000.000,00
José Ivanildo Santos Lopes	R$ 2.000.000,00
Construtora Queiroz Galvão S.A.	R$ 6.000.000,00

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

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

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

9.8. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

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

9.10. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2504-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Ana

Arraes e Vital do Rêgo.

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

13.3. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 009.843/2010-8 [Apenso: TC 003.668/2015-0]

Natureza: I - Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsáveis: Alan Kardec Pinto (034.530.657-00); Fernando Vicente Casasola (243.730.950-00); Jorge Alberto Merola Faria (447.866.039-53); Luís Antônio Scavazza (275.502.739-87); Marcelo Lopes dos Santos (602.713.967-68); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Sérgio dos Santos Arantes (335.417.367-04); Vicente Gullo (411.317.037-15); Wagner Menezes de Magalhaes (338.604.757-20).

Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

Representação legal: Danielle Gama Bessa Bites (115.408/OAB-RJ), Taísa Oliveira Maciel (118.488/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Eduardo Rodrigues Lopes (29.283/OAB-DF), Carlos Roberto Siqueira Castro (20.015/OAB-DF) e outros, representando Wagner Menezes de Magalhaes, Vicente Gullo, Marcelo Lopes dos Santos, Luís Antônio Scavazza, Jorge Alberto Merola Faria, Fernando Vicente Casasola, Sérgio dos Santos Arantes e Alan Kardec Pinto.

SUMÁRIO: FISCOBRAS/2010. OBRAS DE MODERNIZAÇÃO E ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE PRODUÇÃO DA REFINARIA DO VALE DO PARAÍBA – REVAP. SOBREPREÇO DECORRENTE DE PREÇOS EXCESSIVOS. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE OU DESATUALIZADO. ORÇAMENTO DO EDITAL/CONTRATO/ADITIVO INCOMPLETO OU INADEQUADO. JULGAMENTO DA FASE DE HABILITAÇÃO EM DESACORDO COM OS CRITÉRIOS DO EDITAL OU DA LEGISLAÇÃO. FISCALIZAÇÃO OU SUPERVISÃO DEFICIENTE OU OMISSA. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE OUTROS. MULTA. COMUNICAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. OMISSÃO QUANTO À DOSIMETRIA DA PENA. PROVIMENTO PARCIAL. INTEGRAÇÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada nas obras de Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Henrique Lage (Revap), em São José dos Campos/SP, no âmbito do Fiscobras/2010.

2. Nesta etapa processual, são apreciados embargos de declaração opostos pelo Sr. Marcelo Lopes dos Santos em face do Acórdão 2.228/2019-Plenário. O referido **decisum** foi proferido nos seguintes termos:

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada nas obras de Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Henrique Lage (Revap), em São José dos Campos/SP,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa dos Srs. Pedro José Barusco Filho e Alan Kardec Pinto em relação às audiências determinadas pelos subitens 9.1.2 e 9.7 do Acórdão 2.614/2010-Plenário, respectivamente;

9.2. acolher parcialmente as razões de justificativa dos Srs. Vicente Gullo e Wagner Menezes de Magalhães em relação às audiências determinadas pelos subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 2.614/2010-Plenário, respectivamente;

9.3. excluir o Sr. Sérgio dos Santos Arantes da relação processual;

9.4. rejeitar as razões de justificativa do Sr. Marcelo Lopes dos Santos, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe 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;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.6. autorizar o pagamento da dívida dos responsáveis, caso solicitado, em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista da legislação em vigor, alertando ao responsável que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §2º do Regimento Interno do TCU;

9.7. remeter cópia das peças 9, 66, 81 e 92 ao TC 015.818/2018-7 para que lá sejam analisadas as manifestações dos responsáveis pelo indício de irregularidade tratado no achado de auditoria 3.5."

3. Em vista do referido desfecho processual, o Sr. Marcelo Lopes dos Santos opôs os presentes embargos de declaração, alegando haver omissão acerca da ausência de fundamentação na dosimetria da pena aplicada.

4. Aduz o embargante que, somente após o conhecimento desta importante razão de decidir, poderá demonstrar a impertinência de sua condenação pessoal e, ato contínuo, deduzir recurso em face do gradiente da multa pecuniária então determinada.

5. Dessa forma, o embargante requer o conhecimento de sua peça recursal e, no mérito, o seu provimento, para que seja exposta a motivação na dosimetria da pena aplicada.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos, tendo em vista o preenchimento dos requisitos necessários aplicáveis.

2. Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Marcelo Lopes dos Santos em face do Acórdão 2.228/2019-Plenário, decisão por meio da qual o TCU julgou o mérito de Relatório de Auditoria realizada nas obras de Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Henrique Lage (Revap), em São José dos Campos/SP, bem como sancionou o embargante ao pagamento da multa capitulada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 20.000,00.

3. Na etapa processual anterior, foi realizada audiência do embargante, na condição de Coordenador da Comissão de Negociação, por ter aprovado o Demonstrativo de Formação de Preços — DFP — da contratada com a rubrica "Viagens Periódicas a Lazer" em desacordo com o art. 37 da Constituição Federal e com os artigos 7º, §4°, e 65, inciso I, alínea "b", da Lei 8.666/1993.

4. Tal irregularidade foi observada no DFP do Contrato 0800.0029655.07.2, firmado entre a Petrobras e o Consórcio BCV, constituído pelas empresas Camargo Corrêa, Promon e MPE, o qual previu a rubrica "viagens periódicas a lazer (pessoal alojado)", com custo de R$ 1.418.050,00, que não estaria relacionada com qualquer custo associado à execução da obra.

5. Insta salientar que o referido ajuste teve por objeto a execução de Unidade de tratamento de diesel U-262, geração de hidrogênio U-294 e retificação de águas ácidas U-684 e U-685, no valor inicial de R$ 718.372.873,43.

6. As razões de justificativa do Sr. Marcelo Lopes dos Santos, então Coordenador da Comissão de Negociação, aduziram que a inclusão de tal rubrica foi mera adequação à realidade de mercado em razão da escassez de mão de obra na região da refinaria, que obrigaria a contratada a mobilizar profissionais de outros lugares e custear visitas esporádicas às cidades de origem.

7. Segundo o defendente, os acordos coletivos de trabalho de 2008 e 2009, que seriam de observância obrigatória para aqueles que os celebram (efeito normativo), passaram a prever tal obrigação para as construtoras.

8. Ao apreciar o caso, observei que a obra estava localizada em São José dos Campos, distante 97 km do centro de São Paulo, o maior centro urbano do país, com população de cerca de 20 milhões de pessoas. Por sua vez, o Acordo Coletivo de Trabalho de 2009 dos Trabalhadores da Obra de Ampliação e Modernização da Revap só previa tal benefício para trabalhadores cujas residências estivessem a mais de 200 km da obra, conforme estabeleceu a Cláusula 5ª do mencionado ajuste (peça 10, p. 42-43).

9. Assim, considerei que não haveria risco de ocorrer a alegada escassez de mão de obra para a consecução do objeto em exame.

10. Outrossim, consolidando diversos julgados desta Corte de Contas, a IN Seges nº 5/2017, em seu art. 6º, disciplinou que "*a Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade*".

11. No parágrafo único do mesmo artigo, foi vedado ao órgão e entidade vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública, o que registro ser o caso em discussão, visto que o acordo mencionado se referia unicamente às obras de ampliação e modernização da Revap, não se aplicando a outros trabalhadores nas indústrias de construção e montagem industrial da região.

12. Assim, mesmo que tal cláusula estivesse disposta no referido Acordo Coletivo, não poderia repercutir nos preços ofertados à Administração Pública, ainda que os instrumentos coletivos de trabalho sejam de observância obrigatória para aqueles que os celebram (efeito normativo, conforme art. 611 da CLT c/c art. 7º, inciso XXVI, da Constituição Federal). Trata-se de situação análoga ao que restou decidido no Acórdão 3.336/2012-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro. Naquele julgado, ao apreciar consulta formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, foi decidido que o benefício aos empregados de empresas que prestam serviços à Administração, previsto em Convenção Coletiva de Trabalho, como participação nos lucros e resultados, não é considerado no custo da venda dos serviços, uma vez que se trata de obrigação exclusiva do empregador.

13. Da mesma forma que a participação nos lucros, o ressarcimento das viagens do pessoal alojado é matéria que deveria ser objeto de negociação entre a empresa e seus empregados dentro de sua política de recursos humanos. Seria, assim, assunto exclusivo de uma relação entre a empresa e seus funcionários, que não envolveria eventual contratante do serviço prestado pela empresa. Portanto, não poderia repercutir no custo dos serviços.

14. Considerei ainda desnecessário analisar o disposto em acordos coletivos que foram celebrados posteriormente, visto que o exame da proposta do licitante deveria se embasar exclusivamente nas disposições de acordos ou convenções coletivas de trabalho que estavam em vigor à época da licitação. Nesse aspecto, julguei que o defendente agiu com culpa grave ao admitir a inclusão de uma rubrica totalmente estranha ao objeto licitado no demonstrativo de formação do preço da empresa contratada.

15. Mesmo que fosse aceita a inclusão de tal rubrica no DFP da contratada, considerei que seu valor não estava devidamente justificado, o que ensejaria robusta comprovação sobre o percentual de trabalhadores alojados e várias considerações sobre o custo das passagens e locais de origem dos funcionários da construtora.

16. Ante o exposto, esta Corte de Contas prolatou o Acórdão 2.228/2019-Plenário rejeitando as razões de justificativa do Sr. Marcelo Lopes dos Santos, aplicando-lhe a sanção disposta no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU, no valor de R$ 20.000,00.

II

17. Em vista do referido desfecho processual, o Sr. Marcelo Lopes dos Santos opôs os presentes embargos de declaração, alegando haver omissão acerca da ausência de fundamentação na dosimetria da pena aplicada.

18. O embargante aduziu que, somente após o conhecimento desta importante razão de decidir, poderia demonstrar a impertinência de sua condenação pessoal e, ato contínuo, deduzir recurso em face do gradiente da multa pecuniária então determinada.

19. Dessa forma, o embargante requer o conhecimento de sua peça recursal e, no mérito, o seu provimento, para que seja exposta a motivação na dosimetria da pena aplicada.

20. Quanto à gradação da pena, reconheço que não constou do **decisum** impugnado justificativa explícita para a dosimetria da sanção aplicada ao embargante.

21. Nesse aspecto, insta esclarecer que o Tribunal não realiza dosimetria objetiva das sanções, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. Contudo, isso não significa que a aplicação das multas e das demais sanções estipuladas por esta Corte de Contas ocorra de forma aleatória e injustificada. Ao contrário, nas decisões do TCU é sopesado, para fins de gradação das penas impostas, o nível de gravidade do ilícito.

22. Convém ainda ressaltar que as recentes alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), procedidas pela Lei 13.655/2018, estipularam que, "*na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente*" (art. 22, §2º).

23. Além dessas disposições, avalio que o comportamento da parte no curso do processo, ou seja, a sua boa-fé processual, poderia ser computado na dosimetria da sanção que lhe seria imputada por conta dos ilícitos que tenha cometido. É certo, porém, que subsiste espaço mais amplo de discricionariedade atribuído à autoridade competente para aplicar sanções administrativas.

24. Sendo assim, embora a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU não tenham previsto a análise das circunstâncias pessoais dos responsáveis, por ocasião da aplicação das sanções, tal procedimento pode ser adotado pelo julgador de contas, se houver informações no processo que permitam identificar determinadas características individuais do acusado, sua personalidade, seus antecedentes e o seu comportamento após o cometimento do ilícito.

25. Feitas essas breves considerações, saliento que a sanção aplicada pelo Acórdão 2.228/2019-Plenário está estritamente dentro do limite legal existente no art. 58 da Lei 8.443/1992. Além disso, esclareço que sopesei a gravidade e o grau de reprovabilidade das irregularidades, assim como a capacidade econômica do agente sancionado.

26. Consoante exposto acima, considerei a conduta do embargante extremamente reprovável, na medida em que admitiu a inclusão de uma rubrica totalmente estranha ao objeto licitado no demonstrativo de formação do preço da empresa contratada. A meu ver, tal situação é agravada pelo

fato de ter sido verificada em uma contratação superior a R$ 700 milhões, o que exigiria um nível de cautela e zelo extraordinários do responsável.

27. Também sopesei na gravidade da irregularidade o valor elevado da rubrica, superior a R$ 1,4 milhão, o fato de sequer haver previsão desta nas normas trabalhistas e na convenção coletiva de trabalho em vigor. Ainda que o Acordo Coletivo de Trabalho de 2009 dos Trabalhadores da Obra de Ampliação e Modernização da Revap tenha previsto posteriormente tal benefício para trabalhadores cujas residências estivessem a mais de 200 km da obra, tal disposição provavelmente não teria repercussão nos preços contratados, haja vista que a obra se localizava a distância inferior do maior centro urbano do país.

28. Aliás, outro fator que foi sopesado na dosimetria da sanção aplicada ao responsável foi a absoluta ausência de motivação e do detalhamento sobre o valor da verba incluída na proposta contratada.

29. Assim, cabe conceder provimento parcial aos embargos de declaração do Sr. Marcelo Lopes dos Santos, sem a concessão de efeitos infringentes, apenas para integrar o Acórdão recorrido com as justificativas para a dosimetria da pena expostas na fundamentação desta decisão.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2505/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.843/2010-8.

1.1. Apenso: 003.668/2015-0

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

3.2. Responsáveis: Alan Kardec Pinto (034.530.657-00); Fernando Vicente Casasola (243.730.950-00); Jorge Alberto Merola Faria (447.866.039-53); Luís Antônio Scavazza (275.502.739-87); Marcelo Lopes dos Santos (602.713.967-68); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Sérgio dos Santos Arantes (335.417.367-04); Vicente Gullo (411.317.037-15); Wagner Menezes de Magalhaes (338.604.757-20).

3.3. Recorrente: Marcelo Lopes dos Santos (602.713.967-68).

4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

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 Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPet).

8. Representação legal:

8.1. Danielle Gama Bessa Bites (115.408/OAB-RJ), Taísa Oliveira Maciel (118.488/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

8.2. Eduardo Rodrigues Lopes (29.283/OAB-DF), Carlos Roberto Siqueira Castro (20.015/OAB-DF) e outros, representando Wagner Menezes de Magalhaes, Vicente Gullo, Marcelo Lopes dos Santos, Luís Antônio Scavazza, Jorge Alberto Merola Faria, Fernando Vicente Casasola, Sérgio dos Santos Arantes e Alan Kardec Pinto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração interpostos pelo Sr. Marcelo Lopes dos Santos em face do Acórdão 2.228/2019-Plenário, que apreciou auditoria realizada nas obras de Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Henrique Lage (Revap), em São José dos Campos/SP,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Marcelo Lopes dos Santos, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso II, e 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, integrando o Acórdão recorrido com os esclarecimentos expostos no voto condutor desta deliberação;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2505-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 011.286/2014-8 [Apenso: TC 005.257/2018-2]

Natureza(s): I – Recurso de revisão em tomada de contas especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ipojuca - PE

Recorrente: Pedro Serafim de Souza Filho (138.401.184-68)

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinta) (05.526.783/0001-65)

Representação legal: Márcio José Alves de Souza (5.786/OAB-PE), representando Pedro Serafim de Souza Filho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO (FNAS). SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA – PSB E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL – PSE. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo sr. Pedro Serafim de Souza Filho contra o Acórdão 2769/2016 –2ª Câmara, proferido em tomada de contas especial e mantido pelo Acórdão e 10.328/2017-2ª Câmara, prolatado em recurso de reconsideração (peças 21 e 57).

2. A tomada de contas especial foi instaurada em razão da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos transferidos ao Município de Ipojuca/PE pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, no exercício de 2005, na modalidade fundo a fundo, para aplicação nos Serviços de Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE.

3. O Fundo Nacional de Assistência Social transferiu ao município, no exercício de 2005, recursos no montante de R$ 902.766,72, para serem aplicados em ambos os programas, os quais, em essência, previam a concessão de bolsas para jovens, adolescentes e crianças em situação de vulnerabilidade social, principalmente no bojo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (peça 1, p. 19-21 e 93).

4. Mediante o acórdão recorrido, o sr. Pedro Serafim de Souza Filho, então prefeito municipal de Ipojuca/PE – gestões 2005/2008 e 2009/2012 – teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado

em débito pela pela quantia aproximada de R$ 92.321,76 e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 16.000,00.

5. As seguintes ocorrências motivaram o entendimento desse acórdão:

a.1) Irregularidade: transferência de recursos das contas específicas (Banco do Brasil – agencia 2138-5, contas correntes 19.937-0, 19.940-0, 19.939-7 e 20.244-4) do programa para contas bancárias municipais e a consequente ausência de comprovação da aplicação dos recursos em ações do programa:

Detalhamento do Débito		
Valor Original (R$)	**Data da Ocorrência**	**Constatação e conta de destino**
8.125,00	16/06/2005	peça 1, p. 39 (Banco Real, ag. 1041 – cc 1.400.002-4 – ICMS)
3.650,00	28/12/2005	
1.000,00	16/06/2005	
4.490,00	22/02/2006	peça 1, p. 39 (Banco do Brasil, ag. 2138-5, cc 13.012-5 – IPTU)
15.114,34	04/04/2006	peça 1, p. 43 (Banco Real, ag. 1041, cc 1.400.002-4 – ICMS)
35.440,00	25/07/2006	peça 1, p. 47 (Banco Real, ag. 1041– cc 80.043.811 – Peti)

a.2) Irregularidade: ausência de aplicação no mercado financeiro dos recursos (rendimentos não auferidos):

Detalhamento do Débito		
Valor Original (R$)	**Data da Ocorrência**	**Constatação**
827,99	22/08/2006	peça 1, p. 189, 191 e 203
572,83	22/08/2006	
18.554,81	09/06/2008	peça 1, p. 193 e 205.
718,83	20/09/2007	peça 1, p. 195, 197 e 207.
3.827,96	23/03/2010	

6. Depois de propor o conhecimento do recurso, a Secretaria de Recursos assim se manifestou quanto ao mérito:

"EXAME DE MÉRITO

1. Delimitação

1.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) a delegação de competência, instituída pelas Leis Municipais 1.140/1997 e 1.313/2002, é suficiente para excluir a responsabilidade do recorrente;

b) houve prescrição do prazo para instauração da TCE e por consequência da imputação do débito, uma vez que, nos termos de precedentes do STJ, a atuação do TCU deve se sujeitar ao prazo prescricional para a instauração do processo apuratório;

c) a documentação colacionada aos autos no âmbito do recurso comprova o nexo causal dos valores transferidos para os programas PSB e PSE e afastam o débito imputado.

2. Da delegação de competência decorrente das Leis Municipais 1.140/1997 e 1.313/2002.

2.1. Defende-se no recurso a ausência de responsabilidade do ex-prefeito, uma vez que as Leis Municipais 1.140/1997 e 1.313/2002 atribuiu à Secretaria Municipal de Ação Social a gestão do Fundo Municipal de Saúde.

2.2. Sustenta sua tese nos seguintes argumentos:

a) houve expressa delegação de competência, por meio das Leis Municipais 1.140/1997 e 1.313/2002 e Decreto Municipal 19/2006 (peça 75, p. 20-25), de modo a descentralizar a administração. Os normativos designaram e nomearam os secretários ordenadores de despesas para os atos vinculados às suas secretarias, dessa forma desde o ano de 1997 que a gestão do Fundo

Municipal de Assistência Social - FMAS era da Secretaria Municipal de Ação Social, sob orientação e controle do respectivo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS;

b) invoca as decisões do TC 004.500/2013-0 e do TC 018.003/2015 (dígito não informado), que tratavam de TCEs contra o próprio recorrente. Nestes processos, o Tribunal teria reconhecido a ausência de responsabilidade do ex-prefeito "pela gestão dos recursos repassados através do Fundo Nacional de Assistência Social". No sentido alegado cita ainda precedentes deste Corte que corroborariam sua tese;

c) aduz que "a delegação consiste em conferir a certa pessoa poderes para exercício e prática de determinados atos, sem dúvida que dali em diante cabe ao delegado agir no lugar de, ou em substituição ao delegante, respondendo pelos atos que nessa condição praticar", nesse sentido dispôs o Decreto-Lei 200/67 e a Lei 9.748/99. Ainda no sentido alegado menciona abalizada doutrina, cita precedentes judiciais e desta Corte de Contas.

Análise:

2.3. Nos embargos de declaração, a tese acerca da delegação de competência foi tratada de maneira pormenorizada e deixou cristalino o entendimento desta Corte acerca das delegações de competência promovidas no âmbito dos municípios. Por oportuno, permite-se reproduzir trechos destacados dos aclaratórios que bem posicionam o entendimento do assunto por esta Corte de Conta, verbis:

'Em relação à alegada configuração de delegação de competência, no âmbito do Município de Ipojuca/PE, para a gestão do fundo municipal, (...), conforme já constado por esta Corte de Contas, no TC 004.500/2013-0, trago à baila trecho da Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues proferida naqueles autos:

Os elementos apresentados pelo E. Relator demonstram que a delegação de competência em exame, conferida ao Secretário de Assistência Social do Município de Ipojuca/PE, por meio de lei municipal, decorreu do comando expresso da Lei Federal 8.742/1993, de latitude bem definida, no sentido de abranger os recursos do FNAS, repassados diretamente ao Fundo Municipal de Assistência Social, consoante disposto no art. 4º do então vigente Decreto 2.529/1998.

Em todas as demais situações, em que a atribuição não for expressamente conferida, seja diretamente, nos respectivos termos de repasse, seja por meio de lei federal - a exemplo do que ocorre com os recursos do Fundeb, cuja gestão, por força da lei, está a cargo dos secretários municipais de educação - a expedição de lei municipal, delegando competência a secretários ou a outros subordinados hierárquicos do prefeito, é inválida e não tem o condão de isentar a autoridade municipal da responsabilidade por irregularidades identificadas na aplicação de recursos federais.

Na Sessão da 1ª Câmara, do dia 26/5 deste exercício, no voto que deu ensejo ao Acórdão 3121/2015-1ª Câmara, tive a oportunidade de discutir a questão, manifestando-me nos seguintes termos:

'A delegação interna de atividades administrativas, em prefeituras, para a execução de despesas custeadas com recursos públicos federais, não retira do agente político a responsabilidade sobre a execução do convênio, uma vez que ele sempre atua na dupla condição de gestor e agente político.

Na prática, a aceitação do argumento implicaria propagar a mais absoluta impunibilidade dos prefeitos, que gerem recursos públicos federais, a partir da delegação de competência a servidores, normalmente comissionados, passíveis de exoneração ad nutum, obedientes às expressas determinações que recebem das autoridades superioras, ou políticas.'

Naquela oportunidade, destaquei que o encaminhamento por mim proposto não representava qualquer inovação à jurisprudência deste Tribunal, que, por inúmeras vezes, decidiu de maneira idêntica, tal como nos Acórdãos 1782/2007 – 2ª Câmara (Voto do Min. Relator Benjamin Zymler), Acórdão 177/2000 – Plenário (Voto do Min. Relator Walton Alencar Rodrigues).'

Mais recentemente, este Colegiado, acolhendo voto do Ministro José Jorge, exarou o Acórdão 2245/2014, fundamentado nos seguintes argumentos:

'Assim, não podem ser acatadas as alegações de que os secretários municipais deveriam ser responsabilizados isoladamente pelas irregularidades, posto ser pacífico na jurisprudência deste Tribunal o entendimento de que a delegação de competência do titular do executivo municipal não afasta de si a responsabilidade pelos atos praticados por seus subordinados.'

2.4. Vale ainda lembrar que já se manifestou o TCU no sentido de que "O artigo 5º da Lei 8.742/1993 determinou a descentralização da política de assistência social e a existência de um comando único em cada esfera de governo, mas não delegou tal competência aos secretários municipais ou estaduais" (Acórdão 8668/2018-TCU-2ªCâmara).

2.5. Ademais, há diversos precedentes desta Corte a afirmar que a delegação de competência a secretarias municipais de assistência social, por si só, não seria suficiente para afastar a responsabilidade dos delegantes, já que a delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao gestor que delega a fiscalização dos atos de seus subordinados (v.g. Acórdão 2.457/2017-TCU-Plenário, Acórdão 10.463/2016-TCU-2ª Câmara e Acórdão 296/2011-TCU-2ª Câmara).

2.6. Também, como já tratado no exame do recurso de reconsideração, não há como acatar a invocada semelhança de caso com o TC 004.500/2013-0, uma vez que naquele processo foi entendido que houve comprovação, por meio de documentos apresentados pelo ex-prefeito, da regularidade na execução dos programas assistenciais (com o nexo de causalidade entre os desembolsos realizados e os comprovantes apresentados).

2.7. No Acórdão 1.372/2015-TCU-Plenário (TC 004.500/2013-0) restou registrado que tal decisum levou em consideração as particularidades do caso concreto e não representava a jurisprudência dominante deste Tribunal no tocante ao instituto da delegação de competência.

2.8. Dessa forma, nos termos de reiterados precedentes desta Corte, não se verifica fundamento para a reforma do acórdão recorrido.

3. Da prescrição do prazo para instauração da TCE

3.1. O recorrente aduz em suas razões recursais a ocorrência da prescrição para a instauração da TCE e por consequência do débito imputado.

3.2. Argumenta, em síntese, que:

a) não se pode cogitar, na presente TCE, a tese da imprescritibilidade do ressarcimento nos procedimentos do TCU, uma vez que as "ações de ressarcimento, ressalvadas no art. 37, § 5° da CF, pressupõem: 1 - Utilização do Poder Judiciário; 2 - Ônus da prova de quem acusa; 3- Prova efetiva do dano ao erário";

b) o STJ já declarou expressamente que se aplica ao TCU o prazo de cinco anos estabelecido no Decreto 20.910/1932 (art. 1º) e na Lei 9873/1999 (art. 1º), para a instauração da TCE (v.g REsp 1.480.350/RS, AgInt no REsp 1.412.588/RN e REsp 1.464.480/PE).

Análise:

3.3. Ao verificar os precedentes citados pelo recorrente, destaca-se da ementa do REsp 1.480.350/RS, verbis:

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 d a União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressalvando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento.

3.4. Os demais julgados ratificam o entendimento adotado na ementa acima transcrita. Contudo, este não é o raciocínio jurídico adotado nesta Corte.

3.5. Assim, a exposição no exame do mérito e a proposta de encaminhamento serão realizadas conforme os precedentes desta Corte.

3.6. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a preliminar de prescrição do débito arguida pelo recorrente deve ser rejeitada. 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, de 10/10/2008, RE 608831/SP de 26/4/2010, RE 578.428/RS, de 14/11/2011e RE 606224/SE, de 08/03/2010) e deste Tribunal, nos termos da Súmula/TCU 282, verbis:

3.7. As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

3.8. Dessa forma, se o débito é imprescritível o instrumento jurídico para sua apuração, qual seja a TCE também não tem prazo para a instauração.

3.9. Ante o exposto, nos termos da pacífica jurisprudência do TCU não há como acatar os argumentos do recorrente.

4. Da comprovação das despesas

4.1. O recorrente aduz em suas razões recursais a aplicação dos recursos.

4.2. Argumenta, em síntese, que:

a) foram aplicados pelo município de Ipojuca, em assistência social, recursos superiores aos repassados pela União, portanto, não haveria fundamento para o argumento de que não restou comprovado o nexo de causalidade das transferências realizadas da conta específica do FNAS para a conta corrente do ICMS;

b) a transferência da conta específica para conta do ICMS do município de Ipojuca não significa que não houve aplicação nas ações de assistência social do município, tal fato ocorreu, pois, algumas despesas foram antecipadas e custeadas pela mencionada conta bancária;

c) as despesas imputadas pelo Tribunal podem ser assim justificadas e comprovadas:

c.1) o montante de R$ 8.125,00 refere-se ao pagamento de 25 bolsas no valor de R$ 325,00/unidade, no Programa Agente Jovem (peça 75, p. 33-162);

c.2) o montante de R$ 3.650,00 corresponde ao pagamento de 25 bolsas no valor de R$ 130,00/unidade e R$ 400,00 à Professora Josineide Ferreira Vilarin (peça 75, p. 163-170 e peça 76, p. 1-98);

c.3) o montante de R$ 1.000,00 corresponde ao pagamento de bolsa do Programa Agente Jovem à Professora Josineide Ferreira Vilarin (peça 76, p. 99-104);

c.4) o montante de R$ 4.490,00 foi destinado ao pagamento de atividades sócio-educativas (orientadores, palestras, aquisição de materiais) inseridas no Programa Agente Jovem. Tal documentação já teria sido disponibilizada ao TCU no TC 004.500/2013. Destaca que as despesas referentes ao exercício de 2006 foram aprovadas e requer o aproveitamento dos documentos anexados;

c.5) o montante de R$ 15.114,34 foi destinado ao pagamento dos assistentes sociais do município em atendimento às atividades dos Projetos Sociais do Programa Sentinela (peça 76, p. 105-150 e peça 77, p1-42);

c.6) o montante de R$ 35.440,00, foi dividido em duas parcelas; R$ 33.940,00 destinado ao pagamento da segunda parcela dos "serviços prestados de capacitação continuada de monitores do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, prestados pela empresa CEDEC – Centro de Desenvolvimento e Capacitação" (peça 77, p. 43-82) e R$ 1.490,00 refere-se aos serviços prestados pelo Coordenador Administrativo do PETI, Sr. Josuel Joaquim da Silva (peça 77, p. 83-89).

d) comprovadas as destinações dos recursos, não há que se falar em aplicação no mercado financeiro devendo ser afastado o débito referente às parcelas de R$ 827,99, R$ 572,83, R$ 18.554,81, R$ 718,33 e R$ 3.827,00;

e) a jurisprudência dos Tribunais é no sentido afirmado de que comprovada a aplicação não há que se falar em restituição (v.g ACPIA 0009039-59.2009.4.05.8300/10ª Vara Federal de Pernambuco e TJSC, RT 246/60).

Análise:

4.3. O exame do extenso conjunto de documentos colacionados pelo recorrente (peça 75, p. 1-170, peça 76, p. 1-150 e peça 77, p. 1-89) permite verificar que se pretende comprovar cada uma das despesas por meio do seguinte conjunto de documentos: (a) Nota de empenho e(ou) subempenho; (b) Nota de liquidação e(ou) pagamento e (c) Cheque nominal ao favorecido.

4.4. A instrução que deu origem à citação identificou três irregularidades (peça 4, p. 6-7), calculou o débito e correlacionou com as contas correntes específicas dos valores repassados (peça 4, p. 8-9), utilizando como fonte o "Relatório de Demandas Especiais/CGU 00190028921/2006-41 (peça 1, p. 35-63) e o Relatório de Extrato Simulado – Funasa (peça 1, p. 189-197).

4.5. As irregularidades foram as seguintes:

(a) Ausência de comprovação da aplicação dos recursos em ações do programa e transferência de recursos das contas específicas do programa para contas bancárias municipais, contrariando o disposto na Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, e na Portaria MDS 736, de 15 de dezembro de 2004, art. 19, caput;

(b) Ausência de aplicação no mercado financeiro dos recursos não utilizados em ações do programa, contrariando o disposto na Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, e na Portaria MDS 736, de 15 de dezembro de 2004, art. 19, caput e parágrafo único,

(c) Realização de despesas com taxas bancárias, contrariando o disposto na Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, e no Decreto 2.529, de 25 de março de 1998, art. 4º.

4.6. Após as alegações de defesa, foram acatadas as justificativas para uma das irregularidades, despesas com taxas bancárias (alínea "c", acima descrita), e para o valor de R$ 67.400,00, para o qual "foi possível estabelecer nexo de causalidade".

4.7. Por pertinente, transcreve-se o exame contido na peça 17, verbis:

26. No caso em tela, analisando a documentação comprobatória juntada aos autos pelo responsável, foi possível estabelecer nexo de causalidade somente em relação ao valor de R$ 67.400,00, transferido da conta específica do Programa PETI para a conta bancária do município denominada "ICMS" (peça 14, p. 15-24). A nota de empenho 2005.2593, de 29/11/2005, informa que se trata de valor relativo ao pagamento de bolsas do PETI do exercício de 2005.

27. No entanto, em relação aos demais valores impugnados, que totalizam R$ 67.819,34, a defesa do responsável não se apoia nos elementos constantes dos autos (peça 14, p. 25-133), visto que não foi possível constatar a efetiva comprovação da destinação conferida aos recursos federais repassados em face da impossibilidade de estabelecer o necessário nexo de causalidade entre cada valor repassado e eventuais despesas supostamente realizadas com essa quantia.

28. Acrescenta-se que os comprovantes de despesas apresentados pelo ex-prefeito referem-se a período posterior ao repasse dos recursos federais (peça 14, p. 25-133). Vale recordar que a presente TCE trata de débito relativo à aplicação dos recursos transferidos pelo FNAS para as contas bancárias dos programas referentes ao exercício de 2005, ainda que a movimentação das contas tenha ocorrido após o término desse exercício, conforme consignado no item 27 da instrução precedente (peça 4).

29. Diante do exposto, conclui-se que o responsável não logrou êxito em comprovar a boa e regular aplicação de R$ 67.819,34, relativos aos recursos federais do PSB e PSE transferidos à prefeitura no exercício de 2005. Destaca-se que o débito deve ser atribuído exclusivamente ao ex-prefeito, pois não restou demonstrado o benefício do ente municipal. (grifos acrescidos).

4.8. Ocorre que ao verificar a documentação citada (peça 14, p. 15-24) que acatou a comprovação de R$ 67.000,00, identifica-se os seguintes documentos:

a) nota de pagamento de subempenho;

b) autorização para transferência de TED;

c) nota de liquidação de subempenho e de subempenho;

d) ofício do secretário de educação requisitando o empenho.

4.9. Os documentos acatados antes do acórdão condenatório se assemelham aos ora apresentados, na oportunidade, não se comprovou a movimentação do valor mencionado na conta corrente específica. Dessa forma, o critério já foi aceito neste processo.

4.10. Em que pese o critério já ter sido aceito, entende-se que a novel documentação não está apta a comprovar qualquer despesa. Vale destacar que todos os pretensos cheques nominais a comprovar as despesas não são das contas específicas do Banco do Brasil abertas para as transferências dos programas de Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE. Trata-se de cheques da conta corrente 1400002-4 do Banco de Pernambuco – Bandepe.

4.11. Logo, nenhum dos documentos se mostra apto a comprovar o "nexo causal primário", qual seja, o nexo entre os recursos aplicados e os objetos dos programas de assistência social verificados diretamente pela confrontação das despesas com os recursos retirados das contas específicas. Dessa forma, entende-se que a transferência da conta corrente específica já inviabiliza a verificação do nexo causal, aqui denominado de "nexo causal primário".

4.12. Dessa forma, entende-se que a retirada dos recursos impede o estabelecimento do nexo causal, devendo-se, portanto, negar provimento ao recurso, pois os documentos trazidos aos autos não são capazes de estabelecer o liame requerido. Nesse sentido já se manifestou esta Corte de Contas (v.g. Acórdãos 9771/2016-TCU-2ª Câmara e 1.805/2012-TCU-2ª Câmara).

4.13. Permite-se transcrever o disposto no voto condutor do Acórdão 9771/2016-TCU-2ª Câmara, verbis:

15. No presente caso concreto, verifica-se que, para além da inobservância à obrigação legal de gerir os recursos oriundos do FNAS em contas correntes específicas para cada um dos programas implementados, o responsável agiu com deliberada imprudência, na medida em que a transferência de valores da conta específica *para a conta da prefeitura produziu a impossibilidade de se aferir a correta aplicação dos recursos federais repassados, vez que os valores se somaram à massa financeira movimentada pela edilidade, sendo objeto de saques para a utilização em finalidades diversas.*

4.14. Em razão do exposto, conclui-se que a perda do "nexo causal primário", salvo em raríssimas exceções, compromete a verificação exata da aplicação dos recursos destinados às ações de proteção social nos respectivos objetos e finalidades. Por isso, entende que a documentação apresentada não tem o condão de comprovar a aplicação dos recursos.

4.15. De toda forma, por dever de ofício e lealdade processual, vale alertar o Ministro-Relator que caso se concorde com o critério original e o uso de documentos como (a) nota de pagamento de subempenho; b) autorização para transferência de TED; c) nota de liquidação de subempenho e de subempenho como aptos para comprovar as despesas, devem os autos retornar a esta Secretária para exame da documentação, utilizando os mesmos critérios já usados nesta TCE.

CONCLUSÃO

5. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados;

b) nos termos do art. 37, §5º, da Constituição Federal e da Súmula/TCU 282, as ações de ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis. A TCE objetiva a busca deste ressarcimento, logo, nos termos da jurisprudência Corte, não há que se falar em prescrição para instauração do devido procedimento administrativo;

c) a documentação colacionada aos autos não é suficiente para demonstrar o nexo causal entre os recursos repassados e as despesas executadas, pois os cheques nominais juntados referem-se a conta diversa das contas específicas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante o exposto, com fundamento nos art. 35, da Lei 8.443/92, a esta Corte de Contas, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) 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, no dia seguinte ao de sua oficialização."

7. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a unidade técnica.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo sr. Pedro Serafim de Souza Filho contra o Acórdão 2769/2016 –2ª Câmara, proferido em tomada de contas especial e mantido pelo Acórdão e 10.328/2017-2ª Câmara, prolatado em recurso de reconsideração (peças 21 e 57).

2. A tomada de contas especial foi instaurada em razão da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos transferidos ao Município de Ipojuca/PE pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, no exercício de 2005, na modalidade fundo a fundo, para aplicação nos Serviços de Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE.

3. O Fundo Nacional de Assistência Social transferiu ao município, no exercício de 2005, recursos no montante de R$ 902.766,72, para serem aplicados em ambos os programas, os quais, em essência, previam a concessão de bolsas para jovens, adolescentes e crianças em situação de vulnerabilidade social, principalmente no bojo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (peça 1, p. 19-21 e 93).

4. Mediante o acórdão recorrido, o sr. Pedro Serafim de Souza Filho, então prefeito municipal de Ipojuca/PE – gestões 2005/2008 e 2009/2012 – teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado em débito pela quantia aproximada de R$ 92.321,76 e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 16.000,00.

5. As seguintes ocorrências motivaram o disposto nesse acórdão:

a.1) Irregularidade: transferência de recursos das contas específicas (Banco do Brasil – agencia 2138-5, contas correntes 19.937-0, 19.940-0, 19.939-7 e 20.244-4) do programa para contas bancárias municipais e a consequente ausência de comprovação da aplicação dos recursos em ações do programa:

Detalhamento do Débito		
Valor Original (R$)	**Data da Ocorrência**	**Constatação e conta de destino**
8.125,00	16/06/2005	peça 1, p. 39 (Banco Real, ag. 1041 – cc 1.400.002-4 – ICMS)
3.650,00	28/12/2005	
1.000,00	16/06/2005	
4.490,00	22/02/2006	peça 1, p. 39 (Banco do Brasil, ag. 2138-5, cc 13.012-5 – IPTU)
15.114,34	04/04/2006	peça 1, p. 43 (Banco Real, ag. 1041, cc 1.400.002-4 – ICMS)

Detalhamento do Débito		
Valor Original (R$)	**Data da Ocorrência**	**Constatação e conta de destino**
35.440,00	25/07/2006	peça 1, p. 47 (Banco Real, ag. 1041– cc 80.043.811 – Peti)

a.2) Irregularidade: ausência de aplicação no mercado financeiro dos recursos (rendimentos não auferidos):

Detalhamento do Débito		
Valor Original (R$)	**Data da Ocorrência**	**Constatação**
827,99	22/08/2006	peça 1, p. 189, 191 e 203
572,83	22/08/2006	
18.554,81	09/06/2008	peça 1, p. 193 e 205.
718,83	20/09/2007	peça 1, p. 195, 197 e 207.
3.827,96	23/03/2010	

II

6. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992, cabe conhecer do recurso e adentrar-lhe o mérito.

7. Argumenta o recorrente, em síntese, que (peças 75-77):

a) havia delegação de competência, instituída pelas Leis Municipais 1.140/1997 e 1.313/2002, para que a Secretaria Municipal de Ação Social gerisse os recursos;

b) houve prescrição do prazo para instauração da TCE e por consequência para a imputação do débito, uma vez que, nos termos de precedentes do Superior Tribunal de Justiça, a atuação do TCU deve se sujeitar ao prazo prescricional quinquenal para a instauração do processo apuratório;

c) a documentação colacionada aos autos no âmbito do recurso comprova o nexo causal dos valores transferidos para os programas PSB e PSE e afastam o débito imputado;

d) a municipalidade aplicou recursos próprios em ações sociais em montante superior ao repassado pela União.

8. Tanto a unidade técnica, quanto o Ministério Público junto ao TCU, entenderam que as alegações recursais não merecem prosperar.

III

9. Em relação ao primeiro argumento recursal, registro que a delegação interna de atividades administrativas, em prefeituras, para a execução de despesas custeadas com recursos públicos federais, não retira do agente político a responsabilidade sobre a execução do convênio, uma vez que ele sempre atua na dupla condição de gestor e agente político.

10. É certo que esse entendimento não preconiza que o responsável deva praticar todos os atos de gestão referentes aos recursos repassados, mas sim adotar providências para que execução da despesa ocorra dentro dos parâmetros legais. Assim, o titular de um órgão/entidade deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa **in eligendo** e acompanhar, mesmo que de forma geral, o desempenho de seus subordinados, sob pena de responder por culpa **in vigilando**. Como precedentes desta Corte nesse sentido, menciono os Acórdãos Plenário 2.059/2015, 644/2012 e 476/2008.

11. Assim, nos termos dos pareceres precedentes, esse argumento não merece prosperar.

IV

12. Quanto à alegação da prescrição da pretensão ressarcitória, registro que esta Corte de Contas possui entendimento consolidado de que as ações de ressarcimento movidas contra os agentes causadores de prejuízo ao erário são imprescritíveis, por determinação constitucional. Veja-se a respeito a parte dispositiva do Acórdão 2.709/2008-Plenário, proferido em uniformização de jurisprudência:

"9.1. deixar assente no âmbito desta Corte 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, ..."

13. Esse entendimento é corroborado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que ao interpretar o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, firmou a tese da imprescritibilidade das ações de reparação de dano movidas pelo Estado (Mandado de Segurança 26.210/2008, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski).

14. É certo que, em data mais recente, o STF alterou a abrangência desse entendimento no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069 (Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 3/2/2016), em que se discutiu o prazo de prescrição da pretensão ao ressarcimento por danos causados ao erário por ilícito civil. Na ocasião, fez-se assente que: "*É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.*"

15. Entretanto, essa decisão não tem reflexo nos processos em curso no Tribunal de Contas da União, que decorrem de infrações a normas de direito público e não ao direito privado (veja-se Acórdãos Plenário 1.844/2019 e 185/2019 e 2.234/2019 da Primeira Câmara).

V

16. Especificamente em relação ao débito impugnado, o recorrente não apresentou argumentos para justificar a manutenção de parte dos recursos repassados nas contas específicas das ações sociais, em desacordo com o parágrafo único do art. 19 da Portaria MDS 736/2004 e normas posteriores. Ou seja, não foi afastado o prejuízo resultante da não aplicação dos recursos no mercado financeiro, de forma que permanece a necessidade de devolução da quantia aproximada de R$ 24.502,42, constante do acórdão condenatório.

17. Em relação aos demais montantes impugnados, o recorrente trouxe documentos que justificariam a aplicação dos recursos. Acontece, como bem apontou a unidade técnica, que esses documentos referem-se a pagamentos oriundos de contas bancárias que não são aquelas específicas de cada programa social, o que demonstra que houve a transferência dos recursos das contas específicas para outras contas correntes.

18. Ora, além da execução do objeto pactuado, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que deve ser demonstrado o nexo de causalidade entre os comprovantes de despesas apresentados e os recursos federais repassados. A razão desse entendimento é evitar que sejam apresentados, a título de prestação de contas, documentos suportados por outros recursos que não aqueles repassados mediante o convênio.

19. Nesse sentido, a não manutenção dos recursos na conta corrente específica, além de constituir infração ao art. 19 da Portaria MDS 736/2004 e normas posteriores, impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos repassados e os comprovantes de despesa (**v.g.** Acórdãos Plenário 344/2015 e 55/2005). Permanece, então, não demonstrada a regular aplicação dos recursos repassados.

VI

21. Em assim sendo, por não terem sido apresentados elementos aptos a reformar a decisão impugnada, cabe negar provimento ao presente recurso de revisão.

Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica e a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, os quais incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2506/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.286/2014-8.
1.1. Apenso: 005.257/2018-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão em tomada de contas especial

3. Recorrente: Pedro Serafim de Souza Filho (138.401.184-68).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ipojuca - PE.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

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

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

8. Representação legal:

8.1. Eduardo Carneiro da Cunha Galindo (OAB/PE 27.761) e Márcio José Alves de Souza (OAB-PE 5.786), representando Pedro Serafim de Souza Filho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto contra o Acórdão 2.769/2016 – 2ª Câmara,

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

9.1. nos termos dos arts. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, conhecer do presente recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2506-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 015.316/2016-5

Natureza: Embargos de declaração (Pedido de Reexame)

Órgãos: Ministério do Esporte (extinta); Ministério do Trabalho e Emprego (extinto); Ministério do Turismo (vinculador)

Responsáveis: Frederico Silva da Costa (776.889.701-30); Mário Augusto Lopes Moyses (953.055.648-91); Paul Israel Singer (007.458.638-68); Renata Leite Manoel de Jesus (111.581.258-01); Waldemar Manoel Silva de Souza (377.643.655-72)

Representação legal: Luene Gomes Santos (OAB-DF 16.727), Renata Machado de Araújo Machado (OAB/DF 38.097), Thiago Machado de Carvalho (OAB/DF 26.973), Luiz Fernando de Moraes (OABDF 27.437), Celso Cordeiro de Almeida e Silva (OAB-SP 161.995), Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (OAB-SP 90.846) e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM ENTIDADE SEM CONDIÇÕES MÍNIMAS DE BEM EXECUTAR AS AÇÕES. DANOS AO ERÁRIO SUCESSIVOS. RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES SIGNATÁRIOS DOS CONVÊNIOS. MULTAS. PEDIDOS DE REEXAMES. AFASTAMENTO DA MULTA DE UM GESTOR. MANUTENÇÃO

DA MULTA EM RELAÇÃO AO GESTOR DO MINISTÉRIO DO TURISMO, TENDO EM VISTA A RECORRÊNCIA DAS FALHAS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. TENTATIVA DE REDISCUTIR O MÉRITO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo sr. Mário Augusto Lopes Moyses em desfavor do Acórdão 1529/2019 – Plenário, decisão por meio da qual o Colegiado conheceu do pedido de reexame interposto pelo embargante e, no mérito, negou provimento ao apelo.

2. Transcrevo a essência do novel recurso:

"2. DOS FATOS, DA CONTRADIÇÃO E DA OMISSÃO

Trata-se de representação autuada em razão de determinação constante no Acórdão n.º 1.250/2016 – TCU – Plenário, para o exame dos Convênios n.º 724.404/2009 e 723.876/2009, celebrados entre a organização social Tercon Brasil e o Ministério do Turismo.

O embargante foi, inicialmente, instado a explicar os motivos para a celebração dos referidos convênios "sem que nenhuma medida preventiva de dano tivesse sido adotada tempestivamente, sobretudo se considerada a recorrente situação de inadimplência da citada OSCIP em convênios anteriormente celebrados".

Realizadas as devidas explicações, sobreveio decisão rejeitando-as e aplicando ao embargante multa no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), nos termos do art. 58, incisos II e III, da Lei n.º 8.443/1992.

Diante das omissões e contradições existentes, foram opostos embargos de declaração, os quais foram rejeitados. Ato contínuo, foi interposto pedido de reexame sob o fundamento de que os argumentos contidos no acórdão condenatório não demonstraram qual a correlação existente entre a conduta do ora embargante e as irregularidades apuradas. Do mesmo modo, restou consignado não haver elementos comprobatórios de qualquer conduta reprovável ao embargante.

Contrariando a instrução processual favorável ao conhecimento e provimento do pedido de reexame, o voto condutor da decisão impugnada, sem qualquer fundamento jurídico, divergiu sob o genérico fundamento de que seria recorrente no Ministério do Turismo a celebração de convênios com entidades que não detinham condições técnicas ou operacionais de executarem os objetos dos ajustes firmados.

Com relação ao argumento do cerceamento de defesa também deduzido pelo embargante, o qual foi fundamentado no fato de que os ofícios de audiência não mencionaram os convênios assinados pelos gestores, sustentou-se que, estando as irregularidades minimamente identificadas no ofício de audiência, seria desnecessária a indicação dos convênios em que a falha ocorreu. Do mesmo modo, teria sido anexada ao ofício a instrução da unidade técnica com o detalhamento das imputações.

Com relação ao argumento de que as assinaturas dos convênios foram precedidas de análises técnica e jurídica, ambas favoráveis à concretização dos ajustes, asseverou-se que a jurisprudência do TCU teria se consolidado no sentido de que os dirigentes possuem a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados, sob pena de responder por culpa in vigilando e culpa in elegendo.

Restou reconhecido que, em regra, entende-se não ser razoável exigir de ocupantes do cargo de secretário-executivo a análise detalhada do material apresentado pelas proponentes a fim de verificar se possuem capacidade de bem executar as ações previstas no plano de trabalho, sobretudo quando os pareceres técnico e jurídico recomendavam a celebração dos ajustes.

Por outro lado, de forma contraditória, restou consignado que, no caso do Ministério do Turismo, a celebração de convênios com entidades que não detinham condições técnicas ou operacionais de executarem os objetos dos ajustes firmados não poderia ser vista como uma falha isolada.

Ocorre que a mera alegação de que a análise do conjunto da gestão teria ensejado a constatação de uma suposta recorrência da impropriedade é uma ilação que, sob a perspectiva dos direitos do embargante, justificam a oposição de embargos de declaração para sanar contradições e omissões.

3. DA CONTRADIÇÃO E DA OMISSÃO À LUZ DOS DIREITOS À FUNDAMENTAÇÃO, AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO

O acórdão impugnado padece de omissão sanável pela via dos embargos de declaração, já que não houve a detida e necessária análise das razões suscitadas em sede de pedido de reexame.

Do mesmo modo, o acórdão impugnado nem mesmo se atentou para importantes elementos constantes dos autos, cuja instrução processual é, conforme antecipado, favorável ao afastamento da multa aplicada.

As decisões proferidas pelos Tribunais de Contas devem sempre ser produzidas de acordo com as garantias constitucionais, as quais se condensam no princípio maior do devido processo legal.

Logo, a validade de uma decisão do Tribunal de Contas depende, necessariamente, do respeito ao princípio do devido processo legal e demais princípios correlatos, incluindo a Em outras palavras, a decisão impugnada foi proferida com base na mera suposição de existência de condenações em outros processos – que estão, inclusive, em sua maioria, em discussão no âmbito administrativo – afronta, dentre outros, o princípio da motivação. Nesse sentido, trazemos à colação os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que bem sintetiza a presente questão:

'O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.'

O princípio da motivação determina que se deve demonstrar as razões que levaram à tomada de decisão. Portanto, motivar significa especificar quais os elementos que ensejaram o convencimento, indicando os fatos e os fundamentos jurídicos que foram considerados.

A ausência de motivação frustra o direito de recorrer, inclusive perante o Judiciário. Sem a apresentação das razões que culminaram na edição de determinado ato, resta inviabilizado aferir a correção da decisão. Por essa razão, referida mácula pode constituir-se, inclusive, em fundamento para a anulação da decisão.

A motivação não significa a mera invocação da norma constitucional ou legal atributiva da competência para decidir. Consiste na indicação dos fundamentos de direito e de fato que dão supedâneo às conclusões. Trata-se, pois, de uma garantia de que o Estado, no exercício de suas funções, agirá em conformidade com os princípios e regras incidentes.

Assim, decidir sem a adequada discussão sobre o contexto fático e jurídico posto em discussão caracteriza ofensa ao direito constitucionalmente garantido a uma devida apreciação da matéria levada à análise do Tribunal de Contas. Por essa razão, o acolhimento dos presentes embargos de declaração é uma medida de justiça que se impõe.

4. DO PEDIDO

Em face do exposto, requer-se o acolhimento dos presentes embargos de declaração, retificando-se, assim, o acórdão em exame".

3. O embargante tomou ciência da deliberação em 22/7/2019. O recurso foi protocolado em 1º/8/2019.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, o recurso em apreço deve ser conhecido, tendo em vista o preenchimento dos requisitos necessários à espécie.

2. Trata-se de embargos de declaração opostos pelo sr. Mário Augusto Lopes Moyses, ex-secretário executivo do Ministério do Turismo, em desfavor do Acórdão 1529/2019 – Plenário, decisão por meio da qual o Colegiado conheceu do pedido de reexame interposto pelo embargante e, no mérito, negou provimento ao apelo. Manteve-se, assim, a multa de R$ 40.000,00 que lhe fora aplicada por meio do Acórdão 772/2017-Plenário, sanção que teve por fundamento o art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992.

3. A decisão original apreciou representação destinada à apuração de responsabilidade de gestores de três Ministérios (do Turismo, do Trabalho e Emprego e do Esporte) signatários de convênios celebrados com a Oscip Tercon Brasil, todos firmados em curto interregno de tempo, sem que fosse adotada qualquer medida preventiva dos subsequentes danos ao Erário causados pela convenente.

4. O embargante foi multado em razão da celebração dos convênios 724404/2009 e 723876/2009, que destinaram o total de R$ 2.200.000,00 para promoção do turismo no município de Acaraú/CE e para realização de cursos de qualificação para a cadeia produtiva do turismo em cidades da Bahia.

5. Observou-se que a convenente não possuía qualificação técnica e capacidade operacional para a realização das ações, gerando sucessivos danos ao erário no montante total repassado. Em todos os processos instaurados, a entidade sequer buscava comprovar o atingimento das finalidades pactuadas, não apresentava alegações de defesa, nem recolhia a importância impugnada, circunstância que conduzia ao julgamento das contas à revelia.

6. Todo o prejuízo poderia ter sido evitado caso houvesse uma análise, ainda que superficial, da suposta qualificação apresentada pela Oscip Tercon Brasil. Por exigência da Portaria Interministerial 127/2008, vigente na época dos fatos, a proponente deveria entregar declaração de funcionamento regular nos três anos anteriores ao credenciamento, emitida por três autoridades do local de sua sede (art. 18, VII).

7. As declarações entregues continham falhas grosseiras. A maioria foi emitida por autoridade estranha ao local da sede da entidade, não indicava o período de funcionamento, não havia menção a projetos que comprovariam a suposta experiência pretérita, continha afirmações genéricas, lacônicas e idênticas, diferindo tão somente no nome do signatário, dentre outras falhas.

8. Na deliberação embargada, expus que, em regra, não é razoável exigir de ocupantes do cargo de secretário-executivo a análise detalhada do material apresentado pelas proponentes a fim de verificar se possuem capacidade de bem executar as ações previstas no plano de trabalho, sobretudo quando os pareceres técnico e jurídico recomendavam a celebração dos ajustes. Entretanto, no caso do Ministério do Turismo, identifiquei que a celebração de convênios com entidades que não detinham condições técnicas ou operacionais de executarem os objetos dos ajustes firmados não pode ser vista como uma falha isolada, mas como verdadeira prática disseminada.

9. Após expor mais de quarenta casos semelhantes, destaquei que os procedimentos adotados no âmbito do Ministério do Turismo deveriam ser vistos dentro de um contexto em que os recursos, na maior parte dos casos oriundos de emendas parlamentares, eram transferidos a várias entidades privadas sem qualquer crivo quanto ao destinatário e às atividades propostas. Por sinal, no âmbito da Operação **Voucher** da Polícia Federal – que investigou a liberação de verbas para empresas de fachada no estado do Amapá, as quais, além de não executarem os serviços, apresentavam comprovantes de despesas fraudulentos –, o gestor ora embargante foi, inclusive, preso.

10. Nos embargos de declaração, o ex-gestor alega existir omissão e contradição na deliberação recorrida, justificando que: i) não houve a detida e necessária análise das razões suscitadas no pedido de reexame; ii) o acórdão impugnado nem mesmo se atentou para importantes elementos constantes dos autos, cuja instrução processual é favorável ao afastamento da multa aplicada; e iii) a mera

suposição de existência de condenações em outros processos, sendo alguns em trâmite recursal, afronta o princípio da motivação.

11. O embargante não detalha quais seriam as razões suscitadas no pedido de reexame que não foram examinadas. A falta de impugnação específica prejudica o exame da matéria, pois, nos termos do art. 1.013 do CPC, os embargos devem indicar a omissão. Dito de outro modo, a mera alegação, sem indicação precisa dos pontos omissos, contraditórios ou obscuros, ou do erro material, não é suficiente para o conhecimento de embargos de declaração, por afronta ao art. 287, § 1º, **in fine**, do Regimento Interno do TCU (Acórdão 108/2019-Plenário).

12. Ainda que não houvesse tal óbice, compulsando o pedido de reexame interposto pelo agora embargante (peça 142), as teses defensivas podem ser resumidas em uma suposta violação do contraditório e da ampla defesa – caracterizada pelo fato de que os convênios cuja regularidade é questionada não estão juntados aos autos – e na ausência de nexo de causalidade entre as irregularidades apuradas e a conduta do recorrente.

13. Na deliberação recorrida, expus que todos os documentos apresentados pela Oscip Tercon Brasil para fins de demonstração da capacidade operacional estão publicados no Portal de Convênios do Governo (https://www.convenios.gov.br/siconv/proposta/ConsultarProposta/ConsultarProposta.do) e são de acesso livre a qualquer cidadão. Além disso, é importante ressaltar que este processo foi autuado incidentalmente quando do julgamento de uma das tomadas de contas especiais (TCE) autuadas em face da convenente, sendo que toda a documentação dos convênios consta nos autos das respectivas TCE.

14. Por tais razões, não vislumbro a presença de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

15. A ausência do nexo de causalidade está bem analisada na seguinte passagem da deliberação recorrida:

"23. Os recorrentes argumentam, de forma geral, que as assinaturas dos convênios foram precedidas de análises técnica e jurídica, ambas favoráveis à concretização dos ajustes, não sendo possível imputar responsabilidade aos signatários dos instrumentos. Como se percebe, a controvérsia reside na culpabilidade dos secretários sob o prisma do dever de vigilância.

*24. A jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1715/2008-Plenário, consolidou-se no sentido de que os dirigentes têm a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados, além de escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa **in vigilando** e culpa **in elegendo**.*

*25. Por outro lado, há julgados desta Corte, caso do Acórdão 1971/2013-Plenário, que eximem de responsabilidade as autoridades máximas e seus substitutos quando for necessária uma revisão minuciosa dos atos praticados pelos subordinados. Esse entendimento é aplicado normalmente quando se está diante de falhas que só poderiam ser detectadas caso fosse necessária uma completa revisão dos atos praticados pelos subordinados, de que são exemplos o recálculo do quantitativo de determinado serviço ou a necessidade de nova vistoria **in loco** para constatar a falsidade do que fora atestado pelo agente público.*

26. Dito isso, em regra entendo não ser razoável exigir de ocupantes do cargo de secretário-executivo a análise detalhada do material apresentado pelas proponentes a fim de verificar se possuem capacidade de bem executar as ações previstas no plano de trabalho, sobretudo quando os pareceres técnico e jurídico recomendavam a celebração dos ajustes.

27. Pensar de forma contrária equivaleria a exigir, por parte dos secretários-executivos, a completa revisão de todas as etapas até a celebração do convênio. Significa verificar, inclusive, se o estatuto da entidade está juntado nos autos, se foi apresentada a relação nominal dos dirigentes da instituição, se há débitos pendentes perante o poder público, se tais dirigentes são servidores, dentre muitas outras coisas.

28. A meu ver, essas funções não competem, em regra, à autoridade responsável pela assinatura do negócio jurídico, sob pena de inviabilizar as atividades ministeriais. Afinal, conforme Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (art. 22), na interpretação das normas, o julgador deve

levar em consideração os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Por essa razão, proponho dar provimento ao apelo interposto pelo sr. Waldemar Manoel Silva de Souza.

29. Entretanto, no caso do Ministério do Turismo, a celebração de convênios com entidades que não detinham condições técnicas ou operacionais de executarem os objetos dos ajustes firmados não pode ser vista como uma falha isolada. Trata-se na verdade de uma verdadeira prática disseminada, impedindo assim que as condutas irregulares imputadas aos gestores daquele ministério sejam tratadas de forma individualizada e isolada umas das outras.

30. Devem, sim, ser analisadas dentro de um contexto em que os recursos, na maior parte dos casos oriundos de emendas parlamentares, eram transferidos a várias entidades privadas sem qualquer crivo quanto ao destinatário e às atividades propostas. Cito, por exemplo, a Operação ***Voucher*** *da Polícia Federal, que investigou a liberação de verbas para empresas de fachada no estado do Amapá, as quais, além de não executarem os serviços, apresentavam comprovantes de despesas fraudulentos. Os dois recorrentes vinculados ao Ministério do Turismo foram, inclusive, presos naquela investigação policial.*

31. Passo a mencionar alguns casos concretos, todos contemporâneos aos termos examinados nestes autos.

32. O Convênio 749.928/2010 foi celebrado com a Fundação XXVII de Setembro (signatário: sr. Frederico Silva da Costa) e só não resultou em prejuízo aos cofres públicos por causa de uma cautelar proferida no âmbito do TC 031.366/2011-2. Verificou-se que a convenente pretendia transferir o objeto do ajuste a uma empresa de fachada que não possuía empregados contratados nos quatro anos anteriores à celebração do ajuste.

33. Conduta semelhante ocorreu em 38 convênios firmados com a Premium Avança Brasil e em dezenove ajustes pactuados com o Instituto Educar e Crescer para a realização de eventos em municípios brasileiros. Neles, a conduta da convenente consistia em delegar, de forma fraudulenta, todas as ações para terceiros coligados, subcontratados estes que não foram localizados em fiscalização promovida pela Controladoria-Geral da União (CGU). Estes fatos levaram a instalação de dezenas de tomadas de contas especiais, sendo apurado dano ao Erário no montante acumulado de R$ 19.491.800,00. Destaco que os termos contaram com a assinatura de pelo menos um dos recorrentes.

34. Por idêntica razão (assinatura de convênios com base em pareceres sem a suficiente e adequada análise dos requisitos legais/normativos quanto à qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa das entidades proponentes para a execução das ações alusivas aos objetos dos respectivos instrumentos), mas em ajustes distintos, o sr. Mário Augusto Lopes Moysés foi multado no TC 026.468/2011-5.

35. Ou seja, a conduta que ora se examina não constituía fato isolado, pelo menos no Ministério do Turismo, mas sim uma prática disseminada. Não por outra razão, os recorrentes vinculados àquela pasta respondem diversos processos no TCU. Atualmente há 26 tomadas de contas especiais em trâmite que têm como responsável o sr. Mário Augusto Lopes Moysés. Em relação ao sr. Frederico Silva da Costa, são quatro.

36. Lembro que a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (art. 22, § 2º) estabelece que o julgador, na aplicação de sanções, deverá considerar a natureza e a gravidade da infração cometida, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. Outrossim, o agente deverá responder pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro (art. 28 da LINDB). Sendo assim, a conduta do caso concreto deve ser avaliada em conjunto com os elementos externos, examinados em outros processos, que demonstram a existência de um ambiente prejudicial ao interesse público no âmbito do Ministério do Turismo.

37. Evidente que a noção de erro grosseiro, vista como aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal (Acórdão 2391/2018-Plenário), considera as circunstâncias fáticas existentes no momento da celebração dos convênios, ou seja, há maior grau de culpabilidade

nos casos em que falhas idênticas (celebração de convênios com entidades sem capacidade técnica e/ou operacional) são repetitivamente praticadas.

38. Lançadas essas considerações e considerando as circunstâncias agravantes e os antecedentes dos gestores lotados no Ministério do Turismo, proponho negar provimento aos apelos dos srs. Mário Augusto Lopes Moyses e Frederico Silva da Costa. Ressalto que, no caso específico deste último, na época secretário nacional de programas de desenvolvimento do turismo, o grau de reprovabilidade de sua conduta é maior. A responsabilidade desse recorrente na análise da capacidade operacional das proponentes era direta, pois, nos termos do Regimento Interno do Ministério do Turismo, a unidade da qual era titular tinha a atribuição de apoiar a formação, o aperfeiçoamento, a qualificação e a capacitação de recursos humanos para a área do turismo, além de promover o cadastramento dos prestadores de serviços turísticos.

39. Isso explica, a meu ver, por que sua multa foi no mesmo patamar de um secretário executivo que assinou maior número de convênios".

16. Prosseguindo, o embargante afirma que a decisão recorrida não indicou os elementos constantes dos autos favoráveis à supressão da multa, mas não especifica quais seriam eles. Por essa razão, qualquer análise está, a meu ver, prejudicada.

17. Por último, contrariamente ao que é alegado, a decisão recorrida indica expressamente os motivos que me levaram a propor a negativa de provimento do apelo. O próprio embargante tenta refutar trechos do meu voto, alegando que algumas das condenações não transitaram em julgado, não devendo, por isso, no seu entender, ser consideradas.

18. Há, na verdade, uma tentativa de rediscutir o mérito do processo, o que é incabível face à estreita via escolhida.

19. Contudo, examinando excepcionalmente o argumento, de fato, parte dos processos mencionados na deliberação recorrida ainda não transitou em julgado. A título de exemplo, dos 38 processos autuados a partir de convênios firmados pelo Ministério do Turismo com a Premium Avança Brasil, dezoito ainda estão em tramitação. Nos outros vinte já teve início a cobrança executiva, ou seja, houve a concretização do dano ao erário.

20. Do mesmo modo, duas tomadas de contas especiais instauradas contra a Oscip Tercon Brasil foram finalizadas (TC 028.590/2014-7 e 032.311/2013-3), sendo observado novamente que a origem dos problemas residiu na seleção da convenente, que manifestamente não possuía os requisitos operacionais exigidos.

21. A partir desses processos, é possível concluir a rotineira celebração de convênios, por parte do Ministério do Turismo, com instituições sem qualificação. Concluo, portanto, pela correção da multa que foi aplicada aos ex-gestores daquele ministério.

22. Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2507/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.316/2016-5.

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

3. Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Frederico Silva da Costa (776.889.701-30); Mário Augusto Lopes Moyses (953.055.648-91); Paul Israel Singer (007.458.638-68); Renata Leite Manoel de Jesus (111.581.258-01); Waldemar Manoel Silva de Souza (377.643.655-72)

3.2. Recorrente: Mário Augusto Lopes Moyses (953.055.648-91).

4. Órgãos: Ministério do Esporte (extinta); Ministério do Trabalho e Emprego (extinto); Ministério do Turismo (vinculador).

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Luene Gomes Santos (OAB-DF 16.727), Renata Machado de Araújo Machado (OAB/DF 38.097), Thiago Machado de Carvalho (OAB/DF 26.973), Luiz Fernando de Moraes (OABDF 27.437), Celso Cordeiro de Almeida e Silva (OAB-SP 161.995), Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (OAB-SP 90.846) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo sr. Mário Augusto Lopes Moyses em desfavor do Acórdão 1529/2019 – 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 embargos de declaração opostos pelo sr. Mário Augusto Lopes Moyses para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2507-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 027.810/2019-4
Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional
Órgão/Entidade: Ministério da Saúde
Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL FORMULADA PELA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR DO SENADO FEDERAL. REQUERIMENTO DE AUDITORIA. POSSÍVEL ILEGALIDADE NA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES APROVADAS PELA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONHECIMENTO. DEFERIMENTO. DETERMINAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Saúde (peça 4), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da unidade técnica (peça 6):

"INTRODUÇÃO

1. *Trata-se do Of. 89/2019/CTFC (peça 1, p. 1), de 21/8/2019, por meio do qual o Exmo. Senador Rodrigo Pacheco, Vice-Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, encaminha o Requerimento 44 (peça 1, p. 2-5), de 10/7/2019.*

2. *O documento encaminhado, de autoria do Senador Rogério Carvalho (PT/SE), requer ao TCU fiscalização para examinar possível ilegalidade na execução das emendas parlamentares 50210003 e 50210004, da Comissão de Seguridade Social e Família, inseridas na Lei 13.808/2019 (Lei Orçamentária Anual-LOA 2019).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *O art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e o art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 conferem legitimidade aos presidentes de comissões do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando por aquelas aprovadas, para solicitar a realização de fiscalização.*

4. *No presente caso, a solicitação foi encaminhada pelo Vice-Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor em substituição ao Presidente dessa comissão, nos termos do art. 88 do Regimento Interno do Senado.*

4.1. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

4.2. De outro lado, verifica-se que o pedido de fiscalização aborda dois aspectos a serem tratados na fiscalização: a legalidade das emendas e a legitimidade das negociações realizadas entre os representantes do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo para sua aprovação ("intencionalidade de aliciamento para aprovação da reforma da previdência"). Nesse sentido, é relevante destacar que não compete ao TCU efetuar o controle desse último aspecto, entre outras razões porque negociações em torno de interesses da sociedade ou de grupos de interesse da sociedade são legítimas e são o centro da atividade legislativa. Dessa forma, ainda que a solicitação de fiscalização pretenda o controle da legitimidade das negociações realizadas para sua aprovação, o escopo do trabalho deve se ater apenas ao controle de sua legalidade.

Outras informações

5. *Por oportuno, cabe informar que tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) o Mandado de Segurança 36.570 (DF), impetrado pelo Deputado Federal Ivan Valente, que trata do mesmo assunto objeto da presente solicitação.*

6. *Naquele mandado de segurança, o parlamentar requereu a concessão de liminar, inaudita altera pars, para determinar:*

i) ao Presidente da República, ou aos seus Ministros, que se abstenham de executar emendas sem base legal, com o objetivo que seja, especialmente o de angariar apoio para aprovação da PEC nº 06/2019, conforme os fatos supracitados e que sejam suspensas as emendas 5021 0003 e 5021 0004 com os acréscimos acima demonstrados;

ii) ao Presidente da Câmara dos Deputados para que não inicie ou, caso iniciado, seja suspensa, imediatamente, a votação da PEC nº 06/2019.

7. *O Exmo. Ministro Dias Toffoli, todavia, indeferiu o pedido de liminar (peça 11). Em sua decisão, o Ministro ressaltou que o impetrante não logrou demonstrar minimamente o alegado nexo de causalidade formal entre a liberação dos valores das emendas parlamentares, com o processo legislativo da PEC 06/2019. E que, não havia como presumir a interferência do Poder Executivo na deliberação e no livre convencimento do colegiado parlamentar, por mera alegação de direcionamento, em um ou outro sentido.*

8. *Naquela decisão, salientou-se ainda que o impetrante também não logrou demonstrar de plano a desconformidade na execução dessas emendas, por meio da liberação dos recursos constantes das portarias do Ministro de Estado da Saúde, à luz da Lei 13.707/2018 (Lei orçamentária anual) ou mesmo das normas gerais e especiais que disciplinam a execução do orçamento.*

9. *O mandado de segurança se encontra pendente de julgamento de mérito.*

EXAME TÉCNICO

Do objeto da solicitação (peça 1)

10. *Consoante informado na introdução desta peça, o autor do pedido da fiscalização, Senador Rogério Carvalho, traz informações sobre possível ilegalidade na execução das emendas parlamentares 50210003 (incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica em saúde para cumprimento de metas - nacional) e 50210004 (incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas – nacional).*

11. *Segundo o parlamentar, a Comissão de Seguridade Social da Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados aprovou as duas emendas, nos valores de R$ 602 milhões e R$ 2 milhões, respectivamente. Mas que, por meio de 37 portarias do Ministério da Saúde, o governo federal teria liberado R$ 652.629.444,00 e R$ 395.884.450,00 pelas mesmas emendas. Portanto, segundo o Senador, "o governo autorizou o empenho de mais de R$ 444 milhões sem autorização legislativa".*

12. *Sustenta o requerente que, dado o momento em que ocorreu, a liberação das emendas seria um esforço do governo federal para angariar votos para aprovação da PEC 6/2019 (Reforma da Previdência).*

Das emendas parlamentares objetos da solicitação

13. *As emendas parlamentares 50210003 e 50210004 foram apresentadas pela Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados e incluídos na LOA 2019 como incremento temporário do teto de Média e Alta Complexidade (MAC) e do Piso de Atenção Básica (PAB), peça 9.*

14. *A alocação dos recursos da referida emenda é realizada pelo Ministério da Saúde. Este ano esse órgão emitiu a Portaria 395/2019 (peça 8), que regulamenta a aplicação de emendas parlamentares que adicionaram recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos estados, Distrito Federal e municípios.*

15. *Após a regulamentação da matéria, o Ministério da Saúde passou a emitir portarias de habilitação dos estados e municípios que receberão recursos referentes aos mencionados incrementos temporários.*

16. *Em pesquisa realizada no Sistema de Legislação da Saúde (Slegis) do Ministério da Saúde, esta Unidade Técnica identificou que, entre julho a setembro 2019, foram emitidas 59 portarias do Ministério da Saúde habilitando estados e municípios a receberem recursos referentes ao incremento temporário do MAC e PAB, nas quais constam expressamente os códigos das emendas 50210003 e 50210004 (vide relação das portarias e respectiva localização no apêndice I a esta instrução). Essas portarias totalizam R$ 1.829.316.39,00, valor bem acima daqueles autorizados para essas emendas na LOA 2019 (peça 9).*

17. *No entanto, em consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), verificou-se que, na verdade, nenhum valor referente a essas emendas foi empenhado. Em outras palavras, de acordo com esses registros, ainda não houve execução dessas emendas (peça 10).*

18. *Assim, até o momento não houve liberação de recursos sem autorização legislativa conforme apontou o autor do requerimento que deu origem a esta solicitação.*

19. *De qualquer forma, considerando a divergência entre as mencionadas portarias e os registros no Siop e haja vista a relevância do objeto proposto, para atender integralmente a presente solicitação, esta Unidade Técnica se manifesta favorável à fiscalização sugerida por meio do requerimento que deu origem a este processo.*

CONCLUSÃO

20. *Em face do exposto, concluiu-se que a presente solicitação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução - TCU 215/2008, portanto, deve ser conhecida por este Tribunal.*

21. *E, para atender integralmente a presente solicitação, esta Unidade Técnica se manifesta favoravelmente à realização da fiscalização solicitada. A fiscalização deve ser executada na forma de*

auditoria no Ministério da Saúde, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionadas, com vistas a examinar a legalidade e regularidade dos atos referentes à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares 50210003 e 50210004, da Comissão de Seguridade Social e Família, incluídas na Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. *Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Of. 89/2019/CTFC, de 21/8/2019, pelo Vice-Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, com base no Requerimento 44, de 10/7/2019, de autoria do Senador Rogério Carvalho (PT/SE), à consideração superior, sugerindo:*

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

b) realizar auditoria, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 239, inciso I, do Regimento Interno do TCU, no Ministério da Saúde, podendo se estender por outros órgãos e entidades relacionadas, com o objetivo de examinar a legalidade e regularidade dos atos referentes à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares 50210003 e 50210004, da Comissão de Seguridade Social e Família, incluídas na Lei 13.808/2019 (LOA 2019), a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade no atendimento à demanda do Congresso Nacional; e

c) encaminhar cópia da decisão que vier a ser adotada ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional – SCN formulada pelo Vice-Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, mediante o Ofício 89/2019/CTFC (peça 1, p.1), que encaminhou o Requerimento REQ n°44, de 2019, de autoria do Senador Rogério Carvalho (PT/SE), no qual é demandada a realização de auditoria a respeito da *"liberação de emendas pelo Ministério da Saúde para compra de votos a favor da aprovação da reforma da previdência (PEC n° 6/2019)"*.

2. No que tange à admissibilidade, acolho o exame preliminar feito pela unidade técnica encarregada de instruir o presente feito, a SecexSaúde, que considerou estarem devidamente preenchidos os requisitos previstos nos arts. 38, I, da Lei 8.443/1992; 232, III, do Regimento Interno desta Casa e 4º, I, "b", da Resolução TCU 215, de 20/8/2008. Assim sendo, julgo que o TCU deve conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional.

3. O requerimento em questão informa sobre possível ilegalidade na execução das Emendas Parlamentares 50210003 (incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica em saúde para cumprimento de metas - nacional) e 50210004 (incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas – nacional).

4. Essas duas emendas foram aprovadas pela Comissão de Seguridade Social da Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados, nos valores de R$ 602 milhões e R$ 2 milhões, respectivamente. Contudo, conforme consignado no requerimento, o governo federal teria liberado os montantes de R$ 652.629.444,00 e de R$ 395.884.450,00 utilizando-se dessas mesmas emendas.

5. O parlamentar requerente alega que as liberações, dado o momento em que ocorreram, seriam um esforço do governo federal para angariar votos para aprovação da PEC 6/2019 (Reforma da Previdência).

6. Conforme consignou a unidade técnica, as emendas em questão foram incluídas na LOA 2019 como incremento temporário do teto de Média e Alta Complexidade (MAC) e do Piso de Atenção Básica (PAB). O responsável pela alocação dos recursos dessas emendas é o Ministério da Saúde, que este ano editou a Portaria 395/2019 para regulamentar as transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos estados, Distrito Federal e municípios.

7. A SecexSaúde apurou que, após a regulamentação da matéria, o Ministério da Saúde emitiu, entre julho e setembro deste ano, 59 portarias habilitando entes federados a receberem os recursos referentes às citadas emendas parlamentares, perfazendo um total de R$ 1.829.316.39,00, valor bem superior aos autorizados pelas emendas à LOA 2019.

8. Por outro lado, a unidade técnica verificou, em consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), que nenhum valor referente a essas emendas foi empenhado. Dessa forma, não haveria, até então, execução dessas emendas, ou seja, não teria havido liberação de recursos sem autorização legislativa, conforme consta do requerimento que deu origem a esta solicitação.

9. Ainda assim, atentando para a divergência entre os valores das portarias e os registros no Siop, além da relevância do objeto proposto, a unidade técnica manifestou-se favorável à fiscalização sugerida no requerimento parlamentar.

10. Nesse quadro, entendo que o objeto da solicitação da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal pode ser integralmente atendido por meio da realização de fiscalização, na forma de auditoria no Ministério da Saúde, nos termos consignados pela unidade técnica.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2508/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.810/2019-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal mediante a qual é demandada a realização de auditoria a respeito da liberação de emendas pelo Ministério da Saúde,

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

9.1. conhecer da presente solicitação, com fulcro no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. determinar a SecexSaúde que realize auditoria, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 239, inciso I, do Regimento Interno do TCU, no Ministério da Saúde, podendo se estender por outros órgãos e entidades relacionadas, com o objetivo de examinar a legalidade e regularidade dos atos referentes à execução orçamentária e financeira das Emendas Parlamentares 50210003 e 50210004, da Comissão de Seguridade Social e Família, incluídas na Lei 13.808/2019

(LOA 2019), a fim de subsidiar os trabalhos da unidade técnica no atendimento à presente solicitação; e

9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2508-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.617/2017-4
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia - Dnit/BA.
Responsáveis: Amauri Sousa Lima (CPF 239.914.026-53), José Nivaldo de Mendonça (CPF 256.444.405-91) e Tiago Cardoso Botelho (CPF 830.284.805-06).
Interessados: Congresso Nacional, Maia Melo Engenharia Ltda. (CNPJ 08.156.424/0001-51) e SVC Construções Ltda. (CNPJ 01.543.722/0001-55).
Representação legal: Manoel Joaquim Pinto Rodrigues da Costa (OAB/BA 11.024) e outros representando a SVC Construções Ltda. e a Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa (CPF 854.786.794-53) representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2017. RELATÓRIO DE AUDITORIA. OBRAS DE ADEQUAÇÃO DA TRAVESSIA URBANA EM JUAZEIRO. BR 235/407/BA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES. RESCISÃO CONTRATUAL. OCORRÊNCIA DE DÉBITO. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TCE. CITAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL. APENSAMENTO DOS AUTOS À TCE A SER AUTUADA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório trechos da peça técnica elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), endossada pelos dirigentes da unidade (peças 150-152):

“**INTRODUÇÃO**

Trata-se de auditoria (Fiscalização 88/2017 – Fiscobras 2017) realizada nas obras de adequação da travessia urbana de Juazeiro/BA – BR 235/407, Contrato 05.01177/2014, conduzidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

2. A obra em análise foi orçada por R$ 75.584.019,08 (1/2014) (peça 19, p. 172, e peça 27) e licitada pela Superintendência Regional do DNIT no Estado da Bahia – SRDNIT/BA, por meio do Edital RDC Presencial 578/2014-05 (peça 19, p. 2-171), regime de execução por empreitada global. Sagrou-se vencedor desse certame o consórcio SVC/Paviservice, com proposta no valor total de

R$ 75.499.000,00 (1/2014), culminando na formalização do Contrato 05.01177/2014 (peça 80, p. 5-35 e peça 18, p.167-168).

3. Registre-se que os serviços previstos nesse Contrato 05.1177/2014 são remanescentes do Contrato 05.01163/2012, já rescindido.

4. A execução do Contrato 05.1177/2014 teve início em 3/2/2015, tendo sofrido, desde o seu início, diversas paralisações, de modo que o último relatório geral emitido pelo Sistema de Acompanhamento de Contratos – Siac/DNIT aponta para uma execução financeira de apenas 14,57% (peça 139).

5. Ademais, nos termos do documento acostado à peça 138, datado de 10/12/2018, o Contrato 05.1177/2014 já se encontra rescindido desde 28/11/2018.

HISTÓRICO

6. No âmbito da Fiscalização 88/2017, foram apontadas as seguintes irregularidades (peça 89):

a) Achado III.1: Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado;

b) Achado III.2: Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado;

c) Achado III.3: Projeto básico/executivo sub ou superdimensionado; e

d) Achado III.4: Objeto do convênio/edital/contrato com funcionalidade parcial.

7. No âmbito do Achado III.1, foram reportados dois fatos geradores de sobrepreço. O primeiro refere-se à adoção de preço unitário do insumo brita (R$ 86,30/m³) superior ao referencial do Sicro (R$ 53,14/m³), impactando no preço de diversos serviços do Contrato 05.1177/2014, uma vez que se trata de insumo básico de várias composições de preços unitários (CPU) da obra.

8. O segundo fato gerador de sobrepreço refere-se a impropriedade constante da CPU dos serviços de ‘Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica’. Foi verificado que o orçamento da obra estava contemplando em duplicidade a atividade de ‘Fabricação de escama de concreto armado para solo reforçado’. Averiguou-se que tal atividade foi considerada tanto na CPU dos serviços ‘Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica’ (diversas alturas), quanto em item próprio da planilha orçamentária, denominado como ‘Fabricação de escama de concreto armado para solo reforçado com fita metálica, 2 a 5 chumbadores’.

9. Os dois fatos geradores relativos ao Achado III.1 apontaram para a ocorrência de sobrepreço no valor de R$ 8.058.259,83 (1/2014).

10. No âmbito do achado III.2, apontou-se indício de superestimativa de quantitativos nos serviços de terraplenagem, cujo sobrepreço montou em R$ 3.093.878,48 (1/2014). Segundo excerto da instrução de peça 133, p. 10 e 11, combinado com o parágrafo 78 da peça 89, p. 18, as irregularidades relatadas podem ser resumidas nos seguintes pontos:

a) consideração de serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto;

b) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item ‘reaterro do rebaixo’;

c) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo Sicro 2 (15%) na mesma situação;

d) quantitativo do serviço ‘Transp. local c/ basc. 10m3 rodov. não pav. (restr)’ superestimado, sem considerar que as operações de escavação já contemplam o transporte do material até a distância de 5.000 metros, e que, portanto, o momento de transporte deveria abarcar apenas a distância que ultrapassasse o trecho não contemplado nos demais serviços de escavação, carga e transporte.

11. Afora esses R$ 3.093.878,48 (1/2014), também no âmbito do Achado III.2, foi apontado indício de irregularidade na cubação dos volumes de aterro compactado em solo reforçado. Tal indício de irregularidade decorre do fato de ter sido considerada uma espessura do pavimento de apenas 35 centímetros nas seções de cálculo adotadas, acarretando superestimativa no quantitativo de aterro especial - aterro em solo reforçado (peça 89, p. 34). Nesse caso, não houve quantificação do dano. Segue a razão (peça 89, p. 18):

(4) Não foi estimado o impacto decorrente do aumento de quantitativo do item ‘aterro em solo reforçado’ em razão da ausência de software para cálculo das áreas das seções fornecidas pelo DNIT considerando o correto desconto da espessura do pavimento rodoviário (47,5 cm).

12. Portanto, segundo análises da equipe técnica deste TCU, as irregularidades relativas ao Achado III.2 somam R$ 3.093.878,48 (1/2014), mais a quantia ainda não definida correspondente à superestimativa do quantitativo do serviço de aterro em solo reforçado.

13. No total, as irregularidades relacionadas aos Achados III.1 e III.2 apontaram para um sobrepreço de R$ 11.152.138,31 (1/2014) acrescido da quantia ainda não definida relativa ao serviço de aterro em solo reforçado.

14. No âmbito do Achado III.3, apontou-se a adoção de premissas técnicas que acarretaram possível previsão de soluções de engenharia antieconômicas no projeto executivo das obras, em afronta ao disposto no art. 12, inciso III, da Lei n. 8.666/1993. Especificamente, foi relatada adoção de:

a) espessura de revestimento flexível possivelmente superior ao exigido pelos normativos técnicos do DNIT, em especial a Publicação IPR-667/1981 – Método de Projeto de Pavimento Flexíveis;

b) CBR mínimo de 15%, embora os estudos geotécnicos desse projeto apresentem elementos indicando para a possibilidade de ser adotado um CBR de menor valor.

15. No âmbito do Achado III.4, relatou-se possível perda da funcionalidade do projeto atinente ao Contrato 05.1177/2014, constituindo ofensa ao art. 8º, caput, da Lei 8.666/1993, o qual exige a programação integral das obras públicas. Isso em razão de a obra contemplar o acesso a sete viadutos, mas não contemplar a construção das respectivas obras de artes especiais - OAEs.

16. Após analisado o Relatório de Fiscalização 88/2017, o TCU exarou o Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário – Relator: Min. Aroldo Cedraz, por meio do qual determinou a oitiva da SRDNIT/BA, do consórcio SVC/Paviservice e da empresa supervisora Maia Melo Ltda. quanto às irregularidades apontadas nos Achados III.1 a III.4. Também determinou a realização de audiência do Sr. Amauri Sousa Lima, Superintendente da SRDNIT/BA, quanto ao descumprimento do dever de motivar o ato de desconsiderar o preço da brita divulgado no Sicro 2 e a consequente fixação do preço desse insumo acima do referencial legal.

17. Por fim, foi comunicado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P na obra e que o saneamento das irregularidades apontadas dependeria da adoção de diversas medidas corretivas estabelecidas no item 9.5 do Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário.

18. Outras três propostas de audiência previstas no Relatório de Fiscalização 88/2017 foram postergadas para um momento posterior à análise das oitivas determinadas no âmbito do Acórdão 2398/2017-TCU-Plenário. São elas:

a) audiência do Sr. Amauri Sousa Lima quanto à contratação de objeto sem funcionalidade própria (item V.a, peça 89, p. 46);

b) audiência do Sr. Tiago Cardoso Botelho quanto ao atesto de conformidade do orçamento básico com a presença de itens irregulares (item IV.a, peça 89, p. 46);

c) audiência do Sr. Nivaldo de Mendonça quanto a aprovação de relatório de revisão em fase de obras (RPFO) e da aprovação de projeto executivo com itens irregulares (item III, ‘a’ e ‘b’, peça 89, p. 45).

19. As razões de justificativa apresentadas em resposta às oitivas e à audiência exaradas no Acórdão 2398/2017-TCU-Plenário – Relator: Min. Aroldo Cedraz (peça 100) encontram-se acostadas aos autos conforme detalhado no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1: Manifestações encaminhadas em resposta ao Acórdão 2398/2017-TCU-Plenário

Responsável/Entidade	Ofício TCU/SeinfraRodoviaAviação Oitiva/audiência	Manifestações
SRDNIT/BA	Ofício 704/2017- peça 106	peça 129

Consórcio SVC/Paviservice	Ofício 705/2017- peça 107	peça 117-124
Maia Melo Ltda.	Ofício 706/2017- peça 108	peça 114
Sr. Amauri Sousa Lima	Ofício 707/2017- peça 105	peça 130-131

Fonte: Elaboração própria

20. As manifestações apresentadas pelo DNIT, pelo consórcio construtor e pela empresa supervisora foram consonantes entre si, razão pela qual far-se-á neste 'Histórico' referência somente à peça 129, que pode ser considerada representativa das demais peças.

21. Vale ressaltar, de início, que, no geral, essas mesmas justificativas fundamentaram a formalização do 6° e do 7° Termos Aditivos - TA ao Contrato 05.1177/2014 (peça 140 e 136, respectivamente).

22. Quanto ao Achado III.1, foram apresentadas contestações em relação ao preço da brita (primeira parte do Achado III.1) e admitiu-se erro na quantificação dos serviços de 'Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica', diversas alturas (segunda parte do Achado III.1). Ademais, os auditados deixaram registrado que não se oporiam à formalização de um aditivo contratual para corrigir a irregularidade tratada na segunda parte do Achado III.1.

23. Vale ressaltar que em relação ao preço da brita os responsáveis apresentaram os seguintes argumentos:

a) haveria uma demanda anormal de brita na região das obras na época da licitação, culminando no incremento do preço desse insumo;

b) teriam sido realizadas somente duas cotações para o insumo uma vez que apenas duas empresas estariam dispostas a fornecer o produto;

c) teria sido necessária a adoção de preço de brita acima do referencial Sicro em função de o DNIT ter avaliado que a licitação relativa ao Edital 416/2014-05, licitação deserta que antecedeu o Edital 578/2014-5, não teve interessados em função do preço baixo da brita naquele certame licitatório;

d) restaria comprovada a fidedignidade do preço contratado com a apresentação de notas fiscais de aquisição de brita relativas a outro contrato a cargo do consórcio SVC/Paviservice, as quais apresentariam preço similar ao praticado no Contrato 05.1177/2014 (R$ 80,00/m³).

24. Os elementos apresentados pelos auditados foram analisados por esta unidade técnica, conforme instrução acostada à peça 133, p. 5-10.

25. Conforme as análises realizadas por esta unidade técnica, os três primeiros argumentos apresentados pelos responsáveis vieram desprovidos de documentação que comprovasse as alegações, de tal sorte que foram refutados.

26. Para o último argumento, esta unidade técnica evidenciou que no valor de R$ 80,00/m³ de brita, constante das notas fiscais apresentadas, já estaria incluso o preço do frete, de modo que essas notas fiscais, ao final, serviram para confirmar que o preço Sicro (R$ 53,14/m³) era, de fato, o valor de mercado desse insumo.

27. Em suma, ao fim das análises quanto ao Achado III.1 concluiu-se que a simples intenção de promover os ajustes para corrigir o preço do item 'Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica', diversas alturas, não era suficiente para considerar a irregularidade saneada. Também, que a manifestação quanto ao preço do insumo brita não foram suficientes para elidir o sobrepreço apontado.

28. Assim, no máximo, os auditados demonstraram a intenção de corrigir parte da irregularidade, no montante de R$ 3.145.928,00 (1/2014). Confirmando-se essa intenção, ainda permaneceria o sobrepreço de R$ 4.912.331,81 (1/2014), relativo ao insumo brita (peça 133, p. 10).

29. Em relação ao Achado III.2, que trata de indícios de adoção de quantitativos incorretos no orçamento do Contrato 05.1177/2014, o DNIT, o consórcio construtor e a empresa supervisora

reconheceram a ocorrência de parte das irregularidades apontadas. Ademais, comprometeram-se em proceder às seguintes correções:

a) alteração do quantitativo do serviço 'Transp. Local c/ basc. 10 m³ rodov. não pav. (restr)', com redução de R$ 684.486,73 no orçamento do contrato (peça 129, p. 6 e 7);

b) alteração do quantitativo do serviço 'Aterro compactado em solo reforçado', com redução de R$ 644.970,70 no orçamento do contrato (peça 129, p. 8 a 10).

30. No total, essas correções proporcionariam a redução de R$ 1.329.457,43 (1/2014) no valor do contrato.

31. Para os demais apontamentos relativos ao Achado III.2, o DNIT, o consórcio construtor e a empresa supervisora apresentaram novas justificativas, conforme as quais, segundo os defendentes, caberia manter os quantitativos do orçamento. Seguem os itens apontados como irregulares pela fiscalização do TCU:

a) consideração de serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto;

b) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item 'reaterro do rebaixo';

c) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo Sicro 2 (15%) na mesma situação.

32. Para os itens 'a' e 'b', os responsáveis admitiram que o projeto executivo poderia ter falha no processo de definição desses quantitativos. Além disso, na instrução à peça 133, esta unidade técnica apontou diversas inconsistências nas justificativas apresentadas pelos auditados, conduzindo à manutenção da irregularidade nos termos do Relatório de Fiscalização 88/2017 (peça 133, p. 12 e 13).

33. Para o item 'c', os responsáveis não apresentaram ensaios geotécnicos que corroborassem a utilização do fator de compactação de 25%, superior ao índice de 15% previsto no Sicro 2. Nesse caso, também foi mantida a irregularidade apontada no Relatório de Fiscalização 88/2017.

34. Em suma, nos termos das argumentações apresentadas pelo DNIT na peça 129, o orçamento da obra ficaria reduzido em R$ 4.475.385,43 (1/2014) ante o indício de sobrepreço de R$ 11.152.138,31 (1/2014), sem contar a superestimativa do quantitativo do serviço de 'solo reforçado', conforme Relatório de Fiscalização 88/2017.

35. Diante das análises das manifestações relativas aos achados III.1 e III.2, esta SeinfraRodoviasAviação propôs comunicar à comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - CMO que permaneciam válidos os indícios de irregularidades graves do tipo IGP (inciso IV do §1º do art. 121 da LDO 2017) verificados no Contrato 05.1177/2014, relativo às obras de adequação de travessia urbana em Juazeiro/BA, nas BRs 235/407/BA.

36. Conforme a proposta, na comunicação à CMO também constaria que os indícios de irregularidade correspondiam a potencial dano ao erário estimado em R$ 11.152.138,31 (1/2014), haja vista, até aquela data, ainda não ter sido formalizada a alteração contratual informada pelo DNIT, que reduziria esse valor. Também, foram propostas medidas corretivas a esse contrato de tal sorte que a sua implementação pelo DNIT elidiria as irregularidades apontadas (peça 133, p. 26 e 27).

37. Afora as análises relativas aos achados III.1 e III.2, também foram apresentadas manifestações acerca dos achados III.3 (adoção de premissas de projeto carentes de fundamentação técnica) e III.4 (ausência de funcionalidade completa do projeto).

38. As justificativas oferecidas pelos responsáveis também não foram acatadas por esta unidade técnica (peça 133, p. 17 a 20), mantendo-se as propostas de audiência formuladas no Relatório de Fiscalização 88/2017, com as seguintes alterações:

a) o Sr. Tiago Cardoso Botelho deixaria de ser chamado para responder pelo atesto de conformidade do orçamento com preço superestimado, em razão de o seu ato ter sido relativo a definição de preço de item cujo edital teria sido cancelado, não culminando portanto em efeito prático para a irregularidade apontada;

b) o senhor Amauri Sousa Lima deixaria de ser chamado para responder pela aprovação de orçamento com preço superestimado em razão de que teria agido amparado em parecer técnico, não sendo razoável, neste caso concreto, atribuir a ele (na função de superintendente) a obrigação de aferir a regularidade de valores contidos no orçamento, haja vista as especificidades da irregularidade apontada.

39. Nesse caso, as propostas de audiência restaram formalizadas da seguinte maneira (peça 133, p. 25 a 26):

Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior propondo:

a) com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar a realização da audiência dos senhores listados a seguir, para que no prazo de 15 (quinze) dias apresentem suas razões de justificativas, considerando as seguintes condutas:

a.1) Sr. José Nivaldo de Mendonça, CPF 256.444.405-91, Analista de Infraestrutura de Transportes do DNIT – SRDNIT/SE, em razão de, por intermédio de documento enviado em resposta ao Memo. 1064/2014/SVENG/DNIT-BA, ter declarado estar em condição de aceitação o Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras – RPFO relativo à Travessia Urbana de Juazeiro/BA, no qual constam orçamento analítico contemplando preços superiores aos praticados no mercado, em decorrência de quantitativos que não representam a realidade dos serviços a serem executados, conforme detalhado a seguir e nos Achados III.1, III.2 e III.3 do Relatório de Fiscalização 88/2017, o que configura desrespeito ao art. 2º, parágrafo único, VI, e ao art. 8º, §3º, ambos da Lei 12.462/2011.

a.1.1) Sobrepreço decorrente de preços elevados no orçamento que embasou os processos licitatórios RDC n. 416/2014, sucessor do RDC 578/2014-05, especialmente em decorrência de duplicidade de custos da atividade ‘Fabricação de escama de concreto armado para solo reforçado com fita metálica, 2 a 5 chumbadores’, considerada tanto na planilha de serviços como nas composições de custos dos itens ‘Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica com altura até 4m - tipo 1’ e ‘Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica com altura de 4.1 a 6m - tipo 1’, configurando desrespeito ao art. 2º, parágrafo único, VI, e ao art. 8º, §3º, ambos da Lei n. 12.462/2011;

a.1.2) Sobrepreço decorrente de quantitativos de serviços elevados no orçamento básico que integra o projeto executivo dos processos licitatórios RDC n. 416/2014, sucessor do RDC 578/2014-05, em desconformidade com o disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.12.462/2011, sobretudo em função dos seguintes aspectos:

i) Consideração de serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto, ocasionando incremento no valor global do empreendimento, decorrente do aumento de escavações, bota-fora de material, obtenção de empréstimos e aterros;

ii) Planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item ‘reaterro do rebaixo’;

iii) Planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo SICRO 2 (15%) na mesma situação;

iv) Quantitativo do serviço ‘Transp. local c/ basc. 10m3 rodov. não pav. (restr)’ elevado, sem considerar que as operações de escavação já contemplam o transporte do material até a distância de 5.000 metros, e que, portanto, o momento de transporte deveria abarcar apenas a distância que ultrapassasse o trecho não contemplado nas composições de escavação;

v) Cubação dos volumes de aterro compactado em solo reforçado em quantidade superior à necessária, decorrente das seções de cálculo adotadas, as quais consideram a espessura do pavimento de apenas 35 centímetros, com reflexos no volume do aterro especial.

a.1.3) Projeto executivo de engenharia, aprovado por intermédio da Portaria DNIT n. 104/2012, contendo soluções antieconômicas, em desconformidade com o art. 12º, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, notadamente em razão das espessuras das camadas de CBUQ indicadas nas seções do pavimento (6,0 cm capa e 6,5 cm Binder) e do índice CBR definido para o subleito do projeto (15%).

a.2) Sr. Amauri Sousa Lima, CPF 239.914.026-53, Superintendente Regional do DNIT no Estado da Bahia, em razão de ter aprovado o Edital RDC Presencial 578/2014-05 e autorizado a realização do respectivo certame licitatório, apesar desse certame licitatório contemplar contratação de objeto sem funcionalidade, conforme detalhado no Achado III.4 do Relatório de Fiscalização 88/2017, em inobservância ao art. 8º, caput, da Lei 8666/1993.

40. Após a análise desta unidade técnica promovida na peça 133, o processo foi despachado para pronunciamento do Ministro Relator Aroldo Cedraz. Antes, porém, de haver manifestação do Relator, o DNIT protocolizou neste Tribunal o 7° TA com a rescisão amigável do Contrato 05.01177/2014 (peça 136).

41. Diante desse novo fato, em Despacho de 13/2/2019 (peça 137), o Ministro Relator determinou a restituição dos autos a esta unidade técnica para análise do encaminhamento lançado à peça 133.

EXAME TÉCNICO

I - Reflexo da rescisão do Contrato 05.1177/2014 na proposta de encaminhamento constante da instrução à peça 133.

42. De modo a melhor contextualizar os trabalhos, segue a cronologia dos fatos:

Quadro 2: Cronologia dos fatos.

Data	Entidade	Objeto	Peça (página)
20/4/2017	TCU	Início da Fiscalização.	3
7/8/2017	TCU	Relatório de Fiscalização 88/2017.	89
13/9/2017	DNIT	Relatório com os cálculos do DNIT de desconto no Contrato 05-1177/2014 - Memorando 033/2017/SVCONT/DNIT-BA.	143 (167)
24/8/2017	DNIT	Manifestação preliminar de IGP.	95
14/9/2017	DNIT	Solicitação de delegação de competência para a Superintendência do DNIT na Bahia realizar RPFO e rescisão do contrato.	143 (167)
2/10/2017	TCU	Análise de manifestação preliminar de IGP.	97
14/11/2017	DNIT	Reenvio de nova solicitação de delegação de competência para a Superintendência do DNIT na Bahia realizar a RPFO e a rescisão do contrato.	143 (193)
27/10/2017	TCU	Acórdão 2.398/2017–TCU-Plenário.	100
Nov/2017	DNIT	Apresentação das razões de justificativa.	114, 117 a 124, 129 a 131
13/12/2017	DNIT	Autorização para lavratura do 6° TA.	143 (291)
20/12/2017	DNIT	Celebração do 6° TA.	140
20/1	DN	Delegação de competência à SRDNIT/BA	143 (336)

Data	Entidade	Objeto	Peça (página)
2/2017	IT	para celebração de RPFO e rescisão do Contrato 05-1177/2014.	
2/5/2018	TCU	Análise das razões de justificativa.	133
26/11/2018	DNIT	Análise técnica do DNIT acerca dos termos dos 7° TA.	145
26/11/2018	DNIT	Celebração do 7° TA, rescisão do Contrato 05-1177/2014.	144

Fonte: produção própria.

43. De início, cabe registrar que as análises promovidas por esta unidade técnica no âmbito da peça 133 continuam válidas, cabendo acrescentar que o compromisso assumido pelos auditados no sentido de promover alteração contratual para corrigir parte das irregularidades apontadas nos achados III.1 e III.2 foi, de fato, honrado com a celebração do 6° TA ao Contrato 05.1177/2014.

44. A única novidade nestes autos em relação à análise efetivada por esta unidade técnica em maio de 2018 (peça 133) é a formalização do 7° TA, que teve como objeto o acréscimo de R$ 279.302,39 (1/2014) ao Contrato 05.1177/2014 e a sua rescisão.

45. Objetivamente, por meio do 6° TA ao Contrato 05.1177/2014, o DNIT alterou os preços e/ou quantitativos dos itens de ‘fabricação das escamas de concreto ...’ (item 7.2.1), ‘Transp. local c/ basc. 10 m³ ...’ (item 1.14) e ‘Aterro compactado em solo reforçado ...’ (itens 7.2.4 a 7.2.8). O preço contratual foi reduzido em R$ 4.471.846,82 (1/2014), passando a R$ 71.027.153,19 (1/2014; peça 140, p. 2). Essa alteração culminou na redução de R$ 122.176,89 nos valores dos serviços até então medidos (peça 141).

46. Ocorre que outros itens apontados como irregulares pelo TCU não tiveram a correção efetivada pelo DNIT no âmbito do ajuste realizado no 6° TA. São eles:

a) adoção de preço unitário do insumo brita superior ao referencial do Sicro (Achado III.1);

b) consideração de serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto (Achado III.2);

c) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item ‘reaterro do rebaixo’ (Achado III.2);

d) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo Sicro 2 (15%) na mesma situação (Achado III.2).

47. Ao avaliar as manifestações para os itens apontados como irregulares no Contrato 05.1177/2014, esta unidade técnica, em maio/2018, considerou improcedentes os argumentos utilizados pelos jurisdicionados, mantendo o entendimento que fundamentou o Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário. Esse posicionamento ficou expressado nos seguintes termos (peça 133, p. 23):

165. Em relação a essa possível repactuação contratual, o DNIT apresentou uma minuta do futuro termo aditivo ao Contrato 05.1177/2014 (peça 124, p. 87-89), no qual consta que o valor global da avença passaria para R$ 71.027.153,19 (1/2014), caracterizando uma redução de R$ 4.471.846,81 (1/2014).

166. Nesse ponto vale salientar que, conforme as estimativas realizadas pela equipe de auditoria, as irregularidades apontadas nos Achados III.1 e III.2 do Relatório de Fiscalização 88/2017 (peça 89), alcançam o montante de R$ 11.152.138,31 (1/2014), referente ao somatório de R$ 8.058.259,83 (Achado III.1) e R$ 3.093.878,48 (Achado III.2).

167. Assim, neste momento, os auditados já se comprometeram em corrigir inconsistências que representam cerca de 40% do valor global das irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 88/2017 (Achados III.1 e III.2).

48. Em que pese as análises deste processo apontarem para sobrepreço no Contrato 05.1177/2014 superior a R$ 11 milhões, o DNIT promoveu em nov/2018 a celebração do 7° TA com a rescisão contratual, na qual manteve-se a redução do valor do contrato em R$ 4.471.846,82 (1/2014) conforme pactuado do 6º TA. Nesse caso, os gestores não se acautelaram quanto aos efeitos de qualquer decisão futura do TCU que pudesse corroborar as análises realizadas até este momento, que apontam para sobrepreço superior a R$ 11 milhões. Assumiram, assim, a responsabilidade junto com o consórcio SVC/Paviservice pelas prováveis demais parcelas de débitos apontados pelo TCU.

49. Tal entendimento está em consonância com o disposto no art. 197 do Regimento Interno do TCU:

Art. 197. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União na forma prevista no inciso VIII do art. 5º, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, **sob pena de responsabilidade solidária**, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.(grifos nossos)

50. Nos termos dos cálculos elaborados pelo DNIT e formalizados no âmbito do 6° TA, a redução do orçamento em R$ 4.471.846,82 impactou o valor das medições já realizadas em R$ 122.176,89 (1/2014; peça 141, planilha ‘Ressarcimento’). Em razão de a obra ter sido executada por empreitada global, o DNIT fez os cálculos da rescisão contratual a partir do orçamento que fundamentou o Edital RDC Presencial 578/2014-05, chamada ‘PLANILHA COMPLETA’ (peça 141).

51. Ao se refazer os cálculos considerando todos os indícios de irregularidades contabilizados nas Tabela 01 e Tabela 2A do Relatório de Fiscalização 88/2017 (peça 89, p. 12 e 18) e seguindo a mesma metodologia utilizada pelo DNIT, chega-se ao superfaturamento de R$ 1.433.443,67 (1/2014). Como o Contrato 05.1177/2014 foi rescindido com o ressarcimento de apenas R$ 122.176,89 (1/2014), restariam R$ 1.311.266,78 (1/2014) a serem restituídos (peça 141).

52. Afora esse valor, há uma situação na planilha ‘RESSARCIMENTO’ que indica a possibilidade de incorreção nos cálculos, a qual eventualmente pode ocasionar aumento no débito apontado neste processo. Trata-se da medição das obras de artes especiais (OAE). Nela, as ‘Fundações’ estão medidas no percentual de 22% enquanto os itens de ‘Mesoestrutura’, ‘Superestrutura’, ‘Muros de ala’, ‘Lajes de transição’ e ‘Acabamentos’ estão medidos no percentual de 100%, revelando possível incompatibilidade técnica da medição.

53. Também, deve-se registrar que, por meio do 7° TA, foram acrescidos R$ 279.302,39, tendo em vista ‘a 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras – RPFO’. Com essa alteração, o valor global do contrato passou a ser de R$ 71.306.455,58 (peça 136, p. 4). Ocorre que não houve a apresentação da memória de cálculo desse acréscimo e, com isso, a regularidade ou não desse valor não pode ser avaliada nesta oportunidade.

54. Ante a rescisão do Contrato 05.1177/2014 e a existência de débito, nos termos do art. 47 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno, cabe proposta no sentido de autuar um processo específico de tomada de contas especial, no âmbito do qual será possível confirmar os valores do dano ao Erário e os respectivos responsáveis.

55. Dito isso, é importante lembrar que na instrução acostada a peça 133 consta proposta para realização de audiências de gestores em razão dos indícios de irregularidades apontados no Relatório de Fiscalização 88/2017, inclusive contemplando aqueles que culminaram na ocorrência de dano ao Erário.

56. Assim sendo, cabe rever a proposta constante da peça 133, de maneira a avaliar a pertinência de se manter as audiências propostas naquela oportunidade. Isso porque, a culpabilidade dos

responsáveis em relação aos indícios de irregularidade que culminaram em dano ao Erário será avaliada no âmbito daquele processo. Nesse caso, confirmando-se a ocorrência do débito e definida a responsabilidade do gestor, este será alvo de citação, nos termos do inciso II, art. 202, do Regimento Interno do TCU.

I.I. Responsabilizações no âmbito da TCE

57. Quanto à responsabilização no âmbito da futura TCE, ao final desta instrução, encontra-se a matriz de responsabilização (MR) relativa ao dano ao Erário já concretizado. Nela consta a responsabilização por preços e quantitativos irregulares no momento da licitação, bem como consta a responsabilização pela irregularidade no momento da rescisão contratual, que foi formalizada sem o acautelamento quanto ao superfaturamento tratado nestes autos (Anexo II).

58. Exsurge das análises contidas na MR que a elaboração do 7° TA ocorreu posteriormente ao exame desta unidade técnica, ocorrida em maio/2018, que refutou os argumentos dos auditados para os itens que não tiveram a correção das irregularidades apontadas por meio do Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário. Ou seja, mesmo sob o indicativo de que o Tribunal poderia considerar o sobrepreço superior a R$ 11 milhões, os responsáveis rescindiram o Contrato 05.01177/2014 sem se acautelarem quanto ao débito total apontado pelo TCU.

59. Trata-se assim de ato negligente dos gestores ao se omitirem de tomar as medidas cabíveis diante dos apontamentos do TCU quanto às irregularidades verificadas no Contrato 05.01177/2014.

60. Como dito anteriormente, na MR também consta a análise da conduta dos gestores da SRDNIT/BA responsáveis pelo emprego de planilha orçamentária com sobrepreço, no âmbito da licitação referente ao Edital RDC Presencial 578/2014-05, culminando na formalização do Contrato 05.01177/2014 com sobrepreço, e na consequente materialização do dano ao Erário apurado nestes autos.

61. A partir das análises contidas na MR, em princípio, caberá a citação dos senhores Amauri Sousa Lima, Superintendente Regional do DNIT/BA, Tiago Cardoso Botelho, Analista de Infraestrutura de Transportes da SRDNIT/BA, Antônio Carlos Cruz de Oliveira, Coordenador de Engenharia da SRDNIT/BA, além do consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda, executor das obras do Contrato 05.01177/2014, e a empresa Maia Melo Engenharia, detentora do Contrato 05 00118/2013 (peça 148), responsável pela elaboração do orçamento da licitação (peça 27), contendo irregularidades que culminaram em débito no contrato em análise.

62. Nos termos dessas análises bem como da MR1 anexa a esta instrução, já se poderia citar os responsáveis. Entretanto, antes de realizar essas citações, faz-se necessário que o Tribunal possibilite no futuro processo de TCE a realização de inspeção nas obras de modo a aferir a correção das medições realizadas no âmbito do Contrato 05.01177/2014, mormente os itens relativos às obras de artes especiais e em outros pontos que mereçam melhor avaliação da equipe de inspeção.

I.2. Comunicação à CMO

63. Por fim, necessário registrar que a rescisão contratual promovida pelo DNIT culmina na perda do objeto que subsidiava a tipificação das irregularidades apuradas nestes autos como IGP, medida proposta à CMO por meio do item 9.5 do Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário. Diante desse novo quadro, cabe propor que o TCU comunique à CMO que não mais permanecem válidos os indícios de irregularidades graves do tipo IGP (inciso IV do §1º do art. 121 da LDO 2017) verificados no Contrato SR-05/01177/2014, relativos às obras de adequação de travessia urbana em Juazeiro/BA, nas BRs 235/407 Bahia em razão da rescisão amigável desse contrato.

II. Reavaliação da proposta de audiência constante da instrução à peça 133.

64. Como já relatado no ‘Histórico’, supra, de acordo com as análises efetivadas por esta unidade técnica na instrução à peça 133, p. 17 a 20, das audiências inicialmente propostas no Relatório de Fiscalização 88/2017 só caberia manter aquelas a serem direcionadas aos senhores Amauri Sousa Lima e José Nivaldo de Mendonça.

65. No caso do Sr. José Nivaldo de Mendonça sua audiência seria mantida em relação ao fato de, por intermédio de documento enviado em resposta ao Memo. 1064/2014/SVENG/DNIT-BA, ter declarado que o Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras – RPFO relativo à Travessia Urbana de Juazeiro/BA estava em condição de aceitação, apesar de nele constar orçamento analítico contemplando preços superiores aos praticados no mercado, em decorrência de quantitativos que não representam a realidade dos serviços a serem executados, conforme detalhado nos Achados III.1, III.2 e III.3 do Relatório de Fiscalização 88/2017.

66. Vale ressaltar que o orçamento constante daquela versão da RPFO foi referente à licitação inicial, declarada deserta, e sofreu uma posterior alteração, visando, mormente, aumentar o preço do insumo brita. Tal alteração também foi alvo de questionamentos no Achado III.1 do Relatório de Fiscalização 88/2017 e culminou na ocorrência de dano ao erário, motivando proposta de conversão deste processo em TCE e a responsabilização do Sr. Amauri Sousa Lima, uma vez que foi esse gestor que aprovou essa alteração indevida dando causa ao dano.

67. Ocorre que as alterações promovidas na RPFO posteriores à emissão do parecer do Sr. José Nivaldo de Mendonça não corrigiram as falhas verificadas na versão que este responsável declarou estar em condição de aceitação. O que houve foi o acréscimo de mais uma falha: a adoção de preço superior ao de mercado para o insumo brita. Dessa forma, avalia-se que a conduta do Sr. José Nivaldo de Mendonça ao declarar que a RPFO estava em condição de aceitação também contribuiu para a ocorrência do dano ao erário a ser apurado na futura TCE, que está sendo proposta, apesar de sua conduta não ter relação com a definição equivocada do preço da brita.

68. Diante disso, pondera-se que a audiência proposta em relação ao Sr. José Nivaldo de Mendonça não mais se mostra pertinente. Isso porque será realizada a citação desse responsável no âmbito da futura TCE, em razão dos mesmos fatos que fundamentam a audiência sugerida na instrução à peça 133.

69. Ainda em relação ao Sr. José Nivaldo de Mendonça, é importante relembrar que na análise da manifestação preliminar do DNIT esta unidade técnica consignou que os elementos apresentados pela autarquia se amoldavam à feição de resposta à audiência, os quais poderiam ser aproveitados, oportunamente, em sede de eventual apuração de responsabilidade (peça 97, p.7 itens 45 e 46). Portanto, a análise da futura citação do Sr. José Nivaldo de Mendonça, caso venha a ser aceita pelo Tribunal, poderá contemplar os elementos já encaminhados pelo DNIT a título de resposta à manifestação preliminar.

70. Quanto ao Sr. Amauri Sousa Lima, na instrução à peça 133 permaneceu proposição de sua audiência em razão da irregularidade consubstanciada na autorização para que fosse efetivada a licitação relativa ao Edital RDC Presencial 578/2014-05 contemplando a contratação de objeto sem sua completa funcionalidade, conforme detalhado no Achado III.4 do Relatório de Fiscalização 88/2017. A licitação deixou de contemplar a construção de sete viadutos imprescindíveis para promover a completa funcionalidade das obras.

71. Esse apontamento foi alvo de análise na instrução à peça 133, cabendo transcrever o seguinte excerto:

130. Depois de analisar as manifestações preliminares apresentadas pelo DNIT, em especial o plano de ataque à obra, esta unidade técnica entendeu que os argumentos apresentados pela autarquia, apesar de não elidir a irregularidade, eram suficientes para embasar uma proposta de reclassificação do achado para IGC (peça 97, p. 9-11).

131. Para tanto, na instrução acostada à peça 97 registrou-se que em face da disponibilidade de frentes de serviços fora do eixo 1 do projeto; em face do tempo demandado para executar essas frentes; em face de o plano de ataque apresentado justificar a prioridade de execução dos eixos 2 e 3, e de parte do eixo 1, não se vislumbram prejuízos à funcionalidade do objeto contratado, no curto prazo (menos de um ano).

132. Contudo, na mesma instrução, salientou-se que a proposição de reclassificação do Achado III.4 para IGC não significa que os indícios da ocorrência de perda da funcionalidade do objeto

contratado não possam se materializar no longo prazo. Isso porque ainda não se tem disponível um cronograma para licitação, contratação e execução dos viadutos e nem mesmo um cronograma de retomada das obras objeto do Contrato 05.01177/2014.

72. Do excerto transcrito acima, verifica-se que o DNIT apresentou elementos capazes de relativizar a gravidade da irregularidade apontada, tanto é que foi proposta sua reclassificação de IGP para IGC. Mesmo assim, manteve-se a proposição de realizar a audiência do Sr. Amauri Sousa Lima.

73. Quanto a essa proposição, cabe neste momento ponderar que o Contrato 05.1177/2014 já se encontra rescindido desde 28/11/2018 e, com isso, já se materializou a perda de funcionalidade dos serviços parcialmente executados no âmbito dessa avença.

74. Não obstante, cabe salientar que essa perda de funcionalidade não ocorreu nos termos originalmente aventados no Achado III.4. Ou seja, a perda de funcionalidade não teve como causa o fato de a obra ter sido licitada deixando de contemplar os viadutos.

75. Em vez disso, verifica-se que a rescisão do Contrato 05.1177/2014 e a consequente perda de funcionalidade dos serviços parcialmente executados estão diretamente relacionadas a outras irregularidades verificadas na condução do processo licitatório relativo ao Edital RDC Presencial 578/2014-05, bem como na condução das obras (Achados III.1, III.2 e III.3). Tais irregularidades culminaram na ocorrência de dano ao Erário, razão pela qual está sendo proposta a conversão destes autos em TCE e a inclusão do Sr. Amauri Sousa Lima no rol de responsáveis desse futuro processo, haja vista sua efetiva participação nos fatos que culminaram no referido dano ao Erário.

76. Diante disso, considerando que irregularidades diferentes das apontadas no Achado III.4 (Relatório de Fiscalização 88/2017) acarretaram a perda de funcionalidade das obras licitadas por meio do Edital RDC Presencial 578/2014-05; considerando que tais irregularidades culminaram em dano ao Erário e que está sendo proposta a conversão deste processo em TCE para apurar tais prejuízos; considerando, ainda, que está sendo proposta a inclusão do Sr. Amauri Sousa Lima na Matriz de Responsabilização da futura TCE; pondera-se que, em nome da economia processual, seja desconsiderada a proposta aventada no Relatório de Fiscalização 88/2017 no sentido de chamar esse responsável em audiência em razão de ter autorizado a realização da licitação referente ao Edital RDC Presencial 578/2014-05 contemplando a contratação de objeto sem sua completa funcionalidade, conforme detalhado no Achado III.4 do Relatório de Fiscalização 88/2017.

77. Dito isso, vale registrar que tal proposição não tem o condão de considerar saneada a irregularidade tratada no Achado III.4 do Relatório de Fiscalização 88/2017. Até porque não se pode descartar a possibilidade desse tipo de falha voltar a ocorrer em outros processos licitatórios conduzidos pelo DNIT, em especial pela Superintendência Regional do DNIT no Estado da Bahia. Assim sendo, nos termos da Portaria-Segecex 13/2011, cabe proposição no sentindo de cientificar a autarquia sobre a irregularidade ocorrida na condução do Edital RDC Presencial 578/2014-05, consubstanciada no fato de o objeto dessa licitação não contemplar a construção de sete viadutos imprescindíveis para promover a completa funcionalidade das obras, o que está em desacordo com o disposto no art. 8º, caput, da Lei 8666/1993.

78. Ainda com relação ao Sr. Amauri Sousa Lima, cabe relembrar que esse gestor já foi chamado em audiência nestes autos (peça 105 e 115) em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário – Relator: Ministro Aroldo Cedraz, tendo apresentado suas razões de justificativa, as quais estão acostadas à peça 130.

79. Vale lembrar que, naquela oportunidade, a audiência do Sr. Amauri Sousa Lima se deu em razão do descumprimento do dever de motivar, no âmbito do processo administrativo 50605.000924/2014-89, o seu ato que resultou na desconsideração do preço da brita divulgado no Sicro 2 e na consequente fixação do preço desse insumo acima do referencial legal, contrariando o disposto no art. 4° c/c art. 8º, parágrafo único do Decreto 7.983/2013.

80. Nesse ponto, cabe reconhecer que os fatos que motivaram a realização da audiência do Sr. Amauri Sousa Lima estão diretamente relacionados ao dano ao Erário a ser apurado na futura TCE.

Uma das irregularidades, senão a principal, que acarretaram o dano ao erário a ser apurado na futura TCE é justamente a adoção de preço superior ao praticado no mercado para o insumo brita.

81. Diante disso, avalia-se que, por economia processual e de maneira a evitar um possível *bis in idem*, cabe transferir a análise das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Amauri Sousa Lima para a futura TCE. Tais razões de justificativa deverão ser analisadas em conjunto com suas alegações de defesa a serem apresentadas em resposta a sua futura citação. Cabe recordar que o Sr. Amauri Sousa Lima consta do rol de responsáveis do futuro processo de TCE, tendo como uma das razões para sua inclusão o fato de ter aprovado o aumento, indevido, do preço do insumo brita, contrariando o disposto no art. 4º c/c art. 8º, parágrafo único do Decreto 7.983/2013.

CONCLUSÃO

82. Os autos tratam das obras de adequação da travessia urbana de Juazeiro/BA – BR 235/407, Contrato 05.01177/2014, celebrado entre o DNIT e o consórcio SVC/Paviservice.

83. Por meio do 6° TA ao Contrato 05.1177/2014, os jurisdicionados formalizaram a correção parcial dos itens apontados pelo TCU como irregulares. Em cumprimento ao Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário, os responsáveis apresentaram suas manifestações e, nos termos da análise promovida na peça 133, esta unidade técnica corroborou os apontamentos que subsidiaram esse acórdão e, assim, concluiu-se que, mesmo com a formalização do 6º TA, ainda restariam mais de R$ 6 milhões (1/2014) para serem retirados do orçamento do Contrato 05.1177/2014, como forma de sanear as irregularidades apontadas nestes autos.

84. Em que pese a existência do Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário, exarado em 25/10/2017 (peça 100) questionando valores e quantitativos do Contrato 05.1177/2014, e da análise das manifestações apresentadas pelos auditados em respostas às oitivas e audiência determinadas no referido acórdão, ocorrida em maio de 2018 (peça 133), os responsáveis, em novembro de 2018, formalizaram o 7° TA ao referido contrato deixando de considerar a maior parte das irregularidades apontadas por esta Corte de Contas, caracterizando situação flagrantemente desfavorável ao Erário.

85. Enquanto as ações promovidas pelo DNIT culminaram na glosa de R$ 122.176,89 (1/2014) nas medições realizadas no âmbito do Contrato 05.1177/2014, cálculos realizados nesta oportunidade apontam que o decréscimo deveria ter sido de R$ 1.433.443,67 (1/2014). Ou seja, a glosa efetivada pelo DNIT não cobre nem 10% dos valores medidos e pagos indevidamente, mesmo assim os gestores da SRDNIT/BA não adotaram qualquer providência no sentido de recuperar o dano ao Erário já materializado, inclusive a instauração da devida TCE.

86. Como já foi promovida a rescisão contratual, a diferença entre os dois valores acima conduziu ao superfaturamento de R$ 1.311.266,78 (1/2014), cujo ressarcimento somente poderá ser efetivado por meio de tomada de contas especial, medida proposta nesta oportunidade.

87. Além desse valor, é possível que outras parcelas de débito possam ser incorporadas a essa análise. Trata-se de situações envolvendo indícios de falhas na medição das obras de arte especiais e ausência de elementos técnicos para fundamentar o acréscimo de R$ 279.302,39 promovido por meio do 7° TA, cuja memória de cálculo não consta deste processo. Nesse caso, faz-se necessário realizar inspeção no DNIT antes de se promover a citação dos responsáveis.

88. Da análise da planilha orçamentária relativa ao Edital RDC Presencial 578/2014-05 e do processo de aprovação do 6° e do 7° TA, exsurge que a responsabilidade pelo dano ao Erário, ora apurado, no montante de R$ 1.311.266,78 (1/2014), afora eventuais acréscimos decorrentes de outros débitos, caberá, em princípio, aos seguintes responsáveis:

a) Sr. Amauri Sousa Lima, Superintendente Regional do DNIT/BA:

a.1) conduta 1: responsável por emitir documento (peça 18, p. 336), no qual aprova o orçamento e autoriza a elaboração do novo edital para execução das obras remanescentes da Travessia Urbana de Juazeiro-BA;

a.2) conduta 2: responsável por atestar os cálculos relativos ao 6° TA e ao 7° TA - Contrato 05.01177/2014, deixando de considerar a totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, fato que culminou no acerto de contas desvantajoso para a Administração Pública (ocorrência de

débito) quando da rescisão contratual, bem como por deixar de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU (peça 143, p. 165-166, 290-291, 328-329, 338, e peça 147);

b) Sr. Tiago Cardoso Botelho, Analista de Infraestrutura de Transportes da SRDNIT/BA, responsável pela elaboração dos cálculos que embasaram o 6° TA e o 7° TA ao Contrato 05.1177/2014 sem a consideração da totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, fato que culminou no acerto de contas desvantajoso para a Administração Pública (ocorrência de débito) quando da rescisão contratual, bem como por deixar de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU (peça 143, p. 137 a 139, e peça 145);

c) Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira, Coordenador de Engenharia da SRDNIT/BA, responsável por concordar e aprovar a minuta do termo aditivo de rerratificação e adequação do critério de pagamento do Contrato 05.1177/2014 com a desconsideração da totalidade dos itens apontados como irregulares pelo TCU, deixando de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU (peça 143, p. 302, e peça 146);

d) Sr. José Nivaldo de Mendonça, Analista de Infraestrutura de Transportes da SRDNIT/SE, responsável por emitir e enviar documento em resposta ao Memo. 1064/2014/SVENG/DNIT-BA (peça 17, p. 124-125), declarando estar em condição de aceitação o Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras – RPFO relativo à Travessia Urbana de Juazeiro/BA, no qual constam orçamento analítico contemplando preços superiores aos praticados no mercado e quantitativos que não representam a realidade dos serviços a serem executados, conforme detalhado nos Achados III.1, III.2 e III.3 do Relatório de Fiscalização 88/2017, o que configura desrespeito ao art. 2º, parágrafo único, VI, e ao art. 8º, §3º, ambos da Lei 12.462/2011;

e) Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda., executor das obras do Contrato 05.01177/2014 e recebedor de recursos pagos indevidamente;

f) A empresa Maia Melo Engenharia, responsável pela elaboração do orçamento do relatório de adequação das quantidades para licitação da obra, conforme documento de 12/9/2014 (peça 18, p. 284 combinada com peça 27).

89. Nesta instrução (Exame Técnico – Item II) também foram reanalisadas propostas de realização de audiências aventadas em etapas processuais anteriores. Ao fim, verificou-se que, diante da rescisão do Contrato 05.1177/2014, da caracterização da ocorrência de dano ao Erário e da proposta de conversão destes ausos em TCE, tais audiências não se mostravam mais pertinentes, cabendo proposição no sentido de desconsiderá-las.

90. Registrou-se ainda que o Sr. Amauri Sousa Lima já foi chamado em audiência nestes autos (peça 105 e 115) em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário – Relator: Ministro Aroldo Cedraz, tendo apresentado suas razões de justificativa, as quais estão acostadas à peça 130.

91. Quanto a esse fato, avaliou-se que, por economia processual e de maneira a evitar um possível *bis in idem*, as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Amauri Sousa Lima poderiam ser analisadas em conjunto com suas alegações de defesa a serem apresentadas em resposta a sua citação, a ser efetivada no futuro processo de TCE.

92. De outra sorte, propõe-se que o processo de TCE a ser autuado seja iniciado a partir da cópia de peças destes autos, de modo a facilitar a apuração do débito aqui relatado.

93. Por fim, necessário registrar que a rescisão contratual promovida pelo DNIT culmina na perda do objeto que subsidiava a existência da IGP, medida proposta à CMO por meio do item 9.5 do Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário. Diante desse novo quadro, propõe-se que o TCU comunique à CMO que não mais permanecem válidos os indícios de irregularidades graves do tipo IGP (inciso IV do §1º do art. 121 da LDO 2017) verificados no Contrato SR-05/01177/2014, relativo às obras de adequação de travessia urbana em Juazeiro/BA, nas BRs 235/407 Bahia.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

94. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) com fundamento no do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 252 do Regimento Interno do TCU, determinar a conversão deste processo em tomada de contas especial com a autuação de processo específico, visando a apuração do superfaturamento materializado com a rescisão do Contrato SR-05/01177/2014 sem haver o completo ressarcimento dos valores medidos e pagos indevidamente nesta avença, autorizando desde já a realização de inspeção no DNIT para suprir eventuais lacunas em relação aos fatos apurados no âmbito deste processo, que indicam a ocorrência de dano ao Erário no valor de R$ 1.311.266,78 (1/2014), tendo como responsáveis:

a.1) Sr. Amauri Sousa Lima - CPF: 239.914.026-53, Superintendente Regional do DNIT/BA;

a.2) Sr. Tiago Cardoso Botelho - CPF: 830.284.805-06, Analista de Infraestrutura de Transportes da SRDNIT/BA;

a.3) Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira - CPF: 631.108.065-68, Coordenador de Engenharia da SRDNIT/BA;

a.4) Sr. José Nivaldo de Mendonça, CPF 256.444.405-91, Analista de Infraestrutura de Transportes do DNIT – SRDNIT/SE;

a.5) Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda - CNPJ: 01.543.722/0001-55, executor das obras do Contrato 05.01177/2014;

a.6) Maia Melo Engenharia, CNPJ 08.156.424/0001-51, responsável pela elaboração do orçamento do relatório de adequação das quantidades (peça 18, p. 284, combinado com peça 27);

b) com fundamento no § 4º, art. 41, da Resolução TCU 259/2014, autorizar a juntada na futura TCE de cópia de peças destes autos consideradas necessárias à sua instrução e julgamento;

c) com fundamento no inciso II, art. 202 do Regimento Interno do TCU, promover a citação dos responsáveis listados no item ‘a’ desta proposta de encaminhamento, depois de supridas as eventuais lacunas em relação aos fatos apurados no âmbito deste processo;

d) cientificar o DNIT sobre a irregularidade ocorrida na condução do Edital RDC Presencial 578/2014-05, consubstanciada no fato de o objeto dessa licitação não contemplar a construção de sete viadutos imprescindíveis para promover a completa funcionalidade das obras, o que está em desacordo com o disposto no art. 8º, caput, da Lei 8666/1993;

e) comunicar à CMO que não mais permanecem válidos os indícios de irregularidades graves do tipo IGP (inciso IV do §1º do art. 121 da LDO 2017) verificados no Contrato SR-05/01177/2014, relativo às obras de adequação de travessia urbana em Juazeiro/BA, nas BRs 235/407 Bahia, em razão da rescisão desse contrato;

f) com fundamento no *caput* do art. 41 da Resolução TCU 259/2014, arquivar estes autos por apensamento definitivo ao futuro processo de TCE a ser autuado conforme item ‘a’ desta proposta de encaminhamento.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria nas obras de adequação da travessia urbana de Juazeiro/BA - BR 235/407, conduzidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit.

2. A obra em análise foi orçada por R$ 75.584.019,08, licitada por meio do RDC Presencial 578/2014-05, no qual se sagrou vencedor o consórcio SVC/Paviservice, com proposta no valor total de R$ 75.499.000,00, e culminou no Contrato 05.01177/2014.

3. O TCU se pronunciou sobre a presente fiscalização por meio do Acórdão 2.398/2017 - Plenário. Na ocasião os gestores foram instados a se manifestar acerca de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado; projeto básico/executivo sub ou superdimensionado; e objeto do convênio/edital/contrato com funcionalidade parcial.

4. Informados sobre essas falhas, os gestores, a princípio, alteraram parcialmente o contrato, elidindo parte das falhas verificadas. Posteriormente, procedeu-se à rescisão do contrato, ao apontar a execução físico-financeira, de acordo com o Sistema de Acompanhamento de Contratos - Siac/Dnit, realização financeira de apenas 14,57%.

5. Em decorrência dos sobrepreços verificados em diversos itens no orçamento da obra, o percentual efetivamente executado incluiu alguns dos serviços com preço superior ao de mercado, no entanto os responsáveis não informaram providências voltadas à recuperação dos valores pagos indevidamente.

6. A Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) avaliou as medidas adotadas pelos gestores desde a prolação do acórdão mencionado e adequou parte das propostas anteriormente registradas.

7. Desde logo manifesto minha concordância com as análises, fundamentos e propostas da unidade instrutiva e destaco alguns elementos que considero muito significativos.

8. Nos termos do Acórdão 2.398/2017 - Plenário, subitem 9.5, foi comunicado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P. Em decorrência da rescisão contratual, tal comunicação perdeu objeto, razão pela qual será proposto informar o fato à comissão.

9. Além disso, em vista do prejuízo identificado pela SeinfraRodoviaAviação, deverá ser autuado processo específico de Tomada de Contas Especial, no qual a apuração precisa dos valores e o devido contraditório deverão ser realizados.

10. A unidade instrutiva mencionou ainda a necessidade de realização de inspeção na obra, com o objetivo de aferir as medições do que foi executado. Essa seria uma medida necessária para dimensionar com mais precisão os itens que causaram prejuízo ao erário, estimado inicialmente em R$ 1.311.266,78.

Ante essas considerações, em acordo com a proposta da unidade instrutiva, voto por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2509/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.617/2017-4

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

3. Responsáveis: Amauri Sousa Lima (CPF 239.914.026-53), José Nivaldo de Mendonça (CPF 256.444.405-91) e Tiago Cardoso Botelho (CPF 830.284.805-06).

3.1. Interessados: Congresso Nacional, Maia Melo Engenharia Ltda. (CNPJ 08.156.424/0001-51) e SVC Construções Ltda. (CNPJ 01.543.722/0001-55).

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia - DNIT/BA.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Manoel Joaquim Pinto Rodrigues da Costa (OAB/BA 11.024) e outros representando a SVC Construções Ltda. e a Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa (CPF 854.786.794-53) representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada, no âmbito do Fiscobras 2017, no contrato firmado para execução das obras de adequação da travessia urbana de Juazeiro/BA - BR

235/407.

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. 1º, incisos I e II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 198, parágrafo único, 202, inciso II, 252 do Regimento Interno e art. 41 da Resolução TCU 259/2014, em:

9.1. determinar a conversão deste processo em tomada de contas especial, com autuação de processo específico;

9.2. autorizar a realização de inspeção nas obras e no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), para suprir eventuais lacunas em relação aos fatos apurados no âmbito deste processo, que indicam a ocorrência de dano estimado no valor de R$ 1.311.266,78;

9.3. autorizar a citação dos seguintes responsáveis: Amauri Sousa Lima, Tiago Cardoso Botelho, Antônio Carlos Cruz de Oliveira (CPF 631.108.065-68), José Nivaldo de Mendonça, Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação (CNPJ 01.543.722/0001-55) e Maia Melo Engenharia Ltda.;

9.4. autorizar a juntada na futura TCE de cópia de peças destes autos consideradas necessárias a sua instrução e julgamento;

9.5. dar ciência ao Dnit sobre a irregularidade ocorrida na condução do Edital RDC Presencial 578/2014-05, consubstanciada no fato de o objeto dessa licitação não contemplar a construção de sete viadutos imprescindíveis para promover a completa funcionalidade das obras, o que está em desacordo com o disposto no art. 8º, *caput*, da Lei 8.666/1993;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) que não mais permanecem válidos os indícios de irregularidades graves do tipo IGP (inciso IV do §1º do art. 121 da LDO 2017) verificados no Contrato SR-05/01177/2014, relativo às obras de adequação de travessia urbana em Juazeiro/BA, nas BRs 235/407-Bahia, em razão da rescisão do contrato;

9.7. cientificar o ministro da Infraestrutura acerca da conversão destes autos em tomada de contas especial;

9.8. arquivar estes autos por apensamento definitivo ao processo de TCE a ser autuado.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2509-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

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

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.175/2019-5

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Caixa Econômica Federal, entidades e órgãos do Governo do Estado de São Paulo e Ministério do Desenvolvimento Regional.

Responsáveis Eduardo Graziano (CPF 004.823.618-75), Mário Manuel Seabra Rodrigues Bandeira (CPF 668.848.108-15), Paulo de Magalhães Bento Gonçalves (CPF 040.238.498-98), Pedro Tegon Moro (CPF 144.051.718-58) e Ricardo Luiz Hidalgo Pereira da Costa (CPF 011.777.008-67).

Interessado: Congresso Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. FISCOBRAS 2019. AQUISIÇÃO DE MATERIAL RODANTE PARA LINHAS DA COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS. CONSTATAÇÃO DE ATRASO NA ENTREGA DOS TRENS. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, que contou com a concordância de seu corpo dirigente (peças 101 a 103):

"**I. Apresentação**

1. Trata-se de fiscalização no âmbito do Fiscobras 2019, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), com o objetivo de examinar a conformidade dos atos relacionados à aquisição de material rodante para as linhas da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, com o aporte de recursos federais. A presente auditoria se insere nos seguintes objetivos estratégicos do Plano Estratégico do TCU para o período 2015-2021: coibir a má gestão dos recursos públicos e condenar efetiva e tempestivamente os responsáveis por irregularidades e desvios.

2. O Contrato n. 808513201100, firmado entre o Estado de São Paulo e o Consórcio Iesa - Hyundai Rotem, no valor de R$ 788.199.216,09 na data-base maio/2013 (evidência 44) é decorrente da Concorrência Internacional n. 8085132011 CPTM, cujo edital foi publicado em 21/3/2013. Os envelopes com as propostas de preços e os documentos de habilitação foram abertos em 20/6/2013 (evidência 21, p. 151-153). A licitação foi homologada e adjudicada em 3/7/2013 e o contrato, assinado em 9/8/2013 (evidência 22, p. 32).

3. O aporte de recursos federais ao empreendimento se dá por meio do Contrato de Repasse n. 1047.314-66/2017 (Siafi n. 857303), assinado em 27/12/2017, no valor total de investimento de R$ 105.169.342,55, sendo R$ 102.804.830,55 em recursos previstos para repasse da união (peça 12). O contrato de repasse é referente a eventos de recebimento e início de operação comercial dos últimos seis trens de um total de trinta do contrato firmado pelo Estado de São Paulo (peça 17, p. 5).

4. Os órgãos e entidades estaduais envolvidos no empreendimento são: (i) Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM) – órgão estadual contratante dos equipamentos e responsável pela licitação do objeto; (ii) Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) – sociedade de economia mista vinculada à STM gerente/interveniente do contrato e responsável pelas especificações técnicas, medições e recebimento dos trens contratados.

5. Devido à padronização das especificações técnicas das linhas da CPTM, os trens de sua frota podem atender a diferentes linhas, a depender das necessidades de operação. Por essa razão, a aquisição da licitação internacional previa o fornecimento do material rodante para as linhas da CPTM de forma ampla. Não obstante, a CPTM optou por alocar os trinta trens objeto desse contrato, identificados como a Série 9500, na Linha 7 – Rubi (evidência 1, p. 1), de forma a suprir as necessidades de operação da linha e a homogeneizar os trens que nela operam. Cabe mencionar que o Lote 2 da licitação se referiu à aquisição de 35 trens com as mesmas especificações do Lote 1, inclusive quanto aos sobressalentes, para as linhas da CPTM. Em momento posterior, no entanto, a estatal paulista optou por alocar esses trens, identificados como a Série 8500, na Linha 11 – Coral, conforme informação de frota do seu *site* acessada em 8/8/2019 (https://www.cptm.sp.gov.br/sua-viagem/Pages/Frota-de-Trens.aspx).

6. Por se tratar de contrato para fornecimento de equipamentos (material rodante), não há parâmetros próximos nos sistemas referenciais de preços utilizados pela administração pública federal (notadamente Sicro e Sinapi), mais focados em serviços típicos de obras. Por essa razão, a CPTM utilizou-se de cotações e resultados de licitações realizadas em 2012 pela Companhia Brasileira de

Trens Urbanos - CBTU e pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. - Trensurb para chegar a um referencial de preço a ser admitido na licitação. Elaborou um Relatório de Análise e Valoração no Processo GRC/RAV/1944/13, em que chegou ao valor estimado médio de R$ 904.417.199,28 para os trinta trens e o fornecimento dos sobressalentes pretendidos (Lote 1), na data-base fev/2013 (evidência 7).

7. Quando do julgamento das propostas (evidência 15, p. 9-14), os valores estimados para os dois lotes foram reajustados para a data-base de entrega das propostas da licitação pelo mesmo índice previsto para reajuste do contrato, segundo a Cláusula 13.4 do edital de licitação, o que levou ao valor referencial máximo admitido de R$ 912.921.180,62.

8. A licitação recebeu propostas de três licitantes (Consórcio Iesa-Hyundai Rotem, CAF Brasil Indústria e Comércio S/A e Changchun Railway Vehicles Co. Ltd., sendo esta última a única a não concorrer com a margem de preferência para licitantes que apresentassem produto manufaturado nacional, de acordo com a Cláusula 13.5 do edital, evidência 6, p. 25, conforme previsão do Decreto 7.812, de 20/9/2012). Todas as três concorrentes foram habilitadas no certame. O Consórcio Iesa-Hyundai Rotem venceu a licitação com a proposta de R$ 788.199.216,09, correspondente a um desconto de 13,66% frente ao valor referencial ajustado (evidência 15, p. 10). A empresa CAF, segunda colocada no Lote 1, apresentou proposta de R$ 872.320.883,33, correspondente a 4,45% de desconto frente ao valor referencial. Convém destacar que as mesmas três licitantes se habilitaram e entregaram proposta para o Lote 2 da licitação (correspondente ao fornecimento de 35 trens com as mesmas especificações técnicas do Lote 1). Sagrou-se vencedora a empresa CAF, oferecendo o mesmo preço por trem e desconto similar em ambos os lotes. Diferentemente da CAF, o Consórcio Iesa-Hyundai foi a única licitante a variar de forma significativa o preço médio ofertado por trem entre os dois lotes, oferecendo proposta com desconto muito menor para este Lote 2, de 3,55% (evidência 15, p. 10). O valor ofertado por trem, portanto, variou de R$ 25.023.043,52 para R$ 28.078.142,96 (evidência 15, p. 30-31).

9. A ordem de serviço para início da execução do contrato foi dada em 12/8/2013 (evidência 26). Após mais de um ano de tratativas, foi realizada a alteração da composição do consórcio por meio do Termo de Aditamento – TA – n. 01, com a substituição da empresa Iesa Distribuidora Comercial S/A pela empresa Hyundai Rotem Brasil Serviços de Engenharia Ltda., passando a denominar-se Consórcio Hyundai Rotem-Hyundai Rotem Brasil (evidência 27, p. 1).

10. Após prorrogações da vigência contratual por meio dos Termos de Aditamento n. 02 e 03 (evidências 31 e 34), o empreendimento encontrava-se em 28/6/2019, com os três últimos trens do contrato com testes aprovados para início da operação comercial assistida (evidência 58, p. 7), com vigência contratual até 24/4/2021. No Boletim de Medição n. 84, encontrava-se com 73,46% de execução físico-financeira do contrato estadual (evidência 43, p. 135), ao passo que a medição específica do contrato de repasse, que se refere tão somente aos últimos seis trens do contrato estadual, indicava 41,95% de medição (evidência 58, p. 7). O sistema de acompanhamento de operações do setor público da Caixa indicava, em 30/7/2019, serviços do contrato de repasse medidos em 62,93% e um total liberado de R$ 43.037.103,41, equivalente aos 41,95% do Boletim de Medição n. 84 (evidência 67, p. 3). Essa diferença de execução se deve ao fato de que a medição aprovada pela Caixa é enviada para homologação do Ministério do Desenvolvimento Regional e posterior liberação do recurso financeiro para utilização pela STM, exatamente na proporção prevista para o 3º mês de execução no Detalhamento de Eventos e Cronograma, conforme peça 23, p. 4.

I.1. Importância socioeconômica

11. Segundo a CPTM e a STM, a Linha 7 – Rubi da CPTM atende a sete municípios da Macrometrópole Paulista (São Paulo, Caieiras, Franco da Rocha, Francisco Morato, Campo Limpo Paulista, Várzea Paulista e Jundiaí) e apresenta uma demanda média aproximada de 400 mil passageiros por dia útil (evidência 1, p. 1).

12. Trata-se da linha mais longa da CPTM e de toda a rede metro-ferroviária de São Paulo, com 60,5 km de extensão, indo da Estação da Luz em São Paulo até a cidade de Jundiaí, com percurso

aproximado de 1h25 (de acordo com consulta realizada em 8/8/2019 ao sítio eletrônico http://web.archive.org/web/20140606045924/http://www.cptm.sp.gov.br:80/E_REDECPTM/REDE/esquema_estacao.asp?menu=7).

13. A aquisição de novos trens visa à adequação às exigências de deslocamentos da população na região metropolitana, com a modernização e a expansão do sistema sobre trilhos. A política de integração entre os vários modais de transporte em implantação pelo Governo do Estado de São Paulo aumenta constantemente o número de usuários dos trens da região. O número de passageiros transportados pela CPTM cresceu 137% nos últimos dez anos, enquanto o número de viagens realizadas pelos trens cresceu apenas 65% no mesmo período, o que evidencia maior utilização e um sobrecarregamento do sistema.

14. A CPTM tem como missão "ofertar serviços de transporte de passageiros com padrões de excelência que atendam às necessidades e expectativas dos usuários da sociedade", o que demanda melhoria da qualidade do serviço prestado, bem como a sua percepção pelos usuários.

15. A aquisição de novos trens tem como objetivo atender à demanda, expandindo a oferta de lugares, proporcionando maior conforto para os usuários e diminuindo o intervalo entre trens, prioritariamente nos horários de pico, por meio da ampliação e da renovação da frota existente, com a adoção de trens com melhores sistemas de controle e menos exigências de paradas para manutenção (peça 16, p. 1).

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

16. Em cumprimento ao Acórdão 835/2019–TCU-Plenário, realizou-se a auditoria no Ministério do Desenvolvimento Regional, na Caixa Econômica Federal e em Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo, no período compreendido entre 22/4/2019 e 14/6/2019.

17. As razões que motivaram esta auditoria foram a relevância social do empreendimento e o grande vulto de recursos financeiros destinados pelo Governo Federal para os setores de mobilidade urbana, em particular em empreendimentos na Região Metropolitana de São Paulo/SP.

18. Outro fator diz respeito a denúncias e à apuração pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade de formação de cartéis e fraudes de licitantes para participação em licitações e contratos relativos ao sistema metro-ferroviário do estado de São Paulo (evidência 50).

II.2. Visão geral do objeto

19. O contrato para aquisição do material rodante previa inicialmente recursos do tesouro estadual e de financiamento para o seu custeio. Todavia, em 27/12/2017 foi assinado o contrato de repasse n. 1047.314-66/2017 prevendo o repasse de recursos federais para o ajuste no montante de R$ 102.804.830,55, juntamente a uma contrapartida de R$ 2.364.512,00 (peça 12, p. 2).

20. A aquisição de novos trens tem como objetivo atender à demanda, expandindo a oferta de lugares, proporcionando maior conforto para os usuários e diminuindo o intervalo entre trens, prioritariamente nos horários de pico, por meio da ampliação e da renovação da frota existente, com a adoção de trens com melhores sistemas de controle e menos exigências de paradas para manutenção.

21. A CPTM optou por alocar os trens fornecidos na Linha 7 – Rubi. A linha opera hoje unicamente com os trens da Hyundai Rotem, que são identificados como a Série 9500 (conforme consulta realizada em 8/8/2019 à frota de trens no *site* da CPTM: http://www.cptm.sp.gov.br/a-companhia/Pages/Frota-de-Trens.aspx).

22. O contrato buscou a aquisição de trinta trens de oito carros, totalizando 240 carros, com passagem entre carros do tipo *open wide gangway* (com interligação que permita a livre circulação dos passageiros entre os carros), com sobressalentes, manuais de manutenção e operação, treinamento técnico-operacional e assistência técnica com garantia assistida (evidência 6, p. 66). Os trens deveriam ser fabricados em caixas de aço inoxidável, com ar-condicionado, freios a disco com sistema antideslizamento, portas do salão de passageiros deslizantes e recolhíveis entre as chapas laterais das caixas do carro e seu revestimento interno e possuir tração em corrente alternada com IGBT, *Insulated Gate Bipolar Transistor* (evidência 6, p. 18).

II.3. Objetivo e questões de auditoria

23. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a Aquisição de material rodante para a Linha 7 - Rubi da CPTM - São Paulo/SP.

24. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

b) Questão 2: A formalização e a execução do contrato de repasse foram/estão sendo adequadas?

c) Questão 3: O procedimento licitatório foi regular?

d) Questão 4: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada?

II.4. Metodologia utilizada

25. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – NAT (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26, de 19 de outubro de 2009).

26. Durante o planejamento e a execução da auditoria, o levantamento das informações sobre o Contrato n. 808513201100 da STM e sobre o edital da concorrência internacional que lhe deu origem, assim como das demais informações necessárias ao trabalho, foi realizado por meio de ofícios de requisição à Caixa Econômica Federal, à Secretaria dos Transportes Metropolitanos – STM, além da requisição de acesso ao processo eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Regional. Para cumprir o objetivo do trabalho e elaborar as matrizes de planejamento e de achados, foram utilizadas as técnicas de análise documental e a inspeção in loco no pátio da CPTM.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

27. Apesar de os procedimentos terem sido realizados em conformidade com as NAT, houve limitações nas possibilidades de aprofundamento de algumas análises em função dos pedidos de prorrogação de prazo no início da auditoria para envio da documentação objeto de ofício de diligência do processo de produção de conhecimento TC 003.884/2019-8.

28. Além disso, a inexistência de referenciais oficiais de preços dificultou as análises.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

29. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 788.199.216,09 (data-base maio/2013), conforme evidência 22, p. 5. Esse montante se refere ao valor total firmado pelo Estado de

São Paulo com o Consórcio Iesa-Hyundai Rotem por meio do Contrato n. 808513201100 para o fornecimento dos trinta trens do Lote 1 da concorrência internacional.

30. Apesar de o montante de recursos federais envolvido no objeto ser significativamente menor do que o valor total do contrato (o contrato de repasse se referia a um investimento de R$ 105.169.342,55, sendo R$ 102.804.830,55 em recursos federais), foram fiscalizados atos administrativos do Estado de São Paulo relativos ao contrato como um todo, uma vez que ditavam as normas e as condições sob as quais os recursos federais também seriam aplicados.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

31. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle devido à atuação do TCU sobre uma tipologia de objeto poucas vezes fiscalizada pela corte. Da mesma forma, a CPTM e a STM, por serem entidades do Estado de São Paulo e não terem longo histórico de recebimento de recursos federais, poucas vezes foram objeto de fiscalização pelo TCU.

III. Achados de auditoria

III.1. Atraso na execução contratual da aquisição de material rodante

32. Conforme Cláusula 4.2 do contrato (evidência 22, p. 4), o cronograma inicial previa a entrega de todos os trens no prazo de 36 meses, a partir da data de emissão da Ordem de Serviço, ocorrida em 12/8/2013 (evidência 26). Contudo a execução contratual encontra-se com cerca de três anos de atraso, estando os últimos três trens do contrato em etapa de testes quando foi realizada a visita à CPTM (28/6/2019). Trata-se de grave ocorrência de acordo com os Acórdãos 2345/2017 e 2714/2015, ambos do Plenário do TCU, e os art. 66 e 40, inciso XIV, alínea d; e 86, caput, da Lei 8.666/1993.

33. O principal fator ensejador do atraso por parte da contratada foi o pedido de recuperação judicial de uma das empresas consorciadas (Iesa Distribuidora Comercial S/A), o que levou a inúmeras tratativas de alteração da constituição consorcial (inicialmente com a solicitação de redução da participação da Iesa no capital social do consórcio e a inclusão da Hyundai Rotem Brasil Serviços de Engenharia Ltda. e, posteriormente, com a exclusão total da Iesa da participação no consórcio e no contrato), conforme evidência 33, p. 2-4.

34. O atraso identificado tem como consequência a deficiência na prestação do serviço público de mobilidade urbana na cidade de São Paulo, em função da disponibilidade de menos trens do que o planejado para a Linha 7 - Rubi da CPTM e da necessidade de continuar a utilização de trens mais antigos, menos confortáveis, menos eficientes e com maior necessidade de paradas para manutenção, inclusive não programadas, com impactos negativos na disponibilidade do serviço.

Histórico das prorrogações de prazo do contrato

35. O consórcio iniciou as tratativas de prorrogação dos prazos do contrato em 15/5/2015, menos de dois anos após a emissão da ordem de serviço, por meio da Carta CHR-090/2015, requerendo a revisão do cronograma do contrato, com acréscimo de 538 dias. Em 3/10/2016 enviou nova requisição, por meio da Carta CHR-202/2016, para alteração do cronograma contratual, com acréscimo mínimo de 574 dias. A Gerência de Manutenção e Material Rodante da CPTM já reconhecera, em 23/7/2015, o período de 103 dias como sendo de responsabilidade da administração, relativo à realização de diligenciamento técnico na Via 4 – São Paulo e na Supervia – Rio de Janeiro, para validação da lista de fornecedores dos equipamentos vitais ao contrato (evidência 32, p. 2-3). Este período foi posteriormente formalizado no Termo de Aditamento – TA – n. 2, com a prorrogação da vigência do contrato e a readequação de eventos de entrega do material rodante pelo mesmo período de 103 dias (evidência 31).

36. Entre vários documentos intermediários da CPTM, os pareceres definitivos foram editados em 1/2/2017 (CPTM) e 4/1/2018 (STM), evidências 32 e 33. O TA n. 02 foi firmado apenas em 16/2/2018, período em que praticamente já teve de se iniciar a discussão de outro termo de aditamento de prazo do contrato, uma vez que a contratada alertou em 21/5/2018 à CPTM sobre a proximidade do término do prazo de vigência do contrato (previsto para 24/11/2018) e da necessidade de formalização

de aditamento contratual para prorrogação de sua vigência por mais 29 meses (evidência 35, p. 2). Os pareceres definitivos relativos ao TA n. 3 datam de 18/6/2018 (CPTM) e 18/10/2018 (STM), enquanto o termo em si data de 21/11/2018 (evidência 34).

37. Em relação ao terceiro termo aditivo, conforme relatório técnico, a CPTM havia recebido da contratada, até 25/5/2018, dezessete trens com Termo de Liberação de Inspeção (TLI), sendo que quatorze foram entregues para operação comercial. Porém, já se visualizava que não haveria tempo hábil para o comissionamento de todos os trens até o prazo da vigência contratual. O contrato estabeleceu ainda que a garantia de cada trem se iniciaria com a respectiva emissão de seu Termo de Recebimento Provisório (TRP) e que todos os trens teriam seu período de garantia estendido até 24 meses após a emissão do TRP do último trem, conforme item 20.1 da Cláusula 20 - Garantia Técnica (evidência 35, p. 2).

38. O aditamento de prazo seria necessário, portanto, por conta das outras obrigações contratuais envolvidas (garantia e solução de pendências técnicas constatadas) com o contrato ainda vigente, para permitir a consecução contratual para seus regulares efeitos jurídicos, sem alterar as metas definidas para a entrega dos trens, que vinham inclusive sendo consideradas para a aplicação de penalidades à contratada, segundo parecer da CPTM (evidência 35, p. 3-4), conforme preceituam os Acórdãos 2345/2017, 2714/2015 e 1302/2013 todos do Plenário do TCU.

39. A Consultoria Jurídica da STM arguiu pela possibilidade de prorrogação da vigência do contrato, por se tratar de contrato de escopo, embora tenha destacado que a prorrogação não descaracteriza ou legitima a mora da contratada na execução contratual. A prorrogação contratual foi tida por necessária para conferir respaldo contratual à continuidade do processo de fornecimento, que já possuía significativo atraso (evidência 36, p. 3-4).

40. Apesar de a execução contratual estar cerca de três anos atrasada frente ao cronograma inicialmente acordado, o último trem contratado estava em fase de comissionamento para início de operação comercial assistida quando da visita técnica à CPTM pela equipe de auditoria em 28/6/2019, período em que se inicia a contagem de 24 meses da garantia prevista para resolução de pendências técnicas para que possa ser emitido o termo de recebimento definitivo dos trens.

41. Além do mais, o consórcio contratado vinha sofrendo penalizações contratuais em decorrência dos atrasos incorridos na execução contratual. Diante disso, não se vislumbram medidas que necessitem ser tomadas nesse momento contratual relativamente ao atraso configurado, levando à classificação do achado como falha ou impropriedade da execução contratual e, por fim, propondo-se dar ciência à STM de que o atraso ocorrido no contrato de aquisição de material rodante infringe os arts. 66 e 40, inciso XIV, alínea d; e 86, caput, da Lei 8.666/1993, bem como aos Acórdãos-TCU 2345/2017, 2714/2015, ambos do Plenário.

IV. Conclusão

42. Trata-se de fiscalização no âmbito do Fiscobras 2019, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), com o objetivo de examinar a conformidade da dos atos relacionados à aquisição de material rodante para as linhas da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, com o aporte de recursos federais. O procedimento licitatório, Concorrência Internacional n. 8085132011 CPTM, publicado pela Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo, adjudicou o objeto ao Consórcio Iesa-Hyundai Rotem (Iesa Distribuidora Comercial S/A / Hyundai Rotem Company) com preço global contratual de R$ 788.199.216,09 na data-base maio/2013.

43. A presente auditoria se insere nos seguintes objetivos estratégicos do Plano Estratégico do TCU para o período 2015-2021: coibir a má gestão dos recursos públicos e condenar efetiva e tempestivamente os responsáveis por irregularidades e desvios.

44. Em razão das questões de auditoria que integraram a matriz de planejamento deste trabalho (apresentadas no tópico II.3), foram avaliados no âmbito da presente fiscalização, em face da jurisprudência e da legislação aplicável, os fatos relacionados à realização da licitação, contratação, bem como da execução, fiscalização e acompanhamento dos serviços objeto do Contrato de Repasse

n. 1047.314-66/2017, além do próprio processo de enquadramento da aquisição já contratada para receber aportes financeiros do governo federal.

45. Com relação à formalização e à execução do contrato (objeto da questão 4), verificou-se significativo atraso na execução do fornecimento de material rodante para as linhas da CPTM, conforme consolidado no Achado III.1. Quanto às questões de auditoria de 1 a 3 (relativas respectivamente à viabilidade técnica e econômico-financeira da aquisição; à formalização e à execução do contrato de repasse; e ao procedimento licitatório), a sua aplicação não resultou em achados de auditoria.

46. A execução contratual encontra-se cerca de três anos atrasada, estando o último trem do contrato em comissionamento quando foi realizada a visita à CPTM (28/6/2019) e tendo os dois trens anteriores recém passado pela mesma etapa, ao passo que o cronograma inicial do contrato previa prazo de execução de 36 meses a partir da data de emissão da Ordem de Serviço, que ocorreu em 12/8/2013, o que constitui grave ocorrência de acordo com os Acórdãos-TCU 2345/2017, 2714/2015, ambos do Plenário, e os arts. 66 e 40, inciso XIV, alínea d; e 86, caput, da Lei 8.666/1993.

47. O principal fator ensejador do atraso por parte da contratada foi o pedido de recuperação judicial de uma das empresas consorciadas (Iesa Distribuidora Comercial S/A), o que levou a inúmeras tratativas de alteração da constituição consorcial (com a exclusão da Iesa da participação no consórcio e no contrato e a inclusão da empresa Hyundai Rotem Brasil Serviços de Engenharia Ltda.). A recuperação judicial da Iesa, a sua crise financeira e a sua alegada dificuldade de honrar seus compromissos perante terceiros (conforme descrito na evidência 30, p. 10) levaram a inseguranças na execução contratual, ocasionando um ritmo lento de execução.

48. O atraso identificado tem como consequência deficiências na prestação do serviço público de mobilidade urbana na cidade de São Paulo, em função da disponibilidade de menos trens do que o planejado para a Linha 7 - Rubi da CPTM e da necessidade de continuar a utilização de trens mais antigos, menos confortáveis, menos eficientes e com maior necessidade de paradas para manutenção, inclusive não programadas, com impactos negativos na disponibilidade dos serviços.

49. A partir de ofício da Bancada de São Paulo no Congresso Nacional, o então Ministério das Cidades passou a examinar a possibilidade de seleção e transferência de recursos para a aquisição de material rodante em comento. A Consultoria Jurídica do MCidades elencou uma série de verificações que seriam necessárias para habilitar o objeto a receber recursos da pasta, incluindo a emissão de parecer conclusivo, ou outro instrumento congênere, quanto à adequação, à conveniência e à oportunidade do ato, em atendimento ao Acórdão 2099/2011-TCU-Plenário, resultado de consulta do próprio ministério ao TCU quanto a esse procedimento, conjuntamente aos dispositivos da Lei 8.666/1993 e da respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias (evidência 66, p. 21-23).

50. Diante disso, o ministério enviou o Ofício 271/2018 solicitando à Caixa a realização de verificações necessárias para que se pudesse ocorrer o aproveitamento da licitação pretérita (evidência 66, p. 57-59), o que levou à análise dos aspectos tidos como importantes pela mandatária (evidência 66, p. 83-94) e permitiu ao ministério a posterior análise quanto a esse aproveitamento (evidência 66, p. 106-115, 118-119, 181-186). Destaca-se que, apesar de entenderem como viável aproveitar a licitação pretérita de forma excepcional, a Gerência de Mobilidade Urbana 2 (Gemob 2) entendeu que não era competência da área técnica do ministério emitir tal posicionamento conclusivo acerca de licitações, o que foi acompanhado pelo então Secretário Nacional de Mobilidade Urbana e pelo Secretário-Executivo do ministério. A ausência de análise e emissão de parecer conclusivo quanto a esse enquadramento trata-se de irregularidade que foi recorrentemente identificada pelo TCU na atuação do MCidades (a exemplo dos Acórdãos 2130/2016, 2382/2016 e 1345/2018, todos do Plenário do TCU).

51. A equipe de auditoria teve notícia (evidência 50) de que o Cade vinha apurando denúncias de formação de cartel para fraudar diversos contratos do setor metro-ferroviário. A investigação teve início em maio de 2013 a partir da assinatura de acordo de leniência celebrado entre a Siemens, o Cade, o MPE/SP e o MPF. Entre as empresas investigadas, estavam tanto Iesa e Hyundai-Rotem

quanto CAF, principal concorrente no Lote 1 e vencedora do Lote 2 do certame. Todavia, não houve nenhum elemento apresentado relativamente ao certame e ao contrato analisados nestes autos. As três empresas tiveram proposta de condenação pela Superintendência-Geral do Cade em 11/12/2018 (evidência 51, p. 2). O Tribunal do Cade decidiu pelo arquivamento do processo contra a Hyundai-Rotem Co. Ltd. por ausência ou insuficiência de provas e pela condenação da Iesa Projetos Equipamentos e Montagens S.A. em R$ 13.133.775,00 e da CAF Brasil Indústria e Comércio S.A. em R$ 174.947.147,00 (evidência 53, p. 3).

52. Apesar do significativo atraso na execução contratual frente ao cronograma inicialmente acordado, o último trem contratado estava em fase de comissionamento para início de operação comercial assistida quando da visita técnica à CPTM pela equipe de auditoria, período em que se inicia a contagem de 24 meses da garantia prevista para resolução de pendências técnicas para que possa ser emitido o termo de recebimento definitivo dos trens.

53. Além do mais, o consórcio contratado vinha sofrendo penalizações contratuais em decorrência dos atrasos incorridos. Diante disso, não se vislumbram medidas que necessitem ser tomadas nesse momento contratual relativamente ao atraso configurado, levando à classificação do achado como falha ou impropriedade da execução contratual.

54. Por fim, propõe-se dar ciência à STM de que o atraso ocorrido no contrato de aquisição de material rodante infringe os art. 66; 40, inciso XIV, alínea d; e 86, caput, da Lei 8.666/1993, bem como aos Acórdãos-TCU 2.345/2017, 2.714/2015, ambos do Plenário, com o posterior arquivamento dos autos com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

V. Proposta de encaminhamento

55. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

55.1. Dar ciência à Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo que o atraso configurado no Contrato n. 808513201100 da STM, para aquisição de material rodante para as linhas da CPTM, infringe os arts. 66 e 40, inciso XIV, alínea d; e 86, caput, da Lei 8.666/1993, bem como aos Acórdãos-TCU 2345/2017 e 2714/2015, ambos do Plenário, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (item 36);

55.2. Arquivar os presentes autos com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

Este processo trata de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, no âmbito do Fiscobras 2019, com o objetivo de examinar a conformidade dos atos relacionados à aquisição – com aporte de recursos federais – de material rodante para linhas da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM).

2. Referido aporte de recursos se deu por meio de contrato de repasse assinado em 27/12/2017, no valor de R$ 102.804.830,55, que se refere ao recebimento e ao início de operação comercial dos últimos seis trens de um total de trinta do contrato firmado em maio de 2013 entre o Estado de São Paulo e o Consórcio Iesa-Hyundai Rotem (posteriormente denominado Consórcio Hyundai Rotem-Hyundai Rotem Brasil), no valor total de R$ 788.199.216,09.

3. Por decisão da CPTM, os trinta trens objeto daquele último contrato foram alocados na Linha 7 - Rubi com o objetivo de suprir necessidades de operação e homogeneizar os trens que nela operam. Essa linha atende a sete municípios da macro metrópole paulista – São Paulo, Caieiras, Franco da Rocha, Francisco Morato, Campo Limpo Paulista, Várzea Paulista e Jundiaí – e apresenta demanda média aproximada de 400 mil passageiros por dia útil. Trata-se da linha mais longa da companhia e de toda a rede metroferroviária de São Paulo, com 60,5 km de extensão e percurso aproximado de 85 minutos.

4. A partir do objetivo do trabalho, e a fim de avaliar em que medida os recursos federais estão sendo aplicados, os auditores formularam questões de auditoria relativas à comprovação da viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento; à adequação da formalização e da execução do contrato de repasse; à regularidade do procedimento licitatório; e à formalização do contrato de fornecimento dos trens quanto ao atendimento aos preceitos legais e à adequação de sua execução.

5. O único achado desta auditoria se relaciona à formalização e à execução do contrato de fornecimento de material rodante. Essa avença previa a entrega de todos os trens no prazo de 36 meses, acrescido de 24 meses de garantia assistida, contados a partir de 12/8/2013, data de emissão da ordem de serviço. Contudo, em visita realizada à CPTM em junho deste ano, a equipe de auditoria constatou que a execução contratual se encontra com cerca de três anos de atraso, estando os últimos trens do contrato ainda em etapa de testes.

6. Esse atraso decorre de dois termos aditivos – entre os três firmados – que prorrogaram o prazo contratual.

7. O primeiro termo aditivo firmado, o qual não alterou o prazo da avença, decorreu do pedido de recuperação judicial da Iesa Distribuidora Comercial S/A, uma das consorciadas, o qual levou a inúmeras tratativas de alteração da constituição do consórcio e culminou com a exclusão total dessa empresa da participação na parceria e no contrato em tela.

8. O segundo termo aditivo, firmado em 16/2/2018, acrescentou 103 dias à vigência do contrato firmado entre a CPTM e o consórcio, ampliando o prazo do projeto e da fabricação dos trens, e readequou o cronograma físico de execução dos demais eventos previstos.

9. Por fim, o terceiro termo aditivo, firmado em 21/11/2018, ampliou o prazo da avença por 29 meses. Essa prorrogação visou a possibilitar a regularização de pendências técnicas constatadas em bens que já haviam sido entregues e a permitir o fornecimento dos trens em sua integralidade, conferindo respaldo contratual à continuidade do processo. Como a entrega do material rodante já se encontrava bastante atrasada, sem essa prorrogação não haveria tempo hábil para comissionamento de todas as unidades adquiridas.

10. Destaco que, conforme mencionado no parecer da gerência jurídica da CTPM (peça 68), esse aditamento não alterou "a 'baliza' definida para a entrega dos trens, a qual, inclusive, vem sendo considerada para aplicação de penalidades à Contratada".

11. Faço destacar que a jurisprudência desta Corte de Contas, traduzida no voto condutor do Acórdão 2.345/2017-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler, estabelece que o atraso em contratações públicas "é ocorrência de extrema gravidade, de maneira que o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei nos atrasos advindos de incapacidade ou mora da contratada".

12. Apesar de o prazo da avença ter sido prorrogado, em face das ponderações registradas, anuo à conclusão da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana no que tange à desnecessidade de adoção de medidas por parte deste Tribunal. Divirjo apenas quanto à proposta de ciência, por entender que o mero encaminhamento da presente deliberação à Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo é suficiente para que esse órgão constate os normativos infringidos em decorrência do atraso no contrato discutido nestes autos.

13. Considero importante destacar que a presente auditoria se debruçou sobre objeto poucas vezes fiscalizado por esta Corte e entidades do estado de São Paulo – CPTM e STM – que, por não terem longo histórico de recebimento de recursos federais –, poucas vezes foram objeto de auditorias do TCU.

14. Por fim, informo que – apesar de o montante de recursos federais envolvido no objeto dessa auditoria ser de R$ 102.804.830,55 – o volume de recursos fiscalizados alcançou R$ 788.199.216,09 (data-base maio de 2013), valor total do contrato firmado entre o Estado de São Paulo e o Consórcio Hyundai Rotem-Hyundai Rotem Brasil, pois foram auditados atos administrativos relativos ao contrato como um todo, uma vez que ditavam as normas e as condições sob as quais os recursos federais também seriam aplicados.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2510/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.175/2019-5
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Eduardo Graziano (CPF 004.823.618-75), Mário Manuel Seabra Rodrigues Bandeira (CPF 668.848.108-15), Paulo de Magalhães Bento Gonçalves (CPF 040.238.498-98), Pedro Tegon Moro (CPF 144.051.718-58) e Ricardo Luiz Hidalgo Pereira da Costa (CPF 011.777.008-67).
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidades: Caixa Econômica Federal, entidades e órgãos do Governo do Estado de São Paulo e Ministério do Desenvolvimento Regional.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
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 auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, no âmbito do Fiscobras 2019, com objetivo de examinar a conformidade dos atos relacionados à aquisição – com aporte de recursos federais – de material rodante para linhas da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.

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. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. dar ciência deste acórdão à Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo e ao Ministério do Desenvolvimento Regional;

9.2. arquivar o processo.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2510-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 015.489/2019-1
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade: Furnas Centrais Elétricas S.A.
Responsável: Luiz Carlos Ciocchi (CPF 374.232.237-00).
Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS 2019. OBRAS CONDUZIDAS POR FURNAS PARA SUBSTITUIÇÃO DE EQUIPAMENTOS NA SUBESTAÇÃO BRASÍLIA GERAL. FALHAS FORMAIS. ATRASOS NA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO. IMPROPRIEDADES NO ORÇAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório trechos da peça técnica elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica), endossada pelos dirigentes da unidade (peças 23-25):

"**I. Apresentação**

Trata-se de Auditoria de Conformidade, Fiscobras 2019, realizada no período entre 17/6/2019 e 14/8/2019 nas obras e no contrato de substituição do setor de 34,5 kV da Subestação (SE) Brasília Geral 230/34,5-13,8 kV. Os investimentos são realizados com recursos corporativos próprios de Furnas Centrais Elétricas (Furnas) sem a presença de outros sócios.

Importância socioeconômica

2. A SE Brasília Geral (DF) situa-se na Capital Federal, que além de sua relevância estratégica, abriga população de aproximadamente 3 milhões de pessoas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível: *https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df*. Acesso: julho de 2019).

3. Houve, em outubro de 2012, interrupção do fornecimento de energia à região do Distrito Federal deixando mais de 70% da população sem energia elétrica (G1/DF, 'Furnas nega responsabilidade por apagão que atingiu DF nesta sexta', 19/10/2012. Disponível em: *https://glo.bo/2XXhhf4.* Acesso: agosto de 2019).

4. Em decorrência desse evento, em 22/10/2012, realizou-se reunião de emergência no Ministério de Minas e Energia, buscando solução para atendimento da carga de energia na Capital Federal (Evidência 9, p. 8). Nessa reunião, constituiu-se um Grupo de Trabalho visando definir medidas para adoção de um critério diferenciado de confiabilidade, em que o sistema suportará a perda de até dois elementos importantes de sua rede sem a degradação do suprimento de energia (Evidência 9, p. 8).

5. Posteriormente, estudo do Operador Nacional do Sistema apontou que parte dos equipamentos do pátio de 34,5 kV da SE Brasília Geral não apresentavam condições de suportar as correntes de curto circuito necessárias para suportar a carga do sistema a partir de 2015 e também os critérios diferenciados de confiabilidade desejados, recomendando-se a substituição dos equipamentos superados (Evidência 8, pp. 4 e 12).

6. A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em 20/1/2015, publicou a Resolução Autorizativa (REA) 5.012/2015 autorizando, entre outros, a substituição do pátio de 34,5 kV da SE Brasília Geral.

II. Introdução

II.1 Deliberação que originou o trabalho

7. Em cumprimento ao Acórdão 835/2019-TCU-Plenário, Min. Rel. José Múcio Monteiro, realizou-se, no período compreendido entre 17/6/2019 e 14/8/2019, Auditoria de Conformidade nas obras e no contrato de substituição do setor de 34,5 kV da subestação Brasília Geral 230/34,5-13,8 kV celebrados por Furnas Centrais Elétricas.

8. As razões que motivaram esta auditoria foram a relativa materialidade desse contrato frente ao total dos investimentos planejados por Furnas no Orçamento de Investimentos da Lei Orçamentária Anual de 2019; conjugado com o estágio inicial das obras, e da execução físico-financeira; além da relevância socioeconômica do empreendimento para a região.

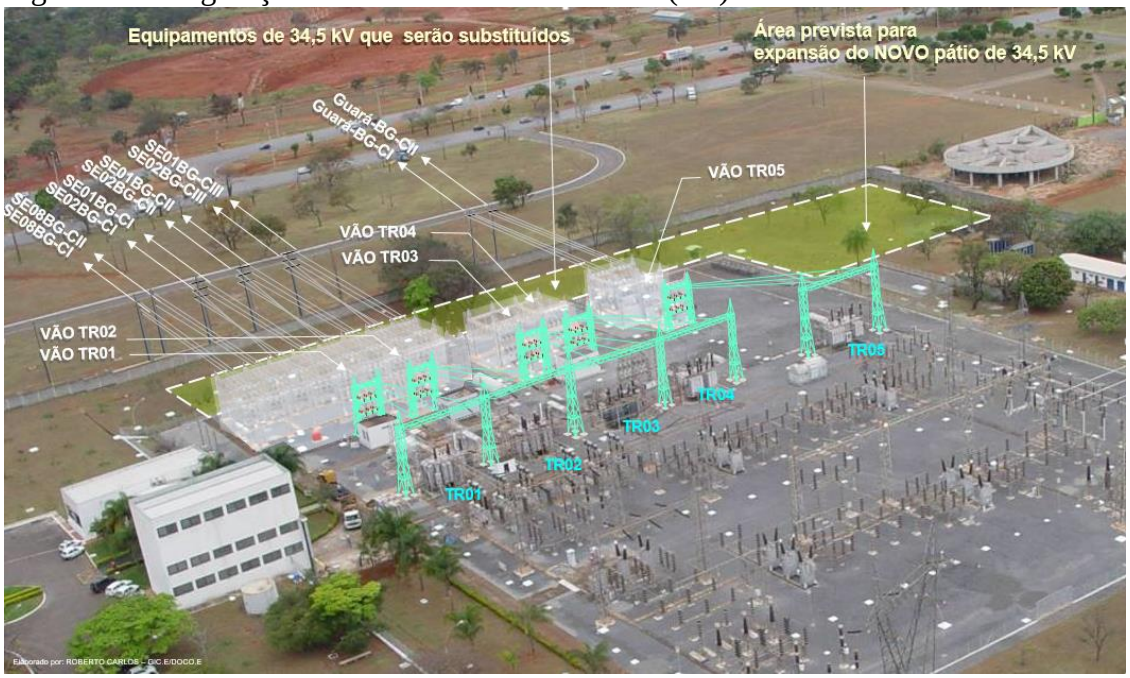
II.2. Visão geral do objeto

9. A SE Brasília Geral (DF) encontra-se em operação desde fevereiro de 1960 e se encontra sob o controle de Furnas desde maio de 1973 (*'Subestação Brasília Geral completa 59 anos'*, 28/2/2019.

Disponível em: *https://www.furnas.com.br/noticia/103/noticias/41*. Acesso: agosto de 2019). A subestação conta com setores de 230 e 34,5 kV e conecta-se ao sistema de distribuição local.

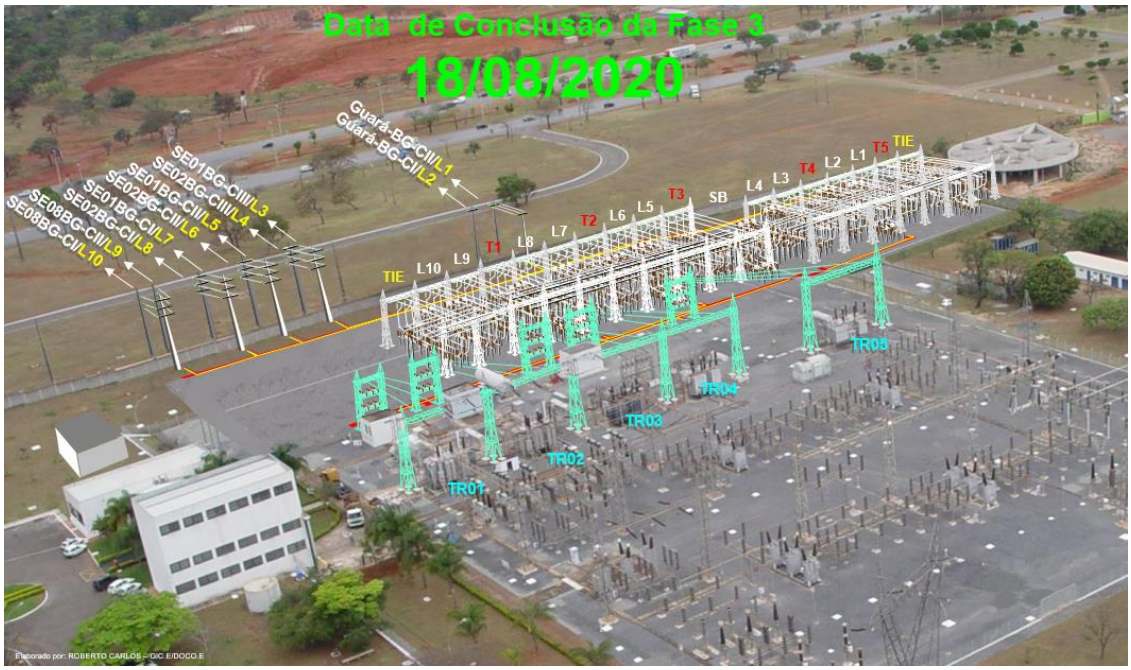
10. O Reforço 10R, autorizado pela Resolução Autorizativa (ReA) Aneel 5.012/2015, importa na substituição integral do setor de 34,5 kV da SE Brasília, e resultará no acréscimo de R$ 4.188.595,70 (data base: junho/2014) na Receita Anual Permitida (RAP) do Contrato de Concessão-Aneel 62/2001. Os trabalhos consistem na substituição em nove módulos de entrada de linha, dois módulos de interligação de barras; dois módulos de seccionamento de barra e cinco módulos de conexão de transformador. A situação inicial do empreendimento se encontra apresentada na Figura 6, enquanto a previsão da configuração após conclusão dos trabalhos se encontra representada na Figura 7.

Figura 6. Configuração inicial da SE Brasília Geral (DF).



Fonte: Apresentação realizada por Furnas durante reunião de abertura da fase de execução de auditoria.

Figura 7. Projeção da configuração final da SE Brasília Geral (DF), após substituição do setor de 34,5 kV.



Fonte: Apresentação realizada por Furnas durante reunião de abertura da fase de execução de auditoria.

11. Para implantação do empreendimento, Furnas realizou o processo licitatório CO.GCM.A.00018.2016 que culminou na formalização do Termo Contratual TC 8000010287 firmado em 28/5/2018 com a Fasttel Engenharia (Fasttel) no valor de valor de R$ 31.862.905,61 (data base: janeiro/2018). O processo licitatório e o contrato regem-se pela Lei 8.666/1933.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

12. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar obra e contrato de substituição do setor de 34,5 kV da SE Brasília Geral, incluindo o respectivo processo licitatório. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: O orçamento do edital ou do contrato encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários), acompanhado das composições de todos os custos unitários dos serviços associados e os preços definidos são compatíveis com os valores de mercado?

b) Questão 2: O projeto básico contém informações suficientes para balizar as propostas apresentadas pelos licitantes e, em conjunto com o projeto executivo, encontra-se em conformidade com as Resoluções Autorizativas da Aneel?

c) Questão 3: O procedimento licitatório foi regular?

d) Questão 4: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

II.4. Metodologia utilizada

13. 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) e às Orientações sobre a Classificação da informação quanto à confidencialidade do TCU (Portaria-Segecex 15, de 12/9/2016).

14. No desenvolvimento das atividades, a equipe empregou, transversalmente, técnicas de auditoria como análise documental, pesquisa em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina e conferência de cálculos.

15. Na fase de execução da auditoria, com o intuito de obter opinião referente à regularidade dos preços do orçamento do edital e do contrato firmado, foram realizados testes substantivos conforme dispõe o Roteiro de Auditoria de Obras Públicas, Portaria-Segecex 33/2012. A avaliação pormenorizada dos preços se encontra acostada à Evidência 9.

16. As avaliações de projeto básico e executivo se limitaram à conformidade em relação à ReA-Aneel 5.012 de 20/1/2015, conforme descrito na avaliação acostada à Evidência 10.

17. Complementarmente aos testes substantivos constantes da Matriz de Planejamento, foram realizadas entrevistas não estruturadas com os gestores envolvidos diretamente na gestão do contrato.

II.5. Volume de recursos fiscalizados

18. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 31.862.905,61 (data base: janeiro/2018). Esse valor corresponde ao total contratado por Furnas para substituição do setor de 34,5 kV da SE Brasília Geral.

II.6. Benefícios estimados da fiscalização

19. Apresenta-se a melhoria na governança de orçamentos e contratos de obras como principal proposta de benefício direto qualitativo potencial desta fiscalização, conforme a classificação presente na Portaria-Segecex 37, de 13/12/2018.

III. Achados de auditoria

III.1. Atrasos no procedimento licitatório com reflexos na entrada em operação do empreendimento

III.1.1. Tipificação

Falhas e impropriedades.

III.1.2. Situação encontrada

20. Constatou-se que a implantação das obras de reforço da SE Brasília Geral encontra-se com atraso superior a 29 meses, quando se compara o estágio atual da execução física em relação ao cronograma estabelecido no art. 2º e Anexo II, item II.3, da Resolução Autorizativa da Aneel (ReA) 5.012/2015 (Evidência 1, pp. 1-11).

21. Em síntese, a substituição do setor de 34,5 kV da SE Brasília Geral deveria ter sido plenamente disponibilizada para operação comercial até 26/5/2018, visto que a Aneel fixou o limite temporal de quarenta meses contados a partir da publicação da ReA 5.012/2015 (Evidência 1, p. 11).

22. Por sua vez, para execução do empreendimento, Furnas firmou, na data de 28/5/2018, o Contrato 8000010287 com a Fasttel Engenharia Ltda., estimando prazo de execução dos serviços de 27 meses, conforme expressamente prescrito em sua Cláusula 13, caput e alínea ‘a’ (Evidência 3, p. 11). Considerando esse critério, a data prevista para conclusão seria 28/8/2020.

23. Em julho de 2019, à época da fiscalização, as obras ainda estavam em andamento. A estimativa mais próxima da realidade é de 29 meses de atraso, considerando que as obras contratadas estarão finalizadas, por completo, em outubro de 2020, em consonância com o cronograma e a Curva S do relatório de acompanhamento das obras de julho de 2019 (Evidência 8, p. 1).

24. Com relação ao atraso constatado, Furnas foi indagada sobre as razões que ocasionaram tal problema, por meio do Ofício 204/2019-TCU/SeinfraElétrica (Evidência 4, pp. 5-7).

25. Na resposta apresentada, enfatizou a adoção do regime de execução Empreitada Integral (*turn key*) como estratégia inovadora para se contratar os reforços da SE Brasília Geral, além de traçar, de maneira pormenorizada, o histórico da contratação desde a autorização concedida pela Aneel, cujos principais marcos estão sintetizados na Tabela 1 (Evidência 4, pp. 77-79).

Tabela 2. Histórico Sintético da Contração do Empreendimento

Evento	Data	Tempo decorrido (meses)
Resolução Autorizativa Aneel 5.012/2015 (publicação)	26/01/2015	

Início do processo interno de contratação (Opção por *turn key*)	15/03/2015	
Conclusão dos pareceres de análise da minuta do edital, seus anexos e dos documentos técnicos da licitação	26/12/2016	
Publicação no DOU do Aviso da Concorrência CO.GCM.A.00018.2016	15/09/2017	30 meses
Reunião de abertura dos envelopes de habilitação	08/01/2018	
Publicação no DOU do resultado de habilitação	01/02/2018	
Publicação no DOU do resultado de julgamento das propostas	20/03/2018	
Aprovação da contratação pela Diretoria de Furnas (RD 008/2008)	11/04/2018	
Assinatura do Contrato 8000010287 - Fasttel Engenharia Ltda.	28/05/2018	
Tempo Total para Contratação		**38 meses**

Fonte: Resposta ao Ofício 204/2019, item ‘y’ (Evidência 4, pp. 77-79)

26. A cronologia dos eventos relacionados evidencia um longo lapso temporal para se viabilizar a implantação do empreendimento. Levando em conta que a demanda foi iniciada em março de 2015, Furnas necessitou de 38 meses (mais de três anos) para concluir a contratação, sendo que, somente nos procedimentos internos antes da publicação do certame licitatório ao mercado, passaram-se trinta meses (2,5 anos). Essa morosidade do processo de contratação, especialmente das atividades internas, representa, em nossa opinião, o motivo mais determinante para que se verificasse o atraso discutido neste tópico.

27. É oportuno ressaltar que a Concorrência CO.GCM.A.00018.2016 foi promovida durante um período no qual Furnas modificou a forma do regime de execução contratual dos empreendimentos de transmissão autorizados pela Aneel (Evidência 2, pp. 2-74). Partiu-se de um modelo de aquisições segregadas de projetos, equipamentos, materiais e serviços de engenharia, para o regime de empreitada integral - *turn key*, adotado como preferencial pela Diretoria da estatal a partir de 5/2/2015 (Evidência 8, p. 3).

28. Entende-se que esse contexto contribuiu para que o certame demorasse tanto para ser finalizado, pois é razoável supor a necessidade de tempo adicional visando à assimilação de conhecimentos específicos da contratação integrada (*turn key*) e, ainda, para se ter segurança na prática dos procedimentos correlatos com adequação às exigências jurídicas, técnicas e de boa gestão administrativa e financeira.

29. Mas não é só a alteração do regime de execução que tornou o processo licitatório moroso. Do histórico detalhado na resposta de Furnas (Evidência 4, pp. 77-79), depreende-se a ocorrência, na fase interna, de falhas corriqueiras do ponto de vista de gestão administrativa, financeira e técnica, aliada à falta de agilidade para saneá-las e dar o pronto impulso na condução processual, a exemplo dos eventos caracterizados a seguir:

a) os trabalhos de especificação técnica do objeto a ser contratado e das condições de gestão financeira e administrativa do futuro edital e contrato se iniciaram em março de 2015, mas somente sete meses depois, em outubro de 2015, tal demanda foi formalizada na Requisição de Material e Serviço 1600002762 e inserida no sistema de gestão empresarial SAP;

b) dois meses depois, em janeiro de 2016, a Requisição de Material e Serviço 1600002762 foi aprovada pela RD 010/2864, de 8/1/2016, no valor estimado de R$ 40.549.002,26. Entretanto, tal demanda foi rejeitada em duas oportunidades pela Gerência de Compras e, após adequações necessárias na minuta do edital e orçamento, somente em agosto de 2016, sete meses após a aprovação

inicial da Diretoria, foi aceita em definitivo e se transformou na Concorrência CO.GRM.A.00018.2016, com orçamento estimado de R$ 45.608.988,45 (Evidência 8, pp. 4-14);

c) quatro meses depois, em 26/12/2016, a emissão dos pareceres jurídicos e de teor técnico, administrativo e financeiro foi concluída. Nesse período, adequou-se mais uma vez o orçamento, reduzindo-se o valor estimado para R$ 43.902.209,78, visto que o empreendimento foi habilitado no REIDI (Evidência 8, pp. 21-22);

d) não obstante a conclusão dos pareceres em dezembro de 2016, transcorreram mais nove meses até a licitação ser publicada externamente no DOU, em 15/9/2017. Nesse período, Furnas suspendeu temporariamente a licitação por problemas na alocação dos recursos orçamentários, além de ter ocorrido outra revisão do orçamento (R$ 43.636.008,98), bem como de alguns documentos técnicos, em atendimento ao Procedimento de Rede do ONS (Evidência 8, pp. 15-20).

30. Enfim, como já frisado, quando se toma em conjunto essa sucessão de eventos, o processo de contratação no geral revelou-se lento em demasia (mais de três anos), destacando-se, notadamente, a dificuldade de ser concluir sua fase interna (dois anos e meio de duração).

31. Tal desempenho pouco eficiente, inclusive, já foi destacado pela Aneel, no ano de 2016, mediante a análise da gestão global dos empreendimentos de expansão do sistema de transmissão de energia elétrica sob responsabilidade de Furnas. No Relatório Analítico produzido (Evidência 6, pp. 113-145), a partir da comparação do prazo médio consumido por Furnas para concluir 49 empreendimentos ao longo dos anos de 2011 e 2016, em confronto com o prazo de conclusão de todas as demais transmissoras do setor elétrico, a Aneel concluiu que: (Evidência 6, p. 121)

(...) os eventos parciais dos cronogramas do SIGET foram organizados em quatro grupos distintos representando as diferentes etapas do empreendimento: projetos e contratos, licenciamento ambiental, compra de materiais e execução da obra.

(...) aferimos que Furnas tem desempenho melhor que o Setor quanto ao tempo médio dispendido na etapa 'Execução'. De forma inversa, Furnas tem desempenho abaixo da média nas etapas 'Projetos e Contratos', 'Licenciamento (até emissão da LI)' e 'Compras de Materiais'. Considerando a 'Duração Total' dos empreendimentos, o desempenho médio da Transmissora é inferior ao desempenho médio do Setor.

32. Em suma, tal trabalho demonstrou que Furnas teve desempenho ligeiramente superior ao setor elétrico (transmissão) na fase de construção, após o início das obras. Todas as etapas precedentes, que perpassam pela elaboração de projetos, licenciamento e licitação, processaram-se com baixa eficiência.

33. Por conta desse contexto, esta equipe de fiscalização requisitou de Furnas esclarecimentos, por meio do Ofício 72-1/2019-TCU/SeinfraElétrica, de 19/7/2019, acerca de possíveis ganhos de eficiência no processo de contratação e gestão contratual após ter sido implementado o modelo *turn key* (Evidência 4, p. 105).

34. Em sua manifestação, salientando que as obras da SE Brasília Geral fizeram parte do primeiro grupo de contratações em regime de empreitada integral, a estatal informou que, no período de 2017 a 2019, ocorreu uma redução média de 60% no prazo das contratações, partindo-se de 971 dias necessários à conclusão do processo em 2017 para, no ano de 2019, alcançar 396 dias, mas ainda acima da meta interna ajustada de 195 dias.

35. Acentuou, ademais, que houve melhoria na fase de implantação dos empreendimentos energizados, pois, no modelo 'Convencional', o prazo efetivo da entrega superava o previsto, na média, em 42%, enquanto que, nas contratações *turn key*, haveria desvio médio de apenas 1,5%, decorrentes de externalidades pontuais (Evidência 4, pp. 113-114).

36. Os dados informados pela estatal sinalizam que a estratégia de contratação em regime de empreitada integral vem evoluindo desde sua adoção por Furnas, trazendo, com o passar do tempo, resultados mais eficientes. Embora esse seja um diagnóstico importante, não se pode deixar de enfatizar a natureza precária dos dados informados, porque não se fizeram acompanhados de documentos que possibilitem validá-los no bojo de exames mais aprofundados.

37. De qualquer modo, a melhoria do processo de contratação e implantação dos empreendimentos é resultado esperado naturalmente do modelo *turn key*, em substituição à estratégia de contratações segregadas, desde que adequadamente praticado. Isso porque, com a devida utilização do regime de empreitada integral, concentra-se em um único contrato a execução integral do empreendimento, facilitando a concatenação das atividades construtivas, bem como a gestão administrativa e técnica contratual.

38. Nada obstante, a entrega do empreendimento com o atraso sob análise tem o potencial de gerar efeitos negativos.

39. Do ponto de vista social, a coletividade permanece sujeita ao risco de desabastecimento inerente do atual arranjo do setor de 34,5 kV da SE Brasília Geral, deixando de obter os benefícios oriundos do aumento do grau de confiabilidade diferenciado (N-2) previsto pelas obras de reforço, qual seja, a manutenção do suprimento de energia elétrica aos consumidores de Brasília e região ainda que se percam dois equipamentos essenciais da rede.

40. Do ponto de vista econômico, o impacto decorrente do atraso das obras, circunscritos a sanções potenciais de aproximadamente R$ 540.978,07 (data base: junho/2014), não consumadas até a conclusão desta fiscalização. Essas sanções, por sua vez, possuem baixa relevância material em relação ao fluxo de receitas projetado para o empreendimento (Evidência 7).

II.1.3. Conclusão da Equipe

41. Com fulcro na análise realizada neste tópico, conclui-se que a execução das obras de reforço da SE Brasília Geral está com atraso de mais de 29 meses em relação ao cronograma estabelecido pela Aneel, situação essa que configura desrespeito ao prazo estabelecido no art. 2º e Anexo II, item II.3, da Resolução Autorizativa 5.012/2015.

42. Considera-se que a causa preponderante para a ocorrência do atraso relatado tenha sido a morosidade do processo administrativo que resultou na assinatura do contrato de implantação das obras de reforço da SE Brasília Geral (Contrato 8000010287), especialmente as dificuldades que se verificaram na fase interna de sua licitação.

43. Em complemento, acredita-se que a mudança do regime de contratação dos empreendimentos de transmissão por Furnas, de aquisições segregadas de projetos, equipamentos, materiais e serviços de engenharia, para o modelo *turn key*, tenha contribuído para essa baixa eficiência de se finalizar a licitação de modo célere e viabilizar o início das obras.

44. Entende-se que o impacto decorrente do atraso das obras, circunscritos a sanções potenciais do ponto de vista econômico, possuem baixa relevância material em relação ao fluxo de pagamentos projetado para o empreendimento, além de tal risco ainda não ter se consumado até à época da fiscalização.

45. Ademais, no caso sob exame, acredita-se que a busca de solução para mitigar o risco de ocorrências semelhantes (atrasos) perpassa mais pela melhoria de procedimentos operacionais tendentes a tornar mais eficiente o processo interno de contratação de Furnas, não se tratando, a princípio, de ganhos derivados da correção de graves desvios de conduta ou que possam ser obtidos da mera observância de normas legais.

46. Levando em conta esse contexto e por não ter os atributos de irregularidade grave, nos termos do art. 118, § 1, incisos IV, V e VI, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), opina-se que o presente achado é de natureza formal, razão pela qual foi classificado como falha/impropriedade. Em virtude disso e por não restar, neste momento, comprovado dolo ou erro grosseiro dos agentes envolvidos, também não se formula proposta de audiência, tampouco de citação, por não se tratar de débito.

47. Entende-se dispensável a realização de oitiva de Furnas sobre as constatações relatadas neste tópico, visto que o regime de contratações da estatal segue atualmente disposições da Lei 13.303/2016 e do Regulamento de Licitações e Contratos da Eletrobrás (RLCE). Nesse sentido, possíveis ganhos de eficiência da estatal ou oportunidades de melhoria serão melhor avaliados e monitorados no âmbito de outras fiscalizações em contratações promovidas no regime atual.

48. Em face de todo o exposto, propõe-se dar ciência à Furnas de que a execução das obras de

reforço da SE Brasília Geral, objeto do Contrato 8000010287, encontra-se com atraso de mais de 29 meses em relação ao cronograma estabelecido pela Aneel, situação essa que configura desrespeito ao prazo estabelecido no art. 2º e Anexo II, item II.3, da ReA-Aneel 5.012/2015.

III.2. Detalhamento insuficiente e inconsistente dos encargos sociais do orçamento da obra

II.2.1. Tipificação

Falhas e impropriedades.

III.2.2. Situação encontrada

49. Constatou-se que o orçamento anexo ao Edital CO.GCM.A.0018.2016 apresenta tabela de encargos sociais incidentes sobre a mão-de-obra dos serviços de construção e engenharia em valor inferior ao efetivamente empregado para cálculo do orçamento, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea 'f'; ao art. 7, § 2º, inciso II; e ao art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93; bem como ao disposto na Súmula-TCU 258/2010.

50. Em síntese, o orçamento constante do edital CO.GCM.A.0018.2016 apresenta encargos sociais incidentes sobre a mão-de-obra dos serviços de construção e engenharia para carga horária normal no valor de 84,6% (Evidência 11, p. 12). Diferentemente, contudo, os encargos utilizados para cálculo do orçamento do edital CO.GCM.A.0018.2016 remontam a 201,92% (Evidência 12, p. 230).

51. As principais diferenças entre os valores apresentados no Edital e o efetivamente empregado se referem a parâmetros complementares, associados principalmente a adicional de periculosidade; improdutividade da mão-de-obra; ferramentas e equipamento de proteção individual; horas extras em dias normais de trabalho; e plano de saúde e vale transporte.

52. Furnas foi instada a esclarecer, por meio do Ofício 72-1/2019-TCU/SeinfraElétrica, a razão de não se ter apresentado, no anexo do edital CO.GCM.A.00018.2016, os encargos sociais incidentes sobre o custo da mão-de-obra das composições de preços unitários utilizadas para elaboração do orçamento base.

53. A estatal informou, então, que, em seu entendimento, há diferença entre os encargos sociais e encargos complementares e que a Súmula-TCU 258/2010 exige apenas a publicação dos encargos sociais (Evidência 7, pp. 115 e 116). Assevera que atendeu ao disposto no Manual de Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas (Brasil. Tribunal de Contas da União. *'Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas'*. Brasília: TCU, p. 95, 2014), e sustenta, por fim, que (Evidência 7, pp. 115 e 116):

(...) a composição / formação do preço da mão de obra, é uma estratégia do negócio. Logo, entendemos que estaríamos descumprindo os preceitos legais da Administração, caso seja dada publicidade de nossa Estratégia de Negócio.

54. Em análise dos fatos reportados, pondera-se, preliminarmente, que os encargos sociais são custos que incidem sobre o custo operacional, no caso dos profissionais horistas, ou sobre a folha de pagamento, no caso de mensalistas. Os encargos são classificados em quatro grandes grupos: a) encargos sociais básicos: contribuições sociais obrigatórias por lei que incidem sobre a folha de pagamento; b) encargos que sofrem incidência dos encargos sociais básicos; c) encargos que não sofrem incidência dos encargos sociais básicos; d) taxa de reincidência (André Pachioni Baeta; *'Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas'*. São Paulo: Pini. 2012, p. 158).

55. Há ainda encargos adicionais sobre mão-de-obra, ou seja, outros encargos trabalhistas compulsórios, mas que nem sempre considerados pelos sistemas oficiais de custos, como, por exemplo, equipamento de proteção individual, vale transporte, entre outros (Valmir Campelo, Rafael Jardim Cavalcante. *'Obras Públicas. Comentários à jurisprudência do TCU'*. Ed. 3. Belo Horizonte: Forum, 2014). Nesses casos, faz-se necessária a adaptação dos encargos sociais dos sistemas oficiais para inclusão desses adicionais sobre mão-de-obra. Esses encargos sociais adicionais sobre mão-de-obra são apresentados por Furnas como encargos complementares.

56. Não há limites definidos para os encargos sociais aplicáveis à mão-de-obra. Essa avaliação deve-se ser realizada face às peculiaridades específicas de cada obra, conforme depreende-se do art. 6º, inciso IX, alínea 'f' da Lei 8.666/1993.

57. Nesse lanço, entende-se que Furnas, de fato, considerou peculiaridades específicas da obra no cálculo dos encargos sociais, como, por exemplo, adicional de periculosidade em função do trabalho ser executado em subestação energizada, ferramentas e equipamento de proteção individual.

58. Utilizando a metodologia do Sinapi, aplicada desoneração da folha de pagamento, verifica-se que os encargos sociais, incluídos os encargos específicos, remontam a 152,86% (Evidência 13). Esse valor é inferior aos 201,92% considerados por Furnas.

59. As principais diferenças entre os encargos constantes utilizados por Furnas e o referencial baseado no Sinapi se referem a parâmetros associados a: a) improdutividade natural e regionalismo; b) horas extras em dias normais de trabalho; e c) plano de saúde e vale transporte.

60. Diferentemente do afirmado por Furnas em resposta ao Ofício 72-1/2019-TCU-SeinfraElétrica, não foram identificados, no memorial de cálculos, estudos sobre os parâmetros de improdutividade natural e regionalismo, de horas extras em dias normais de trabalho, bem como de custos com plano de saúde e vale transporte (Evidência 12, pp. 227-295). Esses três itens remontam a 27,78% de acréscimo sobre o custo direto com mão-de-obra (Evidência 12, p. 230).

61. Em relação à questão da improdutividade natural e regionalismo, os gestores informaram durante os procedimentos de entrevistas que orçamento constante da obra foi elaborado a partir de composições de preços unitários referenciadas nos índices de produtividade obtidos a partir do Sistema de Informação de Obras de Transmissão (SIOT) (Evidência 14, p. 3).

62. Trata-se o SIOT de sistema de apropriação de unidades de serviço, índices de produtividade realizados em obras de Furnas, entre outros. Como os índices de produtividade empregados são aqueles constatados em obras anteriores da própria estatal, os parâmetros relativos à improdutividade natural já se encontram incorporados. Por conseguinte, não se demonstra justificada a motivação desse acréscimo em encargos sociais complementares.

63. Outrossim, no que se refere a execução de serviços em regime de horas extras em dias normais de trabalho, os gestores informaram, durante a visita *in-loco* às obras, que não havia execução rotineira de serviços nesse regime, nem tampouco previsão para tanto. Nesse sentido, caso não haja necessidade de antecipação do serviço, reputa-se indevida a consideração, no orçamento, dos custos associados ao pagamento de horas extras em dias normais.

64. Considerando que não há constatação de sobrepreço contratual, conforme exposto na Análise de Preços (Evidência 9), entende-se dispensável maior aprofundamento sobre as justificativas para os valores empregados aos itens.

65. No que cinge a diferença entre os encargos apresentados no edital e os efetivamente empregados nas composições de custos, apesar de Furnas alegar que a Súmula-TCU 258/2018 não exige a apresentação dos encargos complementares, esse entendimento não encontra fundamento na doutrina nem tampouco na jurisprudência deste TCU.

66. Não há, na jurisprudência do TCU, dispensa de apresentação desses ditos encargos complementares no anexo do edital. Confirma-se entendimento em sentido oposto, como, por exemplo, exegese do item 9.4.2.2 do Acórdão 1.612/2010-TCU-Plenário, Min. Rel. Raimundo Carreiro, que determinou ao Ministério das Comunicações que ‘faça constar no edital todos os encargos sociais que devem ser passíveis de recolhimento pela empresa contratada para a prestação dos serviços pretendidos’.

67. A omissão dos encargos adicionais, portanto, demonstra ausência de detalhamento dos encargos sociais que afronta o estabelecido no art. 7, § 2º, II da Lei nº 8.666/1993, conforme já registrado no item 1.8.2.1 do Acórdão 2.133/2013-TCU-Plenário, Min. Rel. Walton Rodrigues.

68. Por fim, não se sustenta alegação de que a composição ou formação de preços da mão de obra seja uma estratégia do negócio que necessite sigilo. Não há nexo de causalidade entre ganhos de eficiência com a incidência de periculosidade sobre determinadas atividades laborais, trabalho em regime de horas extras, ou custos associados a equipamentos de proteção individual.

69. Contrariamente à alegação de Furnas, reconhece-se que a apresentação clara e transparente no edital e no contrato de que os custos de realização do empreendimento já consideram a execução do

serviço em regime de horas extras em dias normais já antevê e resolve possível pleito relativo ao pagamento de horas extras, caso haja necessidade de antecipação do serviço. Deve-se recordar à estatal também o princípio basilar de observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, consoante insculpido no art. 3, inciso I da Lei 12.527/2011.

III.2.3. Conclusão da Equipe

70. Conclui-se que o orçamento anexo ao Edital CO.GCM.A.0018.2016 não se encontra suficientemente detalhado, face a omissão de encargos efetivamente considerados para composição dos custos totais com a mão-de-obra dos serviços de construção e engenharia, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea 'f'; ao art. 7, § 2º, inciso II; e ao art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93; bem como ao disposto na Súmula-TCU 258/2010.

71. Entende-se que interpretação equivocada acerca da estruturação dos encargos sociais e sua apresentação conforme disposto na Súmula-TCU 258/2010 e art. 6º, inciso IX, alínea 'f'; art. 7, § 2º, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93 é a principal causa da irregularidade apontada.

72. Considerando que não há indícios de ato antieconômico, nem tampouco grave infração à normal legal, considera-se desarrazoada a apresentação de proposta de encaminhamento para audiência dos responsáveis. Trata-se de falha precipuamente formal, motivo pelo qual este Achado se classifica como Falha/Impropriedade.

73. Ante todo o exposto, propõe-se dar ciência à Furnas de que a omissão do detalhamento dos encargos sociais adicionais sobre mão de obra no orçamento integrante de edital de licitação afronta o disposto na Súmula-TCU 258/2010 e art. 6º, inciso IX, alínea 'f'; art. 7, § 2º, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93.

IV. Comentários dos Gestores

74. Em atendimento ao item 9.4 proferido pelo Acórdão 1.255/2013-TCU-Plenário, Min. Rel. Marcos Bemquerer, registra-se que o relatório preliminar desta auditoria não foi submetido a comentários dos gestores, visto que os achados detectados não compreendem matéria de alta complexidade ou de grande impacto para seu saneamento, requisitos esses que devem estar presentes consoante as Normas de Auditoria do Tribunal (NAT 145). Ademais, não há, no presente relatório, irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) ou de retenção parcial de valores (IGR), nos termos do art. 118, § 1º, incisos IV e V, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

V. Conclusão

75. Esta Auditoria de Conformidade teve por objetivo fiscalizar obra e contrato concernente à substituição do setor de 34,5 kV da SE Brasília Geral, incluindo o respectivo processo licitatório. O trabalho decorre do Acórdão 835/2019-TCU-Plenário, Min. Rel. José Múcio Monteiro. Nesse plano, relatoria deste processo foi atribuída a Ministra Ana Arraes, em decorrência de sorteio para a fiscalização de obras públicas, consoante dispõem os arts. 8º e 9º da Resolução-TCU 280/2016, bem como o art. 18-A da Resolução-TCU 175/2005.

76. Para execução do empreendimento, Furnas realizou o processo de licitação CO.GCM.A.00018.2016, sob o regime da Lei 8.666/93, de menor preço, na modalidade concorrência, que culminou na formalização do Contrato 8000010287, em regime de empreitada integral com a Fasttel Engenharia (Fasttel), no valor de R$ 31.862.905,61 (data base: janeiro/2018).

77. As questões de auditoria versam sobre: a) detalhamento do orçamento do edital ou do contrato, e compatibilidade dos preços com os valores de mercado; b) adequação do projeto básico para balizar as propostas apresentadas pelos licitantes em relação às Resoluções Autorizativas da Aneel; c) regularidade do procedimento licitatório; d) conformidade da formalização do contrato e da execução contratual.

78. Em relação à primeira questão, de adequação do orçamento e dos preços, os procedimentos executados sobre a compatibilidade dos preços em relação a valores de mercado se encontram consolidados na documentação acostada à Evidência 9. Nada veio ao conhecimento da equipe de auditoria para indicar que o objeto não se encontre em conformidade com os critérios aplicáveis.

79. Ainda no tocante à primeira questão, mas com enfoque no exame da adequação do

orçamento, constatou-se que o orçamento anexo ao Edital CO.GCM.A.0018.2016 não se encontra suficientemente detalhado, face a omissão de encargos efetivamente considerados para composição dos custos totais com a mão-de-obra dos serviços de construção e engenharia, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea 'f'; ao art. 7, § 2º, inciso II; e ao art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93; bem como ao disposto na Súmula-TCU 258/2010 (Achado III.2). Esse achado foi tipificado como Falhas/Impropriedades (F/I) e formulou-se proposta de ciência a Furnas.

80. Quanto à segunda questão, no que cinge a adequabilidade dos projetos, as avaliações de projeto básico e executivo se limitaram à conformidade em relação à Resolução Autorizativa-Aneel 5.012, de 20/1/2015, conforme descrito na documentação acostada à Evidência 10. Nada veio ao conhecimento da equipe de auditoria para indicar que o objeto não se encontre em conformidade com os critérios aplicáveis.

81. No que se refere à terceira e quarta questões de auditoria, pertinentes ao certame licitatório, à formalização e execução do termo contratual decorrente, em função dos procedimentos aplicados, contatou-se um achado comum, de atraso na implantação do empreendimento, visto que as obras de reforço da SE Brasília Geral se encontram com atraso superior a 29 (vinte e nove) meses em comparação ao cronograma estabelecido pela Aneel, configurando, assim, inobservância do cronograma estabelecido no art. 2º e Anexo II, item II.3, da Resolução Autorizativa 5.012/2015 (Achado III.1). Com base na análise desenvolvida em específico, esse achado foi tipificado como Falhas/Impropriedades (F/I), com proposta de ciência a Furnas.

82. Por fim, menciona-se a melhoria na governança de orçamentos e contratos de obras como potencial benefício desta fiscalização, conforme a classificação presente na Portaria-Segecex 37, de 13/12/2018.

VI. Proposta de encaminhamento

83. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

83.1. dar ciência à Furnas quanto às seguintes irregularidades:

83.1.1. a execução das obras de reforço da SE Brasília Geral, objeto do Termo Contratual TC 8000010287, encontra-se com atraso de mais de 29 meses em relação ao cronograma estabelecido pela Aneel, situação essa que configura desrespeito ao prazo estabelecido no art. 2º e Anexo II, item II.3, da Resolução Autorizativa Aneel 5.012/2015.

83.1.2. a omissão do detalhamento dos encargos sociais adicionais sobre mão de obra no orçamento integrante de edital de licitação afronta o disposto na Súmula-TCU 258/2010 e art. 6º, inciso IX, alínea 'f'; art. 7, § 2º, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93.

83.2. encerrar o processo com fulcro no art. 169, inciso V do RITCU."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria inserida no Fiscobras 2019 relativa às obras e ao contrato de substituição do setor de 34,5 kV da Subestação (SE) Brasília Geral. Os investimentos são realizados com recursos próprios de Furnas Centrais Elétricas (Furnas).

2. As obras fiscalizadas integram estratégia para assegurar o atendimento de população de aproximadamente três milhões de pessoas, com condições de segurança e confiabilidade no sentido de garantir o fornecimento ininterrupto de energia elétrica.

3. O volume de recursos fiscalizados alcançou R$ 31.862.905,61, que corresponde ao valor total do contrato firmado para realização das obras.

4. A auditoria teve por objetivo fiscalizar o processo licitatório, o contrato resultante e a obra. A fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as seguintes questões:

a) o orçamento do edital ou do contrato se encontra devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários), acompanhado das composições de todos os custos unitários dos serviços associados, e os preços definidos são compatíveis com os valores de mercado?

b) o projeto básico contém informações suficientes para balizar as propostas apresentadas pelos licitantes e, em conjunto com o projeto executivo, se encontra em conformidade com as resoluções autorizativas da Aneel?

c) o procedimento licitatório foi regular?

d) a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais? Sua execução foi adequada?

5. Feitas as análises orientadas pelas questões acima, a equipe de auditoria detectou falhas formais, que não comprometeram de forma relevante a condução do processo licitatório e a execução do contrato.

6. O processo licitatório do empreendimento culminou na formalização do Termo Contratual TC 8000010287 com a empresa Fasttel Engenharia (Fasttel).

7. Constatou-se que a implantação das obras de reforço da SE Brasília Geral apresenta atraso superior a 29 meses em relação ao cronograma estabelecido no art. 2º e Anexo II, item II.3, da Resolução Autorizativa da Aneel (ReA) 5.012/2015. A execução do empreendimento tem data de conclusão prevista para 28/8/2020.

8. A equipe de auditoria apurou que Furnas necessitou de 30 meses para realizar procedimentos internos antes da publicação do certame licitatório. De modo geral, atribuiu-se o atraso nos procedimentos internos à modificação na forma do regime de execução contratual dos empreendimentos de transmissão autorizados pela Aneel, pois passou de modelo de aquisições segregadas de projetos, equipamentos, materiais e serviços de engenharia para o regime de empreitada integral - *turn key*. A mudança trouxe também a necessidade de tempo adicional para assimilação de conhecimentos específicos e adequação a exigências jurídicas, técnicas e de boa gestão administrativa e financeira.

9. Furnas afirmou, ainda, que, depois desse aprendizado inicial, a estratégia de contratação em regime de empreitada integral vem evoluindo desde sua adoção e que espera, com o passar do tempo, resultados mais eficientes.

10. A consequência imediata do atraso nas obras é a continuidade do risco de desabastecimento inerente do atual arranjo do setor de 34,5 kV da SE Brasília Geral, o que reforça a necessidade de mitigar o risco de atrasos semelhantes em futuras contratações, de modo a buscar procedimentos operacionais mais eficientes.

11. Considerando que a unidade jurisdicionada já tem sinalizado melhorias em seus processos internos com o intuito de reduzir o tempo envolvido nas contratações, possíveis ganhos de eficiência da estatal ou oportunidades de melhoria poderão ser avaliados e monitorados em outras fiscalizações de contratações promovidas no regime atual.

12. Outro ponto destacado pela equipe de auditoria diz respeito a falhas no orçamento anexo ao Edital CO.GCM.A.0018.2016, devido à omissão de encargos que deveriam ser considerados para composição dos custos totais com a mão de obra dos serviços de construção e engenharia. Tal falta contraria os arts. 6º, inciso IX, alínea "f", 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, bem como o disposto na Súmula TCU 258/2010.

13. Como visto, as duas principais constatações verificadas pela equipe de auditoria têm relação com aspectos formais, com baixo potencial de prejuízo. Assim, foi proposto somente dar ciência das falhas à estatal, para que adote medidas com o objetivo de evitá-las no futuro.

14. Adicionalmente, destaco que atualmente as licitações de Furnas são orientadas por regulamento baseado na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais). Desse modo, considerando que os dispositivos da lei 8.666/93 descumpridos encontram equivalentes nessa nova referência legal, ao cientificar a empresa quanto às falhas formais entendo pertinente informar os dispositivos legais que devem ser observados no novo marco legal.

Ante o exposto, acolho as análises e as conclusões da unidade instrutiva como minhas razões de decidir, acompanho sua proposta e VOTO por que seja aprovada a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2511/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.489/2019-1
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Luiz Carlos Ciocchi (CPF 374.232.237-00).
3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Unidade: Furnas Centrais Elétricas S.A.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica - SeinfraElétrica.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria, no âmbito do Fiscobras 2019, nas obras para substituição de equipamentos na Subestação (SE) Brasília Geral.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 1º e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso III, e 250, inciso I, do Regimento Interno, em:

9.1. dar ciência à Furnas Centrais Elétricas S/A de que:

9.1.1. atraso de mais de 29 (vinte e nove) meses na execução das obras de reforço da SE Brasília Geral, objeto do Termo Contratual TC 8000010287, configura desrespeito ao prazo estabelecido no art. 2º e Anexo II, item II.3, da Resolução Autorizativa Aneel 5.012/2015;

9.1.2. omissão do detalhamento dos encargos sociais adicionais sobre mão de obra no orçamento integrante de edital de licitação afronta o disposto na Súmula TCU 258/2010 e arts. 31, § 2º, 42, § 2º, inciso I, e art. 69, §2º, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais).

9.2. arquivar o processo.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2511-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 009.727/2019-1.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS 2019. CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE ONCOLOGIA E HEMATOLOGIA DO HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO EM PORTO ALEGRE-RS. RISCO DE NÃO CONCLUSÃO DO EMPREENDIMENTO. PROJETO EXECUTIVO DEFICIENTE. AUSÊNCIA DE ESTUDOS DE VIABILIDADE. CRITÉRIO DE MEDIÇÃO INADEQUADO DO ITEM ADMINISTRAÇÃO LOCAL. ALGUMAS PROVIDÊNCIAS JÁ ADOTADAS PELO GESTOR. DETERMINAÇÕES, CIÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO FUTURO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com os ajustes de forma pertinentes, o Relatório de Auditoria (peça 29) elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), cujas propostas contaram com a anuência da diretora daquela unidade técnica (peça 30):

I. Apresentação

1. Trata-se de fiscalização realizada no Grupo Hospitalar Conceição (Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.), inserida no Fiscobras 2019, conforme autorização contida no Acórdão 835/2019-TCU-Plenário, que tem como objeto a construção do Centro de Oncologia e Hematologia, localizado na cidade de Porto Alegre/RS.

2. Para a execução do projeto foram firmados os contratos 43/2015 e 461/2017. O primeiro pactuado com o Consórcio Vanguarda Engenharia e Cassiano Arquitetos, teve como objeto a elaboração do projeto executivo, no valor atual de R$ 1,35 milhões. O segundo, assinado com a empresa SIAL Construções Civis LTDA., tem como objeto a execução da obra, no valor de original de R$ 75 milhões (valor atual: R$ 77,4 milhões).

3. Nos anos de 2015 a 2018 foram destinados recursos para a obra provenientes de emendas da bancada parlamentar do estado do Rio Grande do Sul, que disponibilizou R$ 22,2 milhões em 2016, por meio das emendas nº 7122.0011 e 7122.0012, R$ 16,3 milhões, em 2017, por meio da emenda nº 7122.0001 e R$ 5,9 milhões de reais, em 2018, através da emenda nº 7122.0005, totalizando R$ 44, 4 milhões.

4. Assim, os recursos federais até agora previstos para obra são consignados diretamente ao Grupo Hospitalar Conceição (UO 36210), na ação orçamentária Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde, dentro do Programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

5. Por fim, cumpre informar que a relatoria desse processo foi atribuída ao Exmo. Ministro Vital do Rêgo, em observância ao art. 18-A da Resolução-TCU 175, de 25 de maio de 2005, o qual estabelece que os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas, ainda que não incluídos no plano de fiscalização destinado a atender as exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias, serão sorteados entre os ministros e os ministros-substitutos.

II. Importância socioeconômica

6. O Grupo Hospitalar Conceição (GHC) é uma Empresa Pública vincula ao Ministério da Saúde que atua nas áreas de atenção à saúde, ensino e pesquisa no município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. É reconhecido como o maior complexo prestador de saúde da Região Sul, oferecendo todas as especialidades de um hospital geral na atenção ambulatorial, emergência, internação e programa de atenção domiciliar. Seu atendimento é exclusivamente destinado ao Sistema Único de Saúde (SUS).

7. Sua constituição se deu em 1975, quando a União, por meio do Decreto n° 75.403, de 20 de fevereiro (posteriormente alterado pelo Decreto n° 75.457, também de 1975), declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, da totalidade das ações constitutivas do capital social das empresas do Grupo Hospitalar Conceição, composto então pelo Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., Hospital Cristo Redentor S.A. e Hospital Fêmina S.A. (https://www.ghc.com.br/default.asp?idMenu =institucional&idSubMenu=9)

8. Atualmente o grupo é composto por 4 unidades hospitalares (Hospital Nossa Senhora da Conceição, Hospital da Criança Conceição, Hospital Cristo Redentor e Hospital Fêmina), 1 Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e 12 Unidades Básicas de Saúde (UBS). Além disso conta com 3 centros de Atenção Psicossocial e um Centro de Educação Tecnológica e Pesquisa em Saúde, conhecido como Escola GHC, todos localizados em Porto Alegre/RS.

9. Sua atuação no município está regulada por meio de termo de cooperação entre o Grupo e o Município de Porto Alegre, o qual normatiza a pactuação relativa à gerência e gestão de serviços e ações de saúde do Sistema Único de Saúde no Município. Nesse termo também estão definidas as metas e as características gerais dos serviços e atividades desenvolvidas. (https://www.ghc.com.br/files/contratualizacao.pdf)

10. O GHC realiza cerca de 3 mil diagnósticos de câncer por ano, e ainda recebe cerca de 2 mil pacientes de oncologia via central de marcação (Evidência 1, pg. 1), sendo responsável por 40% das sessões de quimioterapia do SUS em Porto Alegre. Sua estrutura conta com 52 leitos de internação oncológica, 37 leitos do serviço de medicina interna e 6 leitos de quimioterapia no Hospital Nossa senhora Conceição. No Hospital Fêmina conta com 8 poltronas de quimioterapia (Evidência 2, p. 3).

11. A estrutura do novo Centro de Oncologia prevê um espaço de 31 poltronas de quimioterapia, 11 leitos ambulatoriais para quimioterapia (hospital-dia) e 94 leitos de internação oncológica, portanto a previsão é que será possível realocar todos os serviços já existentes e cuja estrutura física é deficitária e inadequada, otimizando equipes e prestando assistência oncológica completa em um único local (Evidência 2, p. 3-4).

III. Introdução

III.1. Deliberação que originou o trabalho

12. Em cumprimento ao Acórdão 835/2019 - Plenário, realizou-se a auditoria Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., no período compreendido entre 13/05/2019 e 21/06/2019. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos recursos envolvidos e a relevância do empreendimento para a população do estado.

III.2. Visão geral do objeto

13. O projeto inicial de construção de um centro oncológico para a rede do GHC data de 2008. Naquele ano, o Grupo já identificava a necessidade de ampliação da capacidade de atendimento e atenção de pacientes portadores de patologias hemato-oncológicas, posto que essas patologias se apresentavam como a segunda maior causa de mortalidade no Rio Grande do Sul.

14. A título de exemplo, em 2015, 19,5% dos óbitos registrados na rede GHC tiveram como causa algum tipo de câncer. Por sua vez, no ano de 2016, o GHC registrou 6 mil internações de casos oncológicos (o que equivale dizer que a cada 4 internações, uma ocorreu devido a câncer), realizou mais de 33 mil sessões de quimioterapia e mais de 950 encaminhamentos para radioterapia (evidência 3).

15. Segundo o Instituto Nacional de Câncer (INCA), no ano de 2018, a Região Sul foi a segunda entre as regiões brasileiras na estimativa de novos casos de câncer. Registrando 125.730 novos casos.

Brasil			
Estimativas para o ano de 2018 do número de casos novos de câncer			
Região	Estimativa de novos casos		
	Masculino	Feminino	Total
Norte	11.590	11.770	23.360
Nordeste	58.770	58.510	117.280
Centro-Oeste	21.630	21.980	43.610
Sul	72.560	53.170	125.730
Sudeste	135.590	137.020	272.610
Brasil	300.140	282.450	582.590

Figura 8 Fonte: http://www1.inca.gov.br/estimativa/2018/casos-brasil-consolidado.asp

16. Por sua vez, o estado do Rio do Rio Grande do Sul registrou o aparecimento de cerca de 54.800 novos casos de câncer no mesmo ano. Sendo que destes, 7.670 ocorreram em sua capital, Porto Alegre. Esses números colocam o estado no 4ª lugar entre os estados que mais registraram novos casos de doenças oncológicas. E a sua capital entre as 5 capitais brasileiras que mais registraram novos casos de câncer.

Rio Grande do Sul e Porto Alegre		
Estimativas para o ano de 2018 do número de casos novos de câncer no Rio Grande do Sul e Porto Alegre		
	Estado	Capital
População	11.329.605	1.479.101
Estimativa de novos Casos de Câncer	54.800	7.670

Figura 9- Fonte: http://www1.inca.gov.br/estimativa/2018/estimativa-2018.pdf & IBGE

Casos de Câncer no Brasil em 2018, por Estado e Capital

Estado	Casos		Capital	Casos
Acre	1.070		Rio Branco	750
Amapá	830		Macapá	660
Amazonas	5.860		Manaus	4.250
Pará	9.260		Belém	3.290
Rondônia	2.980		Porto Velho	940
Roraima	680		Boa Vista	550
Tocantins	2.680		Palmas	510
Alagoas	5.050		Maceió	1.840
Bahia	27.400		Salvador	6.570
Ceará	22.750		Fortaleza	6.790
Maranhão	8.730		São Luiz	2.200
Paraíba	9.430		João Pessoa	1.890
Pernambuco	23.620		Recife	5.210
Piauí	6.900		Teresina	1.860
Rio Grande do Norte	8.470		Natal	2.270
Sergipe	4.930		Aracaju	1.500
Distrito Federal	8.450		-	-
Goiás	18.060		Goiânia	4.890
Mato Grosso	8.360		Cuiabá	1.940
Mato Grosso do Sul	8.740		Campo Grande	2.970
Espirito Santo	11.540		Vitória	1.260
Minas Gerais	57.590		Belo Horizonte	8.700
Rio de Janeiro	62.230		Rio de Janeiro	29.210
São Paulo	141.250		São	41.860

			Paulo	
Paraná	43.580		Curitiba	6.920
Rio Grande do Sul	**54.800**		**Porto Alegre**	**7.670**
Santa Catarina	27.350		Florianópolis	1.610
Brasil	**582.590**		**Brasil**	**148.110**

Figura 10 - Fonte INCA

**Números arredondados para múltiplos de 10.*

17. Portanto, diante do aumento significativo do número de pacientes com diagnóstico de câncer no estado do Rio Grande do Sul, o GHC projetou a construção de um Centro Oncológico visando contemplar em um único local as unidades necessárias ao atendimento dos pacientes com essa patologia, promovendo diagnósticos (ambulatório e recursos de imagem), tratamentos (radioterapia e quimioterapias) e internações, em ambiente hospitalar humanizado (evidência 3).

18. O plano de construção do centro oncológico também está alinhado com o Programa de incentivo à criação de unidades de transplantes de medula, Portaria 2.758 de 11/12/2014, bem como com as diretrizes da Política Nacional de Humanização do tratamento hospitalar.

19. O empreendimento, localizado na Av. Francisco Trein, nº 596, Bairro Cristo Redentor, Porto Alegre/RS, possui área total projetada de 14.381,70 m², divididos em 7 pavimentos, cada qual com uma destinação: térreo: radioterapia; mezanino: administração e conveniência; 2ª pavimento: quimioterapia; 3º pavimento: ambulatório; 4º pavimento: internação clínica e cirúrgica; 5º pavimento: internação terapia hematológica; e 6º pavimento: ensino e pesquisa.

20. Estão previstos 50 leitos de internação clínica/cirúrgica/diagnóstico e 44 leitos de internação de hematologia/transplante (evidência 2, pg.1-5 e evidência 3).

21. Além do aumento de leitos, estão previstos 21 consultórios, 3 aparelhos de radioterapia, um centro de prevenção e um centro de reabilitação. Com o implemento dessa estrutura está previsto um aumento de 200% nas consultas (projeção anual de 83.500) e 50% de tratamento quimioterápico (71.918 procedimentos). Bem como está projetado o tratamento radioterápico de cerca de 1.800 pacientes, 70 transplantes de medula e capacidade de atendimento de 600 casos de reabilitação (Evidência 3).

22. Essa nova estrutura tem como objetivo a melhoria da qualidade nos tratamentos de patologias oncológicas, por meio de consultas integradas (clínica, cirúrgica e radioterápica), ambulatórios temáticos conforme a especificidade da doença; prevenção e reabilitação; tratamento no tempo correto, incorporação de radioterapia e transplante de medula, preparo e aplicação de quimioterápicos e adequação da área física às normas da vigilância sanitária e do Ministério Público do Trabalho. Sobre as premissas de Saúde como bem-estar físico, mental e social; o paciente como centro; atendimento integral e contínuo, gestão de casos, apoio à rede de saúde e integração com centro de excelência.

23. O orçamento referencial da licitação foi da ordem de R$ 104.350.775,90, sendo que a proposta vencedora da empresa Sial Construção Civil Ltda. (LOA e Excel 1ª requisição) foi de R$ 75.017.705,34, o que equivale dizer que o desconto aplicado foi de 28,11%. O valor atual do contrato é de R$ 77.432.622,92, após reajuste contratual em março 2018, no montante de R$ 2.742.570,26 e um aditivo contratual no total de R$ 419.252,10 (Evidência 1, pg. 5).

Valor do Contrato 461/2017 – Centro Oncológico GHC		
Orçamento Licitação	R$	104.350.775,90
Proposta Sial (Base março 2017)	R$	75.017.705,34
Saldo reajustado	R$	74.270.800,56
Reajuste (março 2018)	R$	2.742.570,26
1º Aditivo	R$	419.252,10

Valor atual do Contrato 461/17	**R$**	**77.432.622,92**

24. Os recursos para o empreendimento são consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Ação de Governo 6217 – Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministérios da Saúde, dentro da Unidade Orçamentária Hospital Nossa Senhora da Conceição.

25. Do ano de 2015 até o presente, a LOA já destinou cerca de R$ 40 milhões ao empreendimento. Deste total, R$ 1.241.807,75 foram pagos às empresas Vanguarda Sistemas Estruturais Abertos Engenharia Ltda / Schertel & Cassiano Arquitetos Associados, responsáveis pelos projetos; e R$ 10.567.686,72 pagos à responsável pela construção do empreendimento.

26. Até o fim dos trabalhos dessa fiscalização, a obra estava na 13º medição, ocorrida em 1º/4/2019, sendo executado o total de 15,56% do empreendimento, no valor de R$ 11.674.645,47.

III.3. Objetivo e questões de auditoria

27. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras do Centro de Hematologia e Oncologia do Grupo Hospitalar Conceição (GHC). A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: O procedimento licitatório foi regular?

b) Questão 2: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

c) Questão 3: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

d) Questão 4: Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

e) Questão 5: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

f) Questão 6: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

g) Questão 7: Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

h) Questão 8: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

i) Questão 9: Os procedimentos para aquisição de titularidade de terreno são regulares?

28. O detalhamento dos procedimentos executados para cada questão está disposto na matriz de planejamento constante da peça 13.

III.4. Metodologia utilizada

29. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de19 de outubro de 2009).

30. Em relação à análise orçamentária, importa registar que, previamente a esta fiscalização, a CGU avaliou a regularidade dos preços contratados para execução da obra. Na análise foi observado sobrepreço em preços unitários dos serviços orçados por meio de cotação de mercado. Como resultado, foi recomendado ao GHC promover a revisão completa da planilha orçamentária e contratual do Centro Oncológico do GHC.

31. Em resposta, o grupo determinou a não execução dos itens apontados pela CGU. Além disso, contratou empresa externa especializada em orçamentação para que, em 3 meses, realizasse auditoria e revisão dos valores das planilhas orçamentárias. Até o encerramento desta fiscalização a auditoria não foi concluída (evidência 1 e, pg. 9, evidência 2, p. 5 e evidência: nota técnica CGU).

32. No que diz respeito a presente auditoria, a análise do orçamento do contrato 461/2017 foi realizada a partir da ferramenta Sistema de Análise do Orçamento – SAO, por meio do qual se comparam os preços apresentados no orçamento do contrato com os parâmetros oficiais do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e as cotações de mercado

colhidas pela Controladoria Geral da União (CGU), as quais foram validadas por meio de pesquisa de preço ou por comparação com referenciais similares.

33. A análise foi efetuada com base na curva ABC de serviços, elaborada para a verificação da adequabilidade de preços e quantitativos, sendo a escolha dos principais serviços feita por amostragem em função da representatividade do serviço frente ao valor total da obra (Anexo A).

34. A representatividade da amostra analisada foi de 24,14%, correspondendo a 31 itens de serviço analisados. Foram observados alguns itens com sobrepreço, no entanto, não foi identificado sobrepreço global. Conforme já pacificado na jurisprudência do TCU, os sobrepreços unitários de serviços, quando não avaliados em conjunto com outros itens da planilha orçamentária, não são suficientes para caracterizar, por si só, eventual sobrepreço ou superfaturamento do empreendimento. O percentual de desconto identificado foi de 1,45% em relação à amostra, o que representa 0,35% em relação ao contrato.

35. Registre-se, ainda, que com a finalidade de aprofundar os conhecimentos sobre o objeto de controle, foi solicitado à SECCOR/TCU relatório de inteligência contendo análise dos vínculos existentes entre os responsáveis pelas contratações envolvendo o objeto e as empresas participantes do certame, bem como de seus sócios.

36. Contudo, os estudos não revelaram, a partir dos dados analisados, indícios que merecessem o aprofundamento das análises. Essa conclusão, contudo, não tem condão de afirmar cabalmente que não há qualquer prática correlata.

III.5. Limitações inerentes à auditoria

37. Não houve limitações aos trabalhos de auditoria, exceto pela pluralidade dos itens da planilha orçamentária do contrato, mais de 2.800, fato que impossibilitou a análise pormenorizada de todos os itens. Desta forma, conforme disposto no subitem "metodologia", fui utilizada a curva ABC, elaborada para verificar a adequabilidade de preços e quantitativos, de forma que foram analisados os itens com maior representatividade em relação ao preço total.

III.6. Volume de recursos fiscalizados

38. O volume de recursos fiscalizados foi de R$ 77.432.622,92, correspondente ao valor atual do Contrato 461/2017, celebrado entre o Grupo Hospital Conceição e empresa SIAL Construção Civil Ltda. (data base março 2017).

III.7. Benefícios estimados da fiscalização

39. Espera-se que a implementação das medidas propostas pelo TCU contribua para a redução dos riscos que envolvem o empreendimento, principalmente para garantir a conclusão das obras e o devido funcionamento do hospital. Também pretende-se contribuir para a ocorrência das necessárias correções no Projeto Executivo, evitando, assim potenciais aditivos contratuais, bem como para a melhoria de futuros projetos de infraestrutura.

IV. Achados de auditoria

IV.1. Riscos que podem impedir a conclusão e/ou o funcionamento adequado do empreendimento.

Tipificação

40. O presente achado foi classificado como Outras Irregularidades (OI), com proposta de recomendação e ciência ao gestor devido ao fato que o Órgão já está ciente e tomando medidas para sanear os problemas, de forma que a medida corretiva mais adequada dispensa audiências ou oitivas.

41. Portanto, a irregularidade não se enquadra nos termos do art. 118, § 1º, inc. IV, da Lei 13.707/2018 (LDO para 2019), o qual preceitua que serão classificados como indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que (a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou (b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

42. Como também não atende à conceituação contida nos incisos V e VI do § 1º e da mesma lei, que classificam, respectivamente, como irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) aquela que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do § 1º, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário; e irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IG-C), aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação contida nos incisos IV ou V do § 1º.

Situação encontrada

43. Devido ao planejamento inadequado e a deficiência na análise e gerenciamento dos riscos realizados pela Administração do GHC, no que se refere à elaboração do projeto do Centro de Oncologia, pode ocorrer insuficiência orçamentária para a conclusão da obra e/ou para sua adequada operação, o que pode ocasionar a paralisação da construção, ou ainda, a não entrada em operação do novo centro, ou no seu funcionamento parcial, impactando na qualidade dos atendimentos de saúde prestados pela GHC.

44. Foram constatados riscos que podem comprometer a entrega final do serviço de saúde à população e que ainda não foram devidamente mitigados pelos gestores do empreendimento, como: (i) risco de atraso e/ou paralisação das obras devido à falta de recursos orçamentários para finalizar as obras civis; (ii) risco de prestação insuficiente dos serviços à população devido à ausência de equipamentos necessários à adequada operação; e (iii) risco de início das obras sem aprovação do Estudo de Viabilidade Urbana.

Risco de atraso e/ou paralisação das obras devido à falta de recursos orçamentários para finalizar a obra

45. Atualmente o GHC estima que, para a finalização da obra do Centro Oncológico e para o início da prestação dos serviços de saúde, serão necessários os seguintes recursos (Evidência 1, p.5; evidência 2, p. 14):

Etapas	Responsável	Custo (R$)
Conclusão das obras	Sial	R$ 77.432.622,92
Equipamentos	GHC	R$ 30.000.000,00 (valor estimativo)
Total estimado		**R$ 107.432.622,92**

Tabela 3 - fonte GHC. Autoria: SeinfraUrbana

46. Em relação ao que já foi contratado para a obra (R$ 77,4 milhões), constatou-se que o GHC possui orçamento empenhado da ordem de R$ 39,5 milhões, sendo cerca de R$ 34 milhões originados de emendas parlamentares da bancada do Rio Grande do Sul e R$ 5,6 milhões do seu próprio orçamento (Evidência 11, p. 8).

47. Neste cenário existe a necessidade de suplementação de recursos na ordem de R$ 37,8 milhões para alcançar o valor total contratado, sem considerar valores decorrentes de reajuste contratual ou eventuais aditivos até o fim do contrato.

Núm. Processo	NE	Favorecido	Natureza Despesa		Situação	R$
657/17	51	SIAL Construções LTDA	4490	Obras e Instalações	Empenhado	39.556.282,88
Valor contratual atual (Contrato + reajuste + aditivo)						77.432.622,92
Necessidade de suplementação orçamentária						**37.8763.40,04**

Tabela 4 - fonte GHC. Autoria: SeinfraUrbana

48. O montante faltante representa 48,92% do total do valor obra, portanto a sua ausência pode causar atrasos na execução do empreendimento e até mesmo inviabilizar a conclusão das obras, que nesse momento está com cerca de 15,5% executados.

49. Registre-se que o GHC apresenta informações de que tem articulado junto à bancada parlamentar do Rio Grande Sul a possibilidade de emendas parlamentares com a dotação orçamentária necessária para a conclusão da obra, bem como sinaliza a possibilidade de readequações dentro de seu orçamento para suportar algumas despesas relacionadas à obra em questão. Contudo, até o fim desta auditoria, não havia nenhuma garantia de que os recursos necessários para a conclusão das obras do Centro Oncológico seriam consignados ao órgão (Evidência 11, p. 2).

50. Sobre o risco de paralisação da obra, destaca-se que recentemente o Acórdão 1079/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rêgo, apresentou os resultados de amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no Brasil, onde foi apontado que cerca de 10% das obras paralisadas do PAC tem como motivo da paralisação questões orçamentárias e/ou financeiras. Ou seja, são cerca de 294 obras que deixam de entregar resultados para a sociedade por enfrentar dificuldades orçamentárias.

51. Portanto, é imperativo que a Direção do GHC se antecipe no sentido de planejar ações alternativas caso não obtenha o valor restante para a conclusão das obras, considerando o cenário de restrição econômica e considerando que o impacto da concretização do risco de insuficiência orçamentária pode inviabilizar a conclusão do empreendimento e consequentemente a não disponibilização do serviço de saúde à sociedade.

52. Registre-se que, em respostas à requisição de auditoria, o Ministério da Saúde informou que no PLOA 2020 elaborado pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde –SAES não há previsão de recursos de investimentos destinados à conclusão das obras do Centro de Hematologia e Oncologia do Grupo Hospitalar Conceição – GHC (evidência 14).

53. Por fim, importa registrar que Construção do Centro Oncológico do GHC não consta do PPA 2016-2019, nem tampouco tem ação orçamentária especifica nas Leis Orçamentárias Anuais, e que os recursos que são destinados ao Projeto constam de dotação “guarda-chuva”, sem especificação da obra, em afronta ao determinado nos § 1º do art. 167 da Constituição Federal de 1988 e § 5º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e nos incisos I e II do art. 16, também da LRF.

54. A ausência de previsão do investimento no PPA não somente contraria a melhor gestão orçamentária, mas também dificulta a acompanhamento do investimento pela sociedade e dificulta a consignação de dotações orçamentárias que poderiam suportar a conclusão da obra.

55. Nesse sentido, o art. 8º da Lei 8.666/93 preceitua que “a execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução”, tal previsão tem por objetivo que as contratações da Administração Pública observem a economicidade e a eficiência e evitem o desperdício de recursos públicos, como, por exemplo, a paralisação de obras públicas inacabadas ou sem funcionalidade.

56. Por conseguinte, e de acordo com a melhores práticas orçamentárias, será proposto que a Direção do GHC em seus próximos empreendimentos siga o ordenamento orçamentário e que observe as melhores práticas orçamentárias aplicáveis.

Risco de prestação insuficiente dos serviços à população devido à ausência de equipamentos necessários à adequada operação

57. Foi verificado que até o fim dos presentes trabalhos a Direção do GHC não possuía informações acerca do real montante orçamentário necessário para o início das operações do Centro Oncológico, bem como do custo da manutenção necessária para sua operação, e tampouco detinha estratégia definida para asseguração destes recursos, salvo a indicação de que seriam necessárias articulação de emenda parlamentares ao orçamento para o atendimento dessa demanda (Evidência 2, p. 14; Evidência 11, p. 4).

58. Dentre as justificativas apresentadas para a escolha da construção Centro Oncológico do

GCH está o crescente aumento dos números de casos de doenças oncológicas, bem como de o crescente número de mortes decorrentes dessas patologias no estado do Rio Grande do Sul. Bem como a importância do Grupo na rede de atendimento do SUS desses casos na região metropolitana de Porto Alegre.

59. Nesse sentido, o projeto prevê um ambiente adequado para os atendimentos destes casos, com melhores condições para internações e tratamento quimioterápicos. Além disso é projetado a inclusão de novos atendimentos, especificamente tratamentos de radioterapia e transplantes de medula.

60. Para tanto, será necessário que a nova unidade possua equipamentos que ofereçam suporte aos novos atendimentos, como, por exemplo, aceleradores lineares para radioterapias.

61. A Direção do GHC estima para junho de 2021 a entrada em operação dos serviços da nova unidade e informa que estão em curso estudos preliminares para o levantamento das necessidades de equipamentos, mobiliários, recursos humanos e serviços terceirizados (recepção, manutenção predial, vigilância.). Estes estudos indicam que serão necessários recursos da ordem de cerca de 30 milhões de reais para a aquisição de novos equipamentos para o pleno funcionamento do centro oncológico (Evidência 2, p. 14).

62. Foi identificado que a gestão do GHC ainda não possui ciência sobre a real demanda orçamentária para aquisição dos equipamentos necessários a adequada operação do novo Centro Oncológico, bem como também não está ciente dos custos que serão depreendidos com serviços necessários ao funcionamento e manutenção da sua nova unidade.

63. Sobre o tema, foi solicitado ao GHC o detalhamento do custo anual projetado para a operação e manutenção do Centro Oncológico e a fonte de receita que arcará com a despesa projetada, ao passo que foi informado apenas que o orçamento anual atual do Grupo, juntamente com o ajuste da contratualização para remuneração dos serviços prestados ao município de Porto Alegre, serão suficientes para a futura manutenção do novo centro.

64. Em relação aos novos equipamentos necessários, recursos humanos diretos e profissionais de apoio, a documentação apresentada demonstra que estão em curso medidas para estimar as quantidades e impacto orçamentário.

65. Nesse cenário, o estudo tardio sobre o impacto do novo empreendimento expõe o GHC a riscos, como por exemplo a insuficiência de recursos para aquisição de novos equipamentos e para a manutenção do hospital, que se concretizados, poderão prejudicar diretamente a adequada prestação dos serviços de saúde, e em virtude da relevância e da materialidade dos recursos envolvidos na aquisição de equipamentos, é importante que haja um planejamento por parte da Direção do GHC.

Risco de início das obras sem aprovação do Estudo de Viabilidade Urbana

66. Conforme documentação apresentada, o GHC não possui autorização municipal para início das obras, embora tenha documentação que comprove o apoio da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Porto Alegre para implantação do empreendimento (evidência 11, p. 4-6).

67. A devida autorização para as obras somente é possível após a aprovação do Estudo de Viabilidade Urbana (EVU), documentação necessária para a aprovação das obras junto ao Município de Porto Alegre.

68. O contrato para elaboração do projeto executivo do empreendimento, Contrato 43/15, assinado com o Consórcio VC – Vanguarda Engenharia & Cassiano Arquitetos em 28 de julho de 2018, previa como uma das entregas o Projeto Legal para aprovação do empreendimento nos órgãos competentes, contudo essa etapa não foi cumprida pelo contratado.

69. A Direção do GHC informou que atualmente equipe própria é responsável pela elaboração do EVU, contudo a atividade envolve questões relativas a todo o complexo em que o Hospital Nossa Senhora Conceição está instalado, como por exemplo, problemas no somatório das áreas do Complexo HNSC, que estão maiores que o somatório das áreas das escrituras;

70. Até o fim destes trabalhos, havia sido iniciado processo de contratação de empresa para execução de Levantamento Planialtimétrico do Complexo HNSC, como umas das etapas de preparação da documentação necessária para a aprovação do EVU do empreendimento (evidência 2, p.

7).

71. Não obstante os esforços da GHC para conclusão e aprovação dos projetos juntos à prefeitura, o início das obras sem a devida autorização dos órgãos competentes expõe o empreendimento ao risco de incompatibilidade do projeto com as normas vigentes, como por exemplo a NBR 9050/2004 que garante a acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, o código de Edificações de Porto Alegre, Lei Complementar 284, de 27/10/1992, bem como as exigências do corpo de bombeiros quanto à prevenção e combate a incêndios.

72. Ademais, o próprio início das obras sem a aprovação municipal denota fragilidade na análise de riscos para implantação do empreendimento, e contraria o art. 13º da citada Lei Complementar o qual determina que nenhuma obra de construção poderá ser realizada sem prévio licenciamento municipal.

73. Por todo exposto, percebe-se que há uma série de medidas que precisam ser adotas para mitigação dos riscos que envolvem o empreendimento. Riscos que envolvem desde paralisação ou atraso da obra por dificuldade de fiscalização ou por falta de recursos, até a prestação inadequada ou insuficiente dos serviços à população devido à ausência de equipamentos necessários à adequada operação

74. É interessante ressaltar que, em empreendimentos de grande relevância como este, que ocasionam impactos significativos no orçamento do órgão para garantir sua regular operação, é recomendável que, antes de contratar as obras, seja elaborado um mapa de riscos para o seu adequado gerenciamento, perpassando pelas atividades a seguir relacionadas, tal qual é feito em contratações de serviços, ditadas pela Instrução Normativa 5/2018-MPDG (Acórdão 2104/2018-TCU-Plenário):

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

75. Medidas relacionadas ao gerenciamento dos riscos - prática ainda pouco usual na contratação de obras públicas - possibilitam a identificação e mitigação de problemas futuros, tanto relacionados à execução do objeto como, após sua conclusão, para garantir sua regular operação.

76. Nesse contexto, é recomendável que no planejamento dos próximos empreendimentos a Administração do GHC realize uma gestão mais eficaz dos riscos envolvidos, de modo a evitar que a concretização de determinados eventos inviabilize a conclusão da obra e entrada em operação do hospital.

Causas

77. Planejamento inadequado e deficiência na análise e gerenciamento dos riscos envolvendo o empreendimento.

Efeito

78. Potencial atraso e/ou paralisação da obra. Potencial atraso na operação, ou operação inadequada, impactando na qualidade dos atendimentos de saúde prestados pela GHC.

Encaminhamento

79. Recomendar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que mapeie os riscos para as etapas de implementação até o início da prestação dos serviços do Centro Oncológico, juntamente com as definições dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e os respectivos prazos das ações que devem ser adotadas para que, ao final, seja garantido o devido funcionamento imediato do hospital, em especial no que diz respeito aos

recursos para conclusão das obras e para aquisição dos equipamentos necessários ao adequado funcionamento da nova unidade.

80. Também será proposto dar ciência ao GHC da necessidade de aprovação dos projetos de seus empreendimentos juntos à prefeitura, antes do início das obras, de modo a mitigar os riscos inerentes à obra, bem como a adequação dos projetos em relação às normas aplicáveis.

81. Ainda será proposto dar ciência ao GHC para que em seus próximos empreendimentos siga o ordenamento orçamentário e que observe as melhores práticas orçamentárias aplicáveis, de modo que faça constar do PPA e das Leis Orçamentárias as obras de sua competência, facilitando o acompanhamento do investimento pela sociedade.

82. Adicionalmente, será proposto dar ciência ao Ministério da Saúde para que, na qualidade de Setorial Orçamentária e Gestor do SUS, acompanhe a obra do Centro Oncológico do GHC e avalie a possibilidade de ações para garantir sua conclusão e sua adequada operação.

IV.2. Projeto executivo deficiente ou desatualizado.

Tipificação

83. O presente achado foi classificado como Outras Irregularidades (OI), com proposta de dar ciência ao gestor devido ao fato que o órgão estar adotando medidas para sanear os problemas, de forma que a medida corretiva mais adequada dispensa audiências ou oitivas.

84. Portanto, a irregularidade não se enquadra nos termos do art. 118, § 1º, inc. IV, da Lei 13.707/2018 (LDO para 2019), o qual preceitua que serão classificados como indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que (a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou (b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

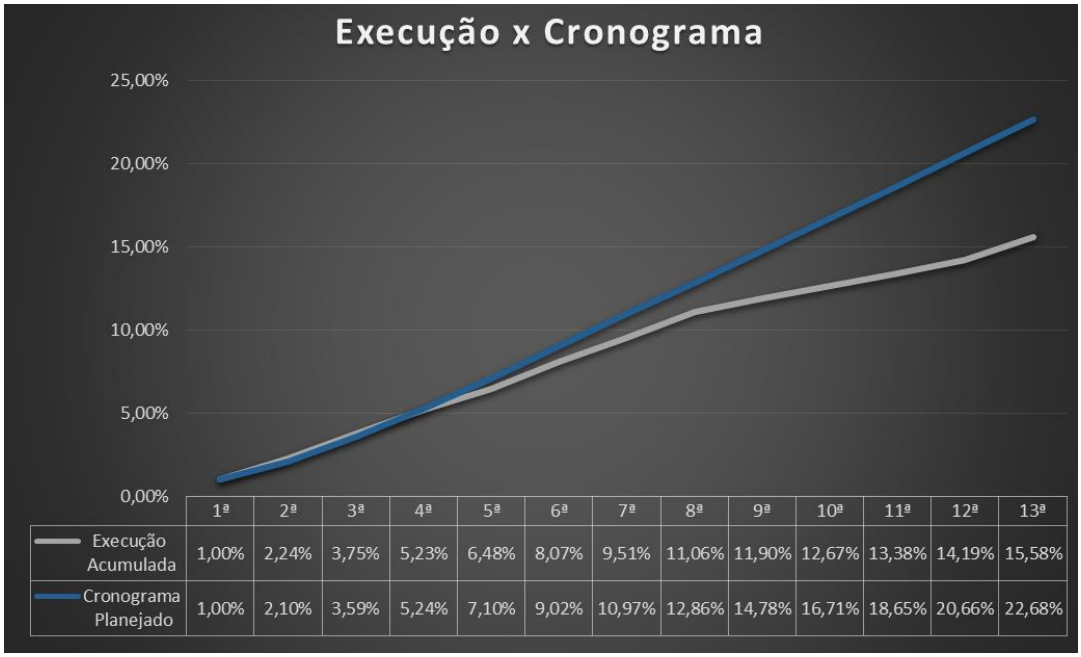
85. Como também não atende à conceituação contida nos incisos V e VI do § 1º e da mesma lei, que classificam, respectivamente, como irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) aquela que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do § 1º, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário; e irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IG-C), aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação contida nos incisos IV ou V do § 1º.

Situação encontrada

86. O projeto executivo utilizado para a contratação da obra apresenta deficiências que resultaram em atrasos e aditivo no contrato de execução das obras. O aditivo ao contrato foi feito de modo a ajustar os quantitativos de fundações e estruturas, previstos com erros no projeto executivo; erros que foram atribuídos, pela projetista, ao software utilizado na elaboração dos projetos. A execução das cisternas utilizadas como bacia de contenção de águas pluviais, na data das inspeções em campo (3 e 4/6/2019) estava aguardando ajustes no projeto executivo, pois foram concebidas muito próximas da edificação existente e com interferência no bulbo de pressões da fundação direta.

87. O contrato para a execução da obra do Centro de Oncologia foi licitado (Processo 657/2017) com base em Projeto Executivo elaborado pelo Consórcio VC - Vanguarda Engenharia & Cassiano Arquitetos (CNPJ 22.913.090/0001-44), objeto do Contrato 43/15, datado de 28/7/2015 (Evidência 4).

88. Por ocasião da auditoria, o contrato de prestação de serviços 461/17, datado de 24 de novembro de 2017, firmado entre o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. e Sial Construções Civis LTDA. para a execução da obra do Centro de Oncologia estava em sua 13ª medição, representando uma execução financeira acumulada de 15,56%. A execução programada, no entanto, deveria ser de 22,68%. De acordo com as justificativas apresentadas verbalmente pela fiscalização, por ocasião da inspeção de campo, a maior parte do atraso se deve a deficiências do Projeto Executivo (Evidências 5 e 6).



	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª	13ª
Execução Acumulada	1,00%	2,24%	3,75%	5,23%	6,48%	8,07%	9,51%	11,06%	11,90%	12,67%	13,38%	14,19%	15,58%
Cronograma Planejado	1,00%	2,10%	3,59%	5,24%	7,10%	9,02%	10,97%	12,86%	14,78%	16,71%	18,65%	20,66%	22,68%

Figura 11 Execução da obra x Cronograma planejado

89. A justificativa se mostra ao menos parcialmente procedente, pois é suportada por um Termo Aditivo já firmado e pela inexecução das bacias de contenção, que conforme se observou *in loco* (Anexo fotográfico), aparentemente foram projetadas muito próximas do hospital existente, uma edificação que teria sido construída nos anos 1950 ou 1960 (Evidência 7).

90. Esse termo aditivo no valor de R$ 419.252,10, equivalente a 0,56% do Contrato 461/17, foi assinado com data de 21/1/2019. O parecer que o fundamentou, apresentou várias inconsistências do projeto executivo que precisaram ser corrigidas, merecendo destaque os volumes de concreto para fundação, vigas e lajes (Evidência 8).

91. A documentação apresentada (aditivo e multa contratual) permite concluir que a administração está tomando medidas para mitigar as deficiências de projeto, tendo inclusive multado o consórcio projetista. A empresa Schertel e Cassiano foi multada em R$ 61.080,00, equivalente a 5% do valor do contrato, porém, como não fora possível descontar dos pagamentos, a multa foi encaminhada para execução judicial (Evidência 9).

92. As apólices de garantias contratuais entregues à equipe de auditoria estão em nome de cada consorciada (apólices 06-0775-0171951 e 06-0775-0171952), foram emitidas pela JMalucelli Seguradora, possuem Limite Máximo de Garantia de R$ 12.216,00, cada, e estão vencidas desde 13/4/2016, portanto, não podem ser utilizadas para a quitação da multa em aberto, tanto por insuficiência de limite, quanto pelo seu vencimento anterior à aplicação da penalidade (Evidência 10).

93. O contrato para elaboração do projeto executivo previa a aprovação dos projetos nos respectivos órgãos públicos. Esta aprovação está pendente, razão pela qual foi dado recebimento parcial do Contrato 43/15, datado de 2/1/2018 (esse tema será abordado com mais detalhes no achado seguinte). Portando, o contrato ainda se encontra vigente, pendente a entrega da documentação para licenciamento do projeto, bem como atendendo, sem custo para a administração, as necessárias correções ao projeto.

Causas

94. Demora na execução dos projetos, que acabaram sendo recebidos na iminência da licitação. Possível falta de zelo do contratado em verificar as interferências da edificação projetada na edificação existente.

Efeito

95. Aditivo contratual e atrasos na execução das obras (real), com potencial para mais aditivos e atrasos.

Encaminhamento

96. Dar ciência ao Hospital Nossa Senhora da Conceição sobre as seguintes impropriedades: i) atraso na execução físico/financeiras das obras do Centro Oncológico do GHC, em afronta ao cronograma do projeto; ii) ausência de aprovação do projeto previamente à licitação, assim como da ausência de obtenção de todas as licenças necessárias;

97. Bem como dar ciência da necessidade de priorizar a solução e consequente execução das bacias de contenção como forma de evitar potenciais acidentes em decorrência de chuvas e erosões no local das cisternas; e da necessidade de revisar o projeto executivo com vistas a sanear o mais breve possível todas as deficiências de projeto, de modo a mitigar novos atrasos no cronograma da obra.

98. E, ainda, recomendar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que leve o caso ao CREA/CAU, para que adote as medidas cabíveis, caso o Hospital possua evidências de supostas faltas profissionais dos projetistas.

III.3. Implantação de empreendimento sem realização de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da obra.

Tipificação

99. O presente achado foi classificado como Outras Irregularidades (OI), com recomendação ao gestor devido ao fato do Órgão está ciente dos fatos e adotando as medidas necessárias para sanear os problemas, como, por exemplo, a correção dos projetos básico e executivo, bem como negociações para asseguração dos recursos necessários para conclusão das obras e operação do empreendimento. De forma que a medida corretiva mais adequada dispensa audiências ou oitivas.

100. Portanto, a irregularidade não se enquadra nos termos do art. 118, § 1º, inc. IV, da Lei 13.707/2018 (LDO para 2019), o qual preceitua que serão classificados como indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que (a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou (b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

101. Como também não atende à conceituação contida nos incisos V e VI do § 1º e da mesma lei, que classificam, respectivamente, como irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) aquela que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do § 1º, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário; e irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IG-C), aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação contida nos incisos IV ou V do § 1º.

Situação encontrada

102. Não foram realizados Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) para implantação do Centro Oncológico do GHC, em afronta ao art. 6º inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, o que expõe o empreendimento a riscos que podem impedir sua conclusão e/ou impactar o seu devido funcionamento.

103. Foi identificado que o GHC utilizou instrumentos de planejamento, tais como projeto básico e projeto executivo precedentes às obras civis; bem como elaborou documentos que denotam planejamento da Obra do Centro de Oncologia, como, por exemplo, anotações de arquitetura, plano de necessidades e requisitos de alguns ambientes, e apresentações de projeto.

104. Contudo, além de não ser possível verificar o nível de institucionalidade dos documentos apresentados e em qual contexto estavam inseridos, não é possível afirmar que constituíam estudos de viabilidade técnica do empreendimento, visto que não apresentam elementos mínimos para tanto (evidência 13).

105. O art. 6º, inciso IX, da Lei 8666/1993 define que o Projeto Básico deve ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica do empreendimento.

106. A realização dos estudos de viabilidade técnica e econômica constitui etapa de fundamental

importância para a adequada gestão dos recursos públicos, sobretudo quando se trata de investimento na construção de estruturas que envolvem um grande volume de recursos na fase de implantação e geram, no período pós-implantação, o dispêndio permanente e significativo de recursos relacionados à operação e à manutenção.

107. O EVTEA constitui documento técnico que permite que o gestor contemple a viabilidade do empreendimento proposto. Nesse estudo é que são avaliadas as possíveis alternativas para construção da obra, bem como a análise do custo/benefício para cada uma das alternativas identificadas. Esse estudo também tem o objetivo de identificar e relatar os riscos e os impactos do empreendimento para a gestão.

108. Sua elaboração permite que sejam respondidas questões no tocante a soluções existentes para a obra, impacto orçamentário de sua construção e futura manutenção, bem como dos riscos que envolvem tanto a construção como o seu futuro funcionamento.

109. Dessa maneira, a sua não concepção expõe o empreendimento a riscos indesejáveis, e, em maior grau, pode levar a ser questionada a necessidade e a viabilidade técnica e econômica do investimento.

110. No presente empreendimento, observa-se que a ausência desses estudos já causa impactos preocupantes, conforme relatado no achado que trata dos riscos que que podem impedir a conclusão e/ou o funcionamento adequado do empreendimento.

111. Embora a concepção do projeto do Centro Oncológico tenha partido de uma real necessidade, qual seja a ampliação da atuação do GHC na área oncológica, integrando prevenção, tratamento, reabilitação, ensino e pesquisa em um único local, e que seu projeto e planejamento contem com elementos de melhor qualidade do que comumente se encontra no serviço público, é importante que haja, previamente à contratação, estudo de viabilidade, com o objetivo de se conhecer as alternativas existentes, bem como de conhecer e responder aos eventuais riscos existentes.

112. Portanto, conclui-se que a implantação do Centro Oncológico sem o pertinente estudo de viabilidade técnica e econômica, em ofensa ao art.6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, expôs o GHC a vários riscos, a exemplo de insuficiência de recursos para conclusão das obras, podendo ocasionar sua paralisação das obras, insuficiência de recursos para aquisição dos equipamentos necessários ao adequado funcionamento da unidade, bem como desconhecimento do impacto orçamentário da manutenção da nova unidade.

113. Tal constatação evidencia-se que no estágio atual das obras (execução de cerca de 15%), ainda não estão assegurados os recursos necessários para sua conclusão, cerca de R$ 37 Milhões, bem como não há definição exata dos equipamentos necessários ao adequado funcionamento da nova unidade e do valor de sua aquisição; e, tão pouco, a asseguração dos recursos para compra desses equipamentos.

Causas

114. Planejamento inadequado empreendimento.

Efeito

115. Potencial insuficiência de recursos para a conclusão da obra e/ou para a adequada operação do Centro Oncológico. Potencial não operação, ou operação imparcial, impactando na qualidade dos atendimentos de saúde prestados pela GHC.

Encaminhamento

116. Dar ciência ao Hospital Nossa Senhora da Conceição da ausência de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental anterior às obras do seu Centro Oncológico e da necessidade de que em seus próximos empreendimentos realize estes Estudos que permitem a análise da viabilidade do empreendimento, bem como a análise das alternativas para construção da obra, do custo/benefício das soluções, dos riscos envolvidos e dos impactos do empreendimento para a gestão.

III.4. Critério de medição da administração local inadequado.

Tipificação

117. O presente achado foi classificado como Outras Irregularidades (OI) com recomendação ao

gestor devido ao fato do Órgão está ciente dos fatos e adotando as medidas necessárias para sanear os problemas, de forma que a medida corretiva mais adequada dispensa audiências ou oitivas.

118. Portanto, a irregularidade não se enquadra nos termos do art. 118, § 1º, inc. IV, da Lei 13.707/2018 (LDO para 2019), o qual preceitua que serão classificados como indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que (a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou (b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

119. Como também não atende à conceituação contida nos incisos V e VI do § 1º e da mesma lei, que classificam, respectivamente, como irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) aquela que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do § 1º, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário; e irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IG-C), aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação contida nos incisos IV ou V do § 1º.

Situação encontrada

120. Durante a fiscalização no contrato 461/17, com a empresa SIAL Construções, foi observado que o item da planilha orçamentária "administração local da obra" teve seu critério de medição alterado, deixando de remunerar o serviço proporcionalmente à execução financeira da obra e passando a remunerar conforme critério de medição mensal fixo do serviço.

121. A jurisprudência consolidada deste Tribunal determina que os editais de licitação de obras públicas devem prever critério objetivo de medição para a administração local com pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de prever o custeio desse item como um valor mensal fixo (Acórdãos 1.695/2018-TCU-Plenário, 1.002/2017-TCU-Plenário, 1.555/2017-TCU-Plenário, 2.440/2014-TCU-Plenário e outros).

122. O critério de medição mensal fixo é conflitante com o princípio da eficiência, entre outros preceitos legais, visto que estimula a contratada a consumir mais horas remuneradas de trabalho do que seria necessário para alcançar o mesmo resultado contratado, e em caso de atraso na execução do empreendimento a empresa é beneficiada com a ineficiência no andamento da obra. Situação notadamente ineficiente e antieconômica e conhecida como "paradoxo do lucro-incompetência".

123. Em outras palavras, o atraso na conclusão das obras, seja por falta de planejamento, deficiências, falhas ou insuficiências nos projetos, ou ainda, devido a intercorrências inesperadas, aumente a permanência da contratada em canteiro, gerando pagamentos mensais pela "administração local", o que aumenta o lucro da empresa, e consequentemente o custo para a Administração, mas sem nenhum benefício em troca.

124. Pela tabela e gráfico apresentados a seguir, é possível observar que até a 11ª medição não houve antecipação de pagamentos, visto que o pagamento do item estava proporcional à execução financeira da obra. Contudo na 12ª medição apresentada, quando houve a mudança da metodologia de remuneração do serviço à contratada, percebe-se a ocorrência de descompasso com a evolução do empreendimento.

Medições	**Administração da Obra e Despesas gerais**		**Total**	
	Mensal	**Acumulado**	**Mensal**	**Acumulado**
Medição 1	1,68%	1,68%	1,00%	1,00%
Medição 2	0,55%	2,23%	1,24%	2,23%
Medição 3	1,51%	3,74%	1,51%	3,74%

Medição 4	1,48%	5,22%	1,48%	5,22%
Medição 5	1,25%	6,47%	1,25%	6,47%
Medição 6	1,59%	8,05%	1,59%	8,05%
Medição 7	1,44%	9,49%	1,44%	9,49%
Medição 8	1,55%	11,04%	1,55%	11,04%
Medição 9	0,84%	11,89%	0,84%	11,89%
Medição 10	0,77%	12,65%	0,77%	12,65%
Medição 11	0,71%	13,36%	0,71%	13,36%
Medição 12	**2,01%**	**15,37 %**	**0,81%**	**14,17 %**
Medição 13	**11,15%**	**26,52 %**	**1,39%**	**15,56 %**

Tabela 5- Fonte: Medições GHC, SIAL. Autoria: SeinfraUrbana

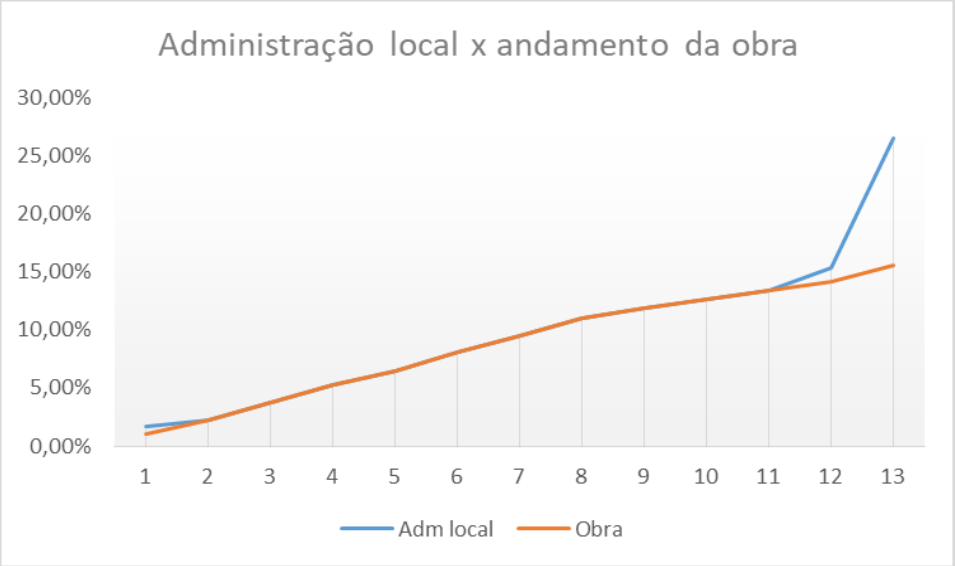


Figura 12 comparação do avanço da obra com o item "administração da obra". Fonte: Medições GHC, SIAL. Autoria: SeinfraUrbana

125. Sobre esse tema, acrescenta-se que a jurisprudência do TCU, com o intuito de coibir a prática de pagamento de administração local em descompasso com o ritmo da obra, determina aos gestores que a medição dos serviços de administração local deve ser feita de maneira proporcional ao andamento da obra, e não por valor fixo mensal (Acórdãos 3.103/2010, 1.978/2013, 2.081/2017, e 2.082/2017 todos do Plenário).

126. Apesar da situação encontrada, foi observado, durante a visita in loco a obra, que há pré-disposição da gestão do GHC em retomar a utilizar a metodologia defendida pela jurisprudência majoritária do TCU e que vinha sendo aplicada até a 11ª medição.

Causas

127. Em resposta ao ofício de requisição n. 4-64/2019-TCU/SeinfraUrbana os gestores do Hospital afirmaram que foi adotado esse novo critério de medição afim de aumentar o controle do fluxo financeiro do contrato, nos seguintes termos (evidência: OF de requisição 4 e respostas):

Para termos um melhor controle e clareza do que está sendo medido, alteramos o critério de medição, medindo a administração local da obra por mês de trabalho, conforme previsto na planilha orçamentária, levando em consideração nas medições apenas os profissionais efetivamente alocados à obra.

128. Durante a visita in loco, o engenheiro responsável pela fiscalização, afirmou que a alteração

na forma de medição se deveu a uma tentativa de que a contratada disponibilizasse os profissionais no canteiro de obras, uma vez que na forma de remuneração ocorrida até a 12º medição ela não estava garantindo que a contratada alocasse os profissionais em tempo integral no canteiro.

Efeito

129. O efeito do achado é antecipação de pagamento do item "administração da obra e despesas gerais" à contratada, que até o momento soma a monta de R$ 564.024,05 (real).

130. Além disso, existe uma potencial necessidade de aditamento do contrato para pagamento do item em decorrência do atraso de execução.

131. Em relação à antecipação de pagamento, no contrato, observou-se que o item "administração da obra e despesas gerais" apresentou o pagamento de R$ 1.365.425,39 até a 13ª medição, representando 26,52 % do total do item. Entretanto, a execução financeira da obra encontrava-se em 15,56 %, ou seja, o valor pago para o referido item deveria estar no mesmo percentual de execução da obra, que representa o montante de R$ 801.401,34 (evidência 5).

132. No tocante ao prejuízo em potencial por necessidade de aditamento do contrato, verifica-se que se o critério de pagamento continuar sendo o pagamento mensal, o montante destinado ao pagamento deste item terminará antes da conclusão da obra. Além disso, até o momento desta fiscalização, a obra encontrava-se com um atraso de aproximadamente 7% do planejado, tendo 15,56% executado ante uma programação de 22,68%.

133. Neste cenário, o risco de atraso das obras, se concretizado, poderá ocasionar a necessidade de aditivo contratual para suportar os pagamentos de administração local.

Encaminhamento

134. Determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote o critério de medição proporcional à execução para o serviço "administração local", conforme Jurisprudência deste Tribunal, compensando nas medições futuras os valores pagos à maior, e informe ao TCU, no prazo de 90 dias, as providências adotadas, juntando documentação comprobatória.

IV. Conclusão

135. Trata-se de fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2019, na Grupo Hospitalar Conceição (Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.), especificamente acerca do Contrato 461/2017, no valor atual de 77,4 milhões de reais e que tem como objeto a construção do Centro de Oncologia do GHC.

136. Durante o curso da auditoria, a equipe encontrou as seguintes falhas e impropriedades na condução do empreendimento: (i) Riscos de atraso e/ou paralisação das obras e risco de prestação insuficiente dos serviços devido à falta de recursos orçamentários para finalizar a obra; (ii) projeto executivo deficiente ou desatualizado; (iii) Implantação de empreendimento sem realização de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da obra; e (iv) Critério de medição da administração local inadequado.

137. Em relação aos riscos que podem impedir a conclusão e/ou funcionamento adequado do empreendimento, objeto de análise da questão 2, verificou-se que devido ao planejamento inadequado e a deficiência na análise e gerenciamento dos riscos envolvendo o empreendimento pode haver insuficiência orçamentária para a conclusão da obra e/ou a adequada operação do Centro Oncológico, o que pode ocasionar sua não operação, ou operação imparcial, impactando na qualidade dos atendimentos de saúde prestados pela GHC.

138. Foi verificado, ainda, que o planejamento inadequado ocasionou o início das obras sem aprovação do Estudo de Viabilidade Urbana, ou seja, sem a autorização do Municipal para o início das obras, situações que expões o empreendimento ao risco de incompatibilidade com os normativos vigente, com o potencial de impactar em sua futura operação.

139. Em relação a esses riscos, será proposto recomendar ao GHC que mapeie os riscos para as etapas de implementação até o início da prestação dos serviços do Centro Oncológico, juntamente com as definições dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e os respectivos prazos das ações

que devem ser adotadas para que, ao final, seja garantido o devido funcionamento imediato do hospital, em especial ao que diz respeito aos recursos para conclusão das obras e para aquisição dos equipamentos necessários ao adequado funcionamento da nova unidade.

140. Ainda será proposto dar ciência do GHC da necessidade de aprovação dos projetos de seus empreendimentos juntos à prefeitura, antes do início das obras, de modo a mitigar os riscos inerentes à obra, bem como a adequação dos projetos em relação às normas aplicáveis.

141. Bem como será proposto dar ciência ao GHC para que em seus próximos empreendimentos siga o ordenamento orçamentário e que observe as melhores práticas orçamentárias aplicáveis, de modo que faça constar do PPA e das Leis Orçamentárias as obras de sua competência, facilitando o acompanhamento do investimento pela sociedade.

142. Adicionalmente, será proposto dar ciência ao Ministério da Saúde para que, na qualidade de Setorial Orçamentária e Gestor do SUS, acompanhe a obra do Centro Oncológico do GHC e avalie a possibilidade de ações para garantir sua conclusão e sua adequada operação.

143. Verificou-se que, quando da aplicação dos procedimentos relacionados à existência de projeto básico/executivo adequado (questão "4"), que o projeto executivo utilizado para a contratação da obra apresenta deficiências que resultaram em atrasos e aditivo no contrato de execução das obras, com potencial ocasionar novos atrasos e/ou aditivos.

144. Foram detectados erros nos projetos das fundações e estruturas, bem como erros no projeto executivo na bacia de contenção de águas pluviais, esses já eram de conhecimento do Administração do GHC, que tem em curso medidas necessárias para sanear os problemas.

145. Dessa forma será proposto dar ciência ao Hospital Nossa Senhora da Conceição sobre as impropriedades: i) atraso na execução físico/financeiras das obras do Centro Oncológico do GHC, em afronta ao cronograma do projeto; e ii) ausência de aprovação do projeto previamente à licitação, assim como da ausência de obtenção de todas as licenças necessárias;

146. Bem como dar ciência da necessidade de priorizar a solução e consequente execução das bacias de contenção como forma de evitar potenciais acidentes em decorrência de chuvas e erosões no local das cisternas; e da necessidade de revisar o projeto executivo com vistas a sanear o mais breve possível todas as deficiências de projeto, de modo a mitigar novos atrasos no cronograma da obra.

147. E, adicionalmente, recomendar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que leve o caso ao CREA/CAU, para que adote as medidas cabíveis, caso o Hospital possua evidências de supostas faltas profissionais dos projetistas.

148. Sobre a existência de estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento, analisado para fins de resposta à questão 3, verificou-se a inexistência de o EVTEA, em que pese sua concepção contar com alguns instrumentos de planejamento, a exemplo de projeto básico e projeto executivo precedentes às obras civis.

149. A ausência desses estudos expõe o empreendimento a diversos riscos indesejáveis, alguns já concretizados, e, em maior grau, pode levar a ser questionada a necessidade e a viabilidade técnica e econômica do investimento.

150. Portando, será proposto dar ciência ao Hospital Nossa Senhora da Conceição da ausência de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental anterior às obras do seu Centro Oncológico e da necessidade de que em seus próximos empreendimentos realize estes Estudos que se permita a análise da viabilidade do empreendimento, bem como a análise das alternativas para construção da obra, do custo/benefício das soluções, dos riscos envolvidos e dos impactos do empreendimento para a gestão.

151. Por sua vez, quando da aplicação dos procedimentos relacionados à adequação da formalização e execução dos contratos, bem como do devido detalhamento do orçamento da obra (questões 5 e 6), verificou-se que na 13ª medição do contrato 461/2017 a fiscalização alterou o critério de medição do serviço "administração da obra", deixando de remunerar o serviço proporcionalmente à execução financeira da obra e passando a remunerar conforme critério de medição mensal fixo do serviço.

152. A jurisprudência do TCU é no sentido de que em obras públicas devem prever critério objetivo de medição para a administração local com pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, não sendo permitido o pagamento desse item como um valor mensal fixo.

153. Apesar da situação encontrada, foi verificado na visita in loco pré-disposição da gestão do GHC em voltar a utilizar a metodologia defendida pela jurisprudência majoritária do TCU.

154. Dessa forma, será proposto determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote o critério de medição proporcional à execução para o serviço "administração local", conforme Jurisprudência deste Tribunal, compensando nas medições futuras os valores pagos à maior.

155. Por fim, destaca-se que, para as demais questões da matriz de planejamento relacionadas à regularidade do procedimento licitatório (questão 1), aos quantitativos definidos no orçamento (questão 7) e aos procedimentos para aquisição de titularidade de terreno (questão 9), conforme consta no item II.3 deste relatório, não foram identificados achados de auditoria.

156. A análise de preços alcançou 24,14% da amostra e não apontou sobrepreço nos 31 itens analisados da curva ABC (anexo A). O percentual de desconto identificado foi de 1,45% em relação à amostra, o que representa 0,35% em relação ao contrato.

V. Proposta de encaminhamento

157. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

157.1. Determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que retorne a adotar o critério de medição proporcional à execução financeira da obra para os serviços de administração local, conforme a jurisprudência dominante deste Tribunal, compensando nas medições futuras os valores já pagos à maior, e informe ao TCU, no prazo de 90 dias, as providências adotadas, juntando documentação comprobatória.

157.2. Recomendar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar as medidas abaixo indicadas em relação à Construção do Centro Oncológico, com vistas ao aprimoramento de seus procedimentos internos:

157.2.1. elaborar mapa dos riscos que contemple das etapas de implementação do empreendimento até o início da prestação dos serviços no Centro Oncológico, elencando as ações necessárias a sua consecução, os respectivos responsáveis e prazos para implementação das medidas, para que, ao final, seja garantido o devido funcionamento do hospital, em especial considerando aos recursos imprescindíveis para a conclusão das obras e para a aquisição dos equipamentos necessários ao adequado funcionamento da nova unidade;

157.2.2. apresentar ao CREA/CAU os indícios de faltas na atuação profissional dos projetistas responsáveis pelo projeto do Centro Oncológico do GHC, para que aqueles órgãos avaliem a adoção de medidas cabíveis em suas alçadas.

157.2.3. Recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, para que, na qualidade de Setorial Orçamentária e Gestor do SUS, avalie a conveniência e a oportunidade de acompanhar a obra de Construção do Centro Oncológico do Grupo Hospitalar Conceição, com vistas a adotar ações e providenciar recursos necessários à conclusão e operação do empreendimento.

157.3. Dar ciência, com fulcro no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

157.3.1. ausência de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental anterior às obras do seu Centro Oncológico do GHC, em afronta ao art. 6º inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993;

157.3.2. atraso na execução físico/financeiras das obras do Centro Oncológico do GHC, em afronta ao cronograma do projeto, em desacordo com o Contrato 461/2017;

157.3.3. ausência de aprovação do projeto previamente à licitação, assim como da ausência de obtenção de todas as licenças necessárias, em afronta ao art. 13 código de Edificações de Porto Alegre,

Lei Complementar 284, de 27/10/1992;

157.3.4. ausência de previsão no PPA das obras de sua competência, em afronta ao disposto no art. 167 inciso I e § 1º da Constituição Federal de 1988 e § 5º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000;

157.4. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto que a fundamentarem, ao Ministério da Saúde, à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Econômica, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, aos deputados e senadores do estado do Rio Grande do Sul e ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., para conhecimento sobre os riscos identificados por este Tribunal nas obras de construção do Centro Oncológico do GHC, que podem comprometer a regular conclusão e operação do empreendimento.

157.5. Autorizar a SeinfraUrbana a autuar processo de monitoramento para verificar o cumprimento da determinação proposta no item 157.1.

157.6. Encerrar os presentes autos, com fundamento no art. 169, incisos II e V, do Regimento Interno do TCU.

2. O dirigente da SeinfraUrbana concordou com a equipe, mas promoveu ajustes formais no encaminhamento do relatório (peça 31):

Ante o exposto no relatório de auditoria, manifesto-me de acordo com as propostas de encaminhamento registradas pela equipe de fiscalização. No entanto, considero necessário realizar alguns ajustes de forma, com destaque para a menção expressa ao monitoramento não somente da determinação, mas também das recomendações, tendo em conta serem estas fundamentais para a garantia da adequada entrega da obra e para o cumprimento do objetivo para o qual foi concebida.

Submeto, portanto, os autos à consideração superior com as seguintes propostas de encaminhamento:

1. Determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que retorne a adotar o critério de medição proporcional à execução financeira da obra para os serviços de administração local, conforme a jurisprudência dominante deste Tribunal, compensando nas medições futuras os valores já pagos à maior, e informe ao TCU, no prazo de 90 dias, as providências adotadas, juntando documentação comprobatória.

2. Recomendar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar as medidas abaixo indicadas em relação à Construção do Centro Oncológico, com vistas ao aprimoramento de seus procedimentos internos:

2.1. elaborar mapa dos riscos que contemple as etapas de implementação do empreendimento até o início da prestação dos serviços no Centro Oncológico, elencando as ações necessárias a sua consecução, os respectivos responsáveis e prazos para implementação das medidas, para que, ao final, seja garantido o devido funcionamento do hospital, em especial considerando aos recursos imprescindíveis para a conclusão das obras e para a aquisição dos equipamentos necessários ao adequado funcionamento da nova unidade;

2.2. apresentar ao CREA/CAU os indícios de faltas na atuação profissional dos projetistas responsáveis pelo projeto do Centro Oncológico do GHC, para que aqueles órgãos avaliem a adoção de medidas cabíveis em suas alçadas.

3. Recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, na qualidade de Setorial Orçamentária e Gestor do SUS, avalie a conveniência e a oportunidade de acompanhar de forma mais pormenorizada e sistemática a obra de Construção do Centro Oncológico do Grupo Hospitalar Conceição, com vistas a adotar ações e garantir recursos necessários à conclusão e operação do empreendimento.

4. Dar ciência, com fulcro no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

4.1. ausência de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental anterior às obras do seu Centro Oncológico do GHC, em afronta ao art. 6º inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993;

4.2. atraso na execução físico/financeira das obras do Centro Oncológico do GHC, em afronta ao cronograma do projeto, em desacordo com o Contrato 461/2017;

4.3. ausência de aprovação do projeto previamente à licitação, e da obtenção de todas as licenças necessárias, em afronta ao art. 13 do Código de Edificações de Porto Alegre, Lei Complementar 284, de 27/10/1992;

4.4. ausência de previsão no PPA das obras de sua competência, em afronta ao disposto no art. 167 inciso I e § 1º da Constituição Federal de 1988 e § 5º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000;

5. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto que a fundamentarem, ao Ministério da Saúde, à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, aos deputados e senadores do estado do Rio Grande do Sul e ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., para conhecimento sobre os riscos identificados por este Tribunal nas obras de construção do Centro Oncológico do GHC, que podem comprometer a regular conclusão e operação do empreendimento.

6. Autorizar a SeinfraUrbana a autuar processo de monitoramento para verificar o cumprimento da determinação e das recomendações acima.

7. Encerrar os presentes autos, com fundamento no art. 169, incisos II e V, do Regimento Interno do TCU.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria inserida no Fiscobras 2019, relativa à construção do Centro de Oncologia e Hematologia, localizado na cidade de Porto Alegre/RS, sob responsabilidade do Grupo Hospitalar Conceição (Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A). Atualmente, esse hospital é uma empresa pública, com personalidade de direito privado, sob controle acionário integral da União, vinculada ao Ministério da Saúde.

2. Os trabalhos de auditoria avaliaram os Contratos 43/2015 e 461/2017. O primeiro foi firmado com o Consórcio Vanguarda Engenharia e Cassiano Arquitetos e teve como objeto a elaboração do projeto executivo, no valor atual de R$ 1,35 milhão. O segundo, assinado com a empresa SIAL Construções Civis LTDA., teve como objeto a execução da obra, no valor original de R$ 75 milhões (valor atual: R$ 77,4 milhões).

3. Os recursos para o empreendimento foram consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Ação de Governo 6217 – Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministérios da Saúde, dentro da Unidade Orçamentária Hospital Nossa Senhora da Conceição.

4. Já foram autorizados cerca de R$ 40 milhões para o empreendimento desde 2015 até o orçamento atual. Desse total, R$ 1.241.807,75 foram pagos a quem elaborou os projetos; e R$ 10.567.686,72 pagos à responsável pela construção do empreendimento. Os dados levantados apontam que 86% de todos os recursos empenhados até 2018 foram oriundos de emendas parlamentares de bancada do estado do Rio Grande do Sul.

5. A auditoria teve por objetivo verificar a conformidade da execução orçamentária, financeira e física do empreendimento, a aderência às normas de projetos, licitações, contratos, orçamentos e preços.

6. As seguintes irregularidades foram apontadas pela equipe de auditoria, todas classificadas como Outras Irregularidades (OI): i) riscos que podem impedir a conclusão e/ou o funcionamento adequado do empreendimento; ii) projeto executivo deficiente ou desatualizado; iii) implantação de empreendimento sem realização de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da obra; e iv) critério de medição da administração local inadequado.

7. Alinho-me às análises e propostas da unidade técnica e as adoto como fundamento desta deliberação, sem prejuízo das considerações que passo a destacar.

8. Relativamente aos riscos que podem comprometer a entrega final do serviço de saúde à população, a equipe detectou: (R1) risco de atraso e/ou paralisação das obras devido à falta de recursos orçamentários para finalizar as obras civis; (R2) risco de prestação insuficiente dos serviços à população devido à ausência de equipamentos necessários à adequada operação; e (R3) risco de início das obras sem aprovação do Estudo de Viabilidade Urbana.

9. Desses três, pondero que o risco mais grave é o da ausência de recursos para finalizar a obra. Consoante mencionado, o empreendimento vem sendo executado ano a ano com preponderância de recursos obtidos por emendas. Segundo dados do relatório, do orçamento empenhado, cerca de R$ 39,5 milhões, R$ 34 milhões foram originados de emendas parlamentares da bancada do Rio Grande do Sul e R$ 5,6 milhões do seu próprio orçamento.

10. Os registros da fiscalização informam que a construção desse centro oncológico não constou do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 e que não há previsão de recursos para esse mesmo fim no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2020. Ademais, a obra não teve ação orçamentária específica nas LOA anuais, com recursos dispostos em dotações genéricas comumente designadas como "guarda-chuva", com a reunião de várias destinações de recursos dentro de uma ação orçamentária só.

11. Tal situação afronta o § 1º do art. 167 da Constituição Federal de 1988 e o § 5º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que dispõem que os investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro devem obrigatoriamente constar do PPA e não poderão constar da LOA em caso dessa não inclusão. Além disso, a LRF também exige que despesas dessa monta sejam acompanhadas de estimativa do impacto financeiro no ano de início da realização bem como nos dois subsequentes, com a respectiva adequação orçamentária dos gastos nas normas orçamentárias (incisos I e II do art. 16).

12. Especificamente quanto ao segundo risco, não há levantamento da demanda orçamentária para a aquisição dos novos equipamentos destinados à operação do centro, bem como dos serviços necessários ao funcionamento e manutenção da nova unidade. As medidas para estimar tais informações estavam em curso durante a auditoria. Se os recursos para finalizar a obra e o compromisso orçamentário de concluí-la não estão bem assegurados pela gestão do grupo hospitalar, o mesmo se pode dizer em relação à logística futura de funcionamento da nova unidade.

13. Foi identificado também que houve início das obras sem aprovação do estudo de viabilidade urbana (EVU). A equipe relatou que antes do término da fiscalização havia sido iniciado processo de contratação de empresa para execução de Levantamento Planialtimétrico do complexo hospitalar, como umas das etapas de preparação da documentação necessária para a aprovação do EVU do empreendimento.

14. Não obstante essas providências, o início das obras sem a devida autorização dos órgãos competentes expõe o empreendimento ao risco de incompatibilidade do projeto com as normas vigentes, a exemplo daquelas que garantem a acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência e até mesmo exigências do corpo de bombeiros quanto à prevenção e combate a incêndios, a definição de gabaritos e afastamentos da edificação, entre outras.

15. Acolho proposta da unidade técnica para recomendar que a entidade mapeie os riscos que comprometam o alcance dos resultados da contratação das obras do centro oncológico, bem como dê ciência das impropriedades observadas para evitar reincidências. Em paralelo, recomenda ao Ministério da Saúde acompanhar a referida obra para que tome ações, se assim for necessário, que garantam a conclusão do empreendimento em face da situação aqui descrita.

16. No que diz respeito ao projeto executivo deficiente, este foi utilizado para a contratação da obra, sendo que as correções necessárias causaram atrasos e aditivos ao contrato. Assinalo que os ajustes envolveram tanto acerto de quantitativos de estruturas e fundações quanto erros na locação de cisternas projetadas muito próximas à edificação a interferirem no bulbo de pressões da fundação direta. Segundo justificativas da própria fiscalização do contrato, por conta dessas modificações, a obra

que deveria estar com 22,68% de execução apresentava o percentual de 15,56% durante a visita da equipe de auditoria.

17. Registro, por oportuno, que a administração está adotando medidas para mitigar as deficiências de projeto e impor ritmo à obra, tendo inclusive multado o consórcio projetista. De forma diligente, o recebimento definitivo do contrato de elaboração de projetos não foi concedido, e as correções necessárias estão em andamento sem custos para a administração.

18. Acerca desse achado, a proposta da equipe se alinha ao encaminhamento do titular da unidade no sentido de propor ciência e recomendações ao Hospital Nossa Senhora da Conceição, providências estas que acompanho por entender que são suficientes em face das atitudes diligentes dos gestores.

19. Do mesmo modo, acato as considerações da Seinfra em relação à implantação de empreendimento sem realização de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da obra (EVTE). Os impactos advindos da ausência desse estudo guardam relação com os achados já descritos de risco de não conclusão do empreendimento, seja pela não garantia de recursos seja pela ausência de estimativas quanto aos custos de manutenção e operação dessa nova unidade hospitalar.

20. Deixo claro, no entanto, que irregularidades dessa monta dão motivo a providências mais contundentes por parte deste Tribunal em face das consequências que a ausência de estudos e deficiências de projeto podem causar, a exemplo de atrasos e não conclusão das obras. No entanto, a equipe trouxe evidências de que os gestores estão adotando medidas corretivas e, nesse passo, acato as propostas de mera ciência e recomendações para os pontos até aqui descritos, sem prejuízo de este Tribunal acompanhar as providências a serem adotadas para garantir a conclusão das obras em um prazo razoável.

21. O único achado que ensejou determinação para correção de falhas está associado ao critério de medição da administração local. A jurisprudência do TCU determina que os critérios de medição dessa rubrica devem estar expressos no edital e no contrato e devem ser proporcionais à execução financeira da obra em vez de ser um custo fixo rateado mensalmente dentro do prazo de duração do contrato. Por vezes tal prática pode ocasionar antecipação de pagamentos e, a depender do fluxo de caixa da obra, pode-se viabilizar jogo de cronograma na execução do ajuste.

22. Ademais, se o critério de pagamento continuar sendo o pagamento mensal, o montante destinado ao desembolso deste item terminará antes da conclusão da obra, já que até o momento desta fiscalização a obra encontrava-se com um atraso de aproximadamente 7% do planejado, tendo 15,56% executado ante uma programação de 22,68%. Ou seja, se o atraso na obra de fato se confirmar haverá a necessidade de aditivo contratual para suportar os pagamentos.

23. Esclareço que houve pequena divergência entre a proposta da equipe de auditoria e o titular da unidade quanto ao monitoramento das deliberações que irão compor esta decisão. O secretário entende que as recomendações e a determinação devam ser monitoradas enquanto a equipe sugere que se proceda assim apenas quanto à última.

24. Minha decisão, nesse caso, converge para o monitoramento dos dois tipos de deliberação. A recomendação comporta juízo de conveniência e oportunidade dando ao gestor discricionariedade de optar por uma ou outra solução para a prevenção ou mitigação de um risco que pode se consolidar, mas ele não pode restar inerte em face do problema. A determinação, cuja medida corretiva já se apresenta explícita e comporta comando direto, demanda por si só a necessidade de conferência posterior por parte desta casa.

25. No caso concreto, ante os riscos de não conclusão do empreendimento, concordo com as ponderações do titular da unidade e autorizo a unidade técnica a autuar processo de monitoramento para verificar o andamento da determinação e das recomendações acima.

Diante do exposto, acompanho a proposta da unidade instrutiva, com os ajustes que considero pertinentes, e VOTO por que seja aprovada a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2512/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 009.727/2019-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V- Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o presente relatório de auditoria realizada no Grupo Hospitalar Conceição (Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.), inserida no Fiscobras 2019, que tem como objeto a construção do Centro de Oncologia e Hematologia, localizado na cidade de Porto Alegre/RS;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante os fundamentos apresentados pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que retorne a adotar o critério de medição proporcional à execução financeira da obra para os serviços de administração local, conforme a jurisprudência dominante deste Tribunal, compensando nas medições futuras os valores já pagos à maior, e informe ao TCU, no prazo de 90 dias, as providências adotadas, juntando documentação comprobatória.

9.2. recomendar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar as medidas abaixo indicadas em relação à Construção do Centro Oncológico, com vistas ao aprimoramento de seus procedimentos internos:

9.2.1. elaborar mapa dos riscos que contemple as etapas de implementação do empreendimento até o início da prestação dos serviços no Centro Oncológico, em especial considerando os recursos imprescindíveis para a conclusão das obras e para a aquisição dos equipamentos necessários ao adequado funcionamento da nova unidade;

9.2.2. apresentar ao CREA/CAU os indícios de faltas na atuação profissional dos projetistas responsáveis pelo projeto do Centro Oncológico do GHC, para que aqueles órgãos avaliem a adoção de medidas cabíveis em suas alçadas.

9.3. dar ciência, com fulcro no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

9.3.1. ausência de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental anterior às obras do seu Centro Oncológico do GHC, em afronta ao art. 6º inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993;

9.3.2. ausência de aprovação do projeto previamente à licitação, e da obtenção de todas as licenças necessárias, em afronta ao art. 13 do Código de Edificações de Porto Alegre, Lei Complementar 284, de 27/10/1992;

9.3.3. ausência de previsão no PPA das obras de sua competência, em afronta ao disposto no art. 167 inciso I e § 1º da Constituição Federal de 1988 e § 5º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000;

9.4. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério da Saúde, à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, aos deputados e senadores do estado do Rio Grande do Sul e ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., para conhecimento sobre os riscos identificados por este Tribunal nas

obras de construção do Centro Oncológico do GHC, que podem comprometer a regular conclusão e operação do empreendimento.

9.5. autorizar a SeinfraUrbana a autuar processo de monitoramento para verificar o cumprimento da determinação e das recomendações acima.

9.6. encerrar os presentes autos, com fundamento no art. 169, incisos II e V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2512-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 020.750/2019-6.
Natureza: Acompanhamento.
Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Economia.
Interessado: Congresso Nacional.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. LEI 13.707/2018, ART. 124. RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO (RePP 2019) ELABORADO COM O OBJETIVO DE SUBSIDIAR O CONGRESSO NACIONAL NA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA. MONITORAMENTO DAS DECISÕES DOS RELATÓRIOS DE 2017 E 2018. OPORTUNIDADE DE MELHORIAS. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS JURISDICIONADOS. PROVIDÊNCIAS INTERNAS.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Fiscalizações de Políticas e Programas de Governo (RePP), destinado a dar cumprimento ao art. 124 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2019, Lei 13.707/2018, que confere a este Tribunal responsabilidade de enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do artigo 166 da Constituição Federal, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais, objeto de auditorias operacionais, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

2. Transcrevo o relatório elaborado pela equipe da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, com ajustes de forma, o qual contou com a anuência da dirigente daquela unidade (peças 38-39):

I. INTRODUÇÃO

1. O Tribunal de Contas da União (TCU) elabora, pela 3ª vez, o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP). Trata-se de documento desenvolvido em atendimento ao art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019, que assim determina:

O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, até trinta dias após o encaminhamento da proposta orçamentária de 2019, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos

programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2019.

2. O presente relatório, em atendimento ao referido artigo, apresenta fichas-síntese e quadro-resumo das principais fiscalizações realizadas pelo TCU em políticas públicas e programas de governo, entre 2017 e 2018. Também consta deste documento o resultado de monitoramento realizado em deliberações proferidas nos Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário e 2.608/2018-TCU-Plenário.

I.1. Componentes da Análise

3. Em 2018, o TCU concluiu 555 fiscalizações. Dessas, face à sua materialidade, relevância e risco, dezessete foram selecionadas para compor o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP/2019).

Quadro 1 – Auditorias operacionais realizadas pelo TCU que foram selecionadas para compor o RePP/2019.

D	ACÓRDÃO / RELATOR	OBJETO DE CONTROLE
	1.237/2019-TCU-Plenário Min. Ana Arraes	Políticas federais de fomento à inovação no setor produtivo
	2.587/2018-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Uso integrado de dados em políticas públicas
	1.961/2018-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Programa de informatização das unidades básicas de saúde
	591/2019-TCU-Plenário Min. Walton Alencar	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica
	1.243/2019-TCU-Plenário Min. Subst. André Luís	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais
	2.153/2018-TCU-Plenário Min. Subst. Augusto Sherman	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres
	1.383/2019-TCU-Plenário Min. Bruno Dantas	Política nacional de transportes
	1.197/2018-TCU-Plenário Min. Subst. André Luís	Declaração de aptidão ao Pronaf
	709/2018-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Preparação do governo brasileiro para implementação da agenda 2030 e meta 2.4 dos ODS
0	1.449/2019-TCU-Plenário Min. Subst. Augusto Sherman	Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres
1	1.079/2019-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Obras públicas

2	1.530/2019-TCU-Plenário Min. Aroldo Cedraz	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira
3	1.789/2019-TCU-Plenário Min. Subst. Weder de Oliveira	Políticas públicas de licenciamento ambiental
4	2.252/2015, 1.995/2016 e 2.241/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Políticas federais para a faixa de fronteira
5	1.846/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Políticas públicas para convivência com o semiárido
6	1.944/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Política nacional para prevenção e controle do câncer
7	2.033/2019-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Políticas educacionais de desporto

4. Ficha-síntese de cada uma dessas fiscalizações, contendo dados sobre as políticas públicas (objetivo, responsável e volume de recursos gastos) e as ações de controle realizadas pelo TCU (objetivo, principais achados e deliberações), estão disponíveis para consulta no Apêndice deste relatório.

I.2. Metodologia

5. O processo de elaboração da terceira edição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP/2019) começou em 2018 com a identificação de ações de controle, previstas e em andamento, que atendiam a critérios estabelecidos de materialidade, risco e relevância, e que tratavam de temas de potencial interesse de Comissões Parlamentares, Permanentes ou Temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

6. Em 2019, para aquelas ações de controle que já dispunham de primeira instrução de mérito, foi solicitada a elaboração e encaminhamento de ficha-síntese. Como as fiscalizações foram realizadas de forma independente pelas unidades técnicas, os documentos recebidos (fichas-síntese, relatórios e acórdãos) foram consolidados e estudados com apoio de **métodos qualitativos de análise de conteúdo**, como a Bardin, o que permitiu a identificação de problemas recorrentes na governança de políticas públicas nacionais.

7. O resultado desse trabalho, de **natureza descritiva,** foi confrontado com a legislação e a jurisprudência e, também, com publicações (artigos, manuais, livros e boas práticas) nacionais e internacionais acerca do tema. Como forma de checagem adicional, foram realizadas observações diretas e indiretas por meio de consulta a sites, análise de dados de sistemas estruturantes do governo, participação em eventos, *workshops* e reuniões promovidos pelo executivo.

8. Por fim, foram realizadas diligências para o **monitoramento das deliberações** proferidas nos Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário e 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP 2017 e 2018, respectivamente).

9. Considerando que o atual trabalho foi desenvolvido em período de grande mudança externa (eleição, transição e mudança de governo) e interna (reestruturação das unidades técnicas de controle), não foram empreendidos estudos exploratórios ou experimentais adicionais, limitando, assim, a possibilidade de estabelecimento de relações estatisticamente significativas de causalidade e de generalização dos achados.

10. Ao longo dos próximos capítulos, serão apresentados os resultados da análise consolidada dos principais achados das ações de controle que compõe o RePP/2019 e o resultado de monitoramento realizado para verificar o cumprimento de deliberações constantes dos Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário e 2.608/2018-TCU-Plenário.

II. ANÁLISE CONSOLIDADA

11. Trata-se de estudo descritivo consolidado de dezessete fiscalizações concluídas ou monitoradas pelo Tribunal de Contas da União entre 2018 e 2019 por meio do qual buscou-se identificar problemas recorrentes na governança de políticas públicas e, mediante análise documental e revisão de literatura, verificar se a situação encontrada está alinhada com as boas práticas e se houve mudança em relação à situação encontrada em trabalhos anteriormente realizados por esta corte.

12. A análise consolidada das auditorias em políticas públicas foi realizada mediante a aplicação de métodos qualitativos de pesquisa que adotou como critério de observação os oito componentes do Referencial de Avaliação de Governança Políticas Públicas (RAG-PP): (1) institucionalização, (2) planos e objetivos, (3) participação, (4) coordenação e coerência, (5) capacidade organizacional e recursos, (6) gestão de riscos e controle interno, (7) monitoramento e avaliação, e (8) *accountability* de políticas públicas. Ao longo das próximas seções serão apresentados os resultados das análises empreendidas em cada um desses componentes.

II.1. Planejamento de Políticas Públicas

13. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança (RAG-PP), "a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar ações necessárias, delineadas em função das diretrizes, objetivos e metas propostas".

14. Conforme explicitado no quadro abaixo, foram identificadas **falhas no planejamento de 53% (9 de 17) das políticas públicas analisadas**.

Quadro 2 – Achados de auditoria relacionados à formulação e ao planejamento de políticas públicas

D	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
	Políticas federais de fomento à inovação no setor produtivo	Falhas na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (quantidade excessiva de temas prioritários; ausência de visão de longo prazo para inovação, de planejamento estratégico para o governo como um todo, de previsão de acompanhamento e de participação de atores relevantes no processo de elaboração).
	Programa de informatização das unidades básicas de saúde	Deficiência do planejamento: falta de projeto-piloto, cronograma e metas.
	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica	Execução da política sem amparo em planos estratégicos que definam precisamente os objetivos, as metas, os resultados esperados, os marcos temporais das ações de formação e a visão de longo prazo.
	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais	Inexistência, em 53,8% dos museus federais pesquisados, de Plano Museológico, o que prejudica o planejamento de longo prazo dessas instituições, inclusive em relação a questões de segurança, que deveriam estar concatenadas com o planejamento operacional.
	Política nacional de	Ineficiência das estratégias previstas na PNT

	transportes	e da atuação dos órgãos setoriais para solucionar a falta de isonomia dos preços de combustível entre a navegação de cabotagem e a de longo curso.
2	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira	Inexistência de diretrizes explícitas sobre a expansão da geração distribuída, a meta indicativa da NDC brasileira não é clara.
4	Políticas federais para a faixa de fronteira	Fragilidades na lógica de intervenção integrada que abrange as políticas federais que compõem a atuação governamental na faixa de fronteira, em prejuízo do alinhamento adequado de insumos, atividades, produtos e efeitos desejados, relacionados às causas dos problemas a serem atacados; e insuficiência de planos capazes de orientar plenamente as ações dos diversos órgãos que atuam na região, com o estabelecimento de visão de futuro sobre os propósitos nacionais para aquele território, os objetivos, indicadores e metas determinados, em níveis estratégicos, intermediários e operacional, as prioridades definidas e as etapas previstas, assim como os meios de controle a serem utilizados.
5	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Inclusão indevida de municípios no Semiárido.
7	Políticas educacionais de desporto	Ausência de referencial de planejamento de longo prazo em níveis nacional e estadual que oriente o financiamento das ações do desporto educacional, tornando-se crônica a falta de proposição e aprovação do Plano Nacional do Desporto.

15. Segundo Secchi (2017), políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar problemas públicos. Para este, o processo de elaboração, também conhecido como ciclo de políticas públicas, é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política em fases sequenciais e interdependentes, quais sejam: (a) a identificação do problema, diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública; (b) a formação da agenda, conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes; (c) a formulação de alternativas, escolha de solução que se desenvolve por meio de métodos formais e informais e análise de potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível; (d) a tomada de decisão, que representa o momento onde os interesses dos atores são equacionados e as intenções – objetivos e métodos – de enfrentamento de um problema público são explicitados; (e) a implementação, arco temporal em que são produzidos os resultados concretos da política pública; (f) a avaliação, processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou falha de projetos que foram colocados em prática; e (g) a extinção, quando a política se mostra ineficaz ou quando o problema originador da política é percebido como resolvido.

16. De acordo com o inciso VII do art. 4º, do Decreto 9.203/2017, são diretrizes da governança pública: “avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios”.

17. O Projeto de Lei do Senado Federal 488, de 2017, aprovado pelo plenário daquela casa e remetido à Câmara dos Deputados em abril de 2018, propõe a inclusão de artigo na Lei Complementar 95/1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituam políticas públicas.

18. De acordo com esse, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública, espera-se que, na concepção das políticas públicas, sejam definidos, entre outras coisas: (a) os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política; (b) as competências das principais partes envolvidas; (c) a formalização dos processos decisórios correlatos, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha política; (d) os marcos de verificação, indicadores-chave e metas para os principais objetivos que permitam a medição do progresso e facilitem a identificação de interdependências e obstáculos; (e) o estabelecimento de formas de revisão, fixando a periodicidade da avaliação de desempenho da política; bem como (f) a formalização de instrumentos de transparência.

19. Tais expectativas vão ao encontro do preconizado no Guia de Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas, publicado em 2017 pela Casa Civil, em parceria com o IPEA, o qual orienta:

A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise ex ante, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise ex ante para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. Desse modo, evita-se a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados.

20. Ainda de acordo com essa publicação, a análise *ex ante* engloba as etapas de diagnóstico do problema; caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; análise de custo-benefício; e impacto orçamentário e financeiro.

21. Analisando-se as políticas públicas, objeto do presente trabalho, é possível identificar múltiplas lacunas em sua formulação, lacunas estas que vão desde a ausência de diretrizes e de planos – que definam precisamente os resultados esperados, os objetivos, as metas e os marcos temporais da política –, até erros na inclusão de beneficiários e fragilidades na lógica de intervenção.

22. Criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e adotado pelo TCU por meio da Portaria-TCU 39/2001, o Marco Lógico é um modelo analítico para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais.

23. O Modelo de Marco Lógico trata os programas e projetos como conjuntos estruturados de processos organizacionais por meio dos quais busca-se atingir uma finalidade (resultado e impacto) e um conjunto de objetivos, por meio da oferta de produtos, bens e serviços (fixação de metas), bem como da execução de um rol de ações/atividade. Além de ordenar os processos organizacionais, espera-se que os modelos de Marco Lógico definam indicadores práticos, objetivos, mensuráveis e independentes para cada nível (finalidade, objetivo, meta e ação), que devem ser expressos em termos quantitativos, qualitativos e temporais.

24. A aplicação do modelo permite responder, por exemplo, se: (a) os objetivos fixados guardam nítida relação com a finalidade última do programa ou projeto; (b) definem precisamente os bens e serviços que serão ofertados e a clientela que será beneficiada; (c) os objetivos de cada nível hierárquico mantêm relações de causalidade plausíveis entre si; e (d) o impacto (ou benefícios) almejado é claro e mensurável.

25. Conforme apresentado em reunião realizada no Anexo I do Palácio do Planalto, em 9/6/2019, e da qual participaram representantes da Subchefia de Ação Governamental (Sag/Casa Civil), da Subsecretaria de Planejamento Governamental (Sepla/Secap/Fazenda/ME), da Secretaria de Orçamento Federal (Sof/Fazenda/ME), da Secretaria de Gestão (Seges/Sed/ME), entre outros; para

elaboração do Plano Plurianual (2020-2023) o governo federal adotou o Modelo Lógico e o Modelo de Planejamento Estratégico Situacional (PES), enquanto para elaboração dos planos estratégicos do órgãos e entidades da administração pública federal foi sugerida a adoção do modelo Balanced Scorecard (BSC).

26. Segundo consta do Manual Técnico de Planejamento Plurianual do Governo Federal (2020-2023):

A literatura sobre planejamento no setor público costuma elencar diversas técnicas de apoio para a elaboração e gestão de programas governamentais (Friedmann, 1987). Boa parte dessas técnicas realça a importância de que os planos possam: a) esclarecer os objetivos e apontar os resultados a serem alcançados; b) estabelecer indicadores de desempenho que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação; c) quantificar os custos requeridos para o financiamento dos programas de governo. [...]

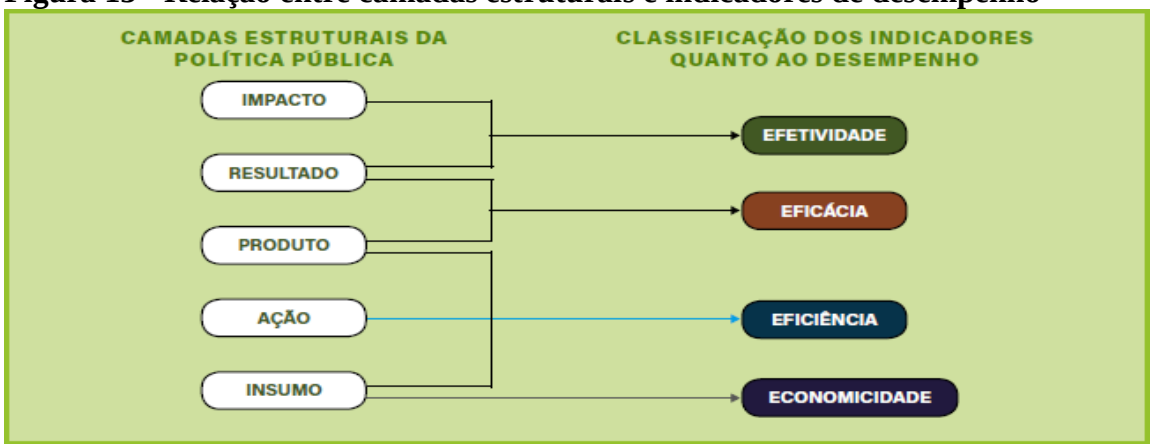
O exercício de planejamento pode ser facilitado mediante a adoção de modelos lógicos que revele as relações causais entre vários elementos. Nesse sentido, é possível construir e organizar a ação governamental de forma que os recursos a serem alocados (e os esforços institucionais empreendidos) possam contribuir para atingir efeitos positivos esperados na sociedade. Veja-se a esse respeito o comentário pertinente de Cassiolato e Gueresi (2010, p. 5), em que se elucida o conceito de "teoria do programa", que é uma das bases conceituais do modelo lógico:

Assim é desejável que o desenho de programas do PPA seja orientado pelo modelo lógico. Nesse sentido, torna-se necessária a especificação clara e precisa de alguns elementos constitutivos dos programas: a) do problema a ser enfrentado (ou mitigado); b) das alternativas existentes para combater o problema (e indicação de seus respectivos custos); c) dos resultados pretendidos pela intervenção, ou seja, dos benefícios a serem auferidos pelo público-alvo; e d) do volume de recursos financeiros requeridos para a intervenção pública (Brasil, 2018a).

Esse conjunto de informações permite demonstrar como se pretende converter recursos (ou insumos) em resultados positivos para a sociedade. Recomenda-se a utilização dessa técnica (modelo lógico) não apenas por que ela é largamente difundida, mas também porque sua clareza e racionalidade tornam mais fácil a comunicação com a sociedade.

27. O Modelo Lógico, adotado pelo governo, é uma variação do modelo de marco lógico, que apresenta algumas peculiaridades: (1) possui camadas estruturais de cadeia causal (insumos, ações, produtos, resultados e impactos) e (2) sugere a adoção de metodologia de aferição de resultados por meio de indicadores que captam diferentes níveis de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade).

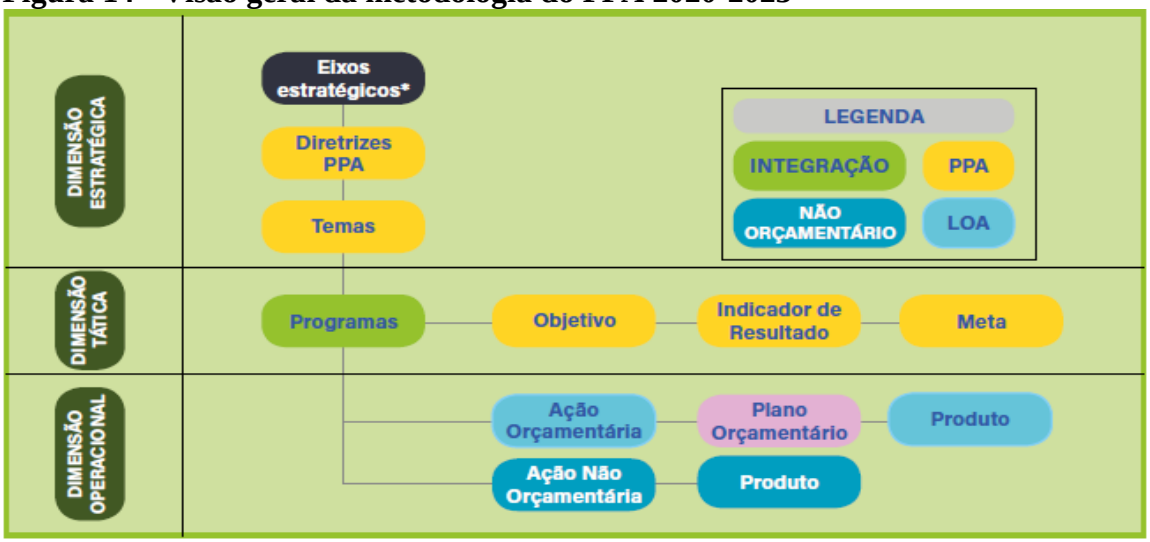
Figura 13 - Relação entre camadas estruturais e indicadores de desempenho



Fonte: Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023

28. Os quatro pilares metodológicos priorizados pelo governo (simplificação metodológica, realismo fiscal, integração entre planejamento e avaliação, visão estratégica e foco em resultados), orientaram a estruturação e definição do conteúdo do PPA 2020-2023.

Figura 14 - Visão geral da metodologia do PPA 2020-2023



Fonte: Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023

29. Em que pese os avanços que este modelo apresenta, ao sanar algumas das falhas de modelos anteriores, ainda é possível identificar riscos associados à formulação de programas finalísticos, entre os quais se encontram os riscos de falta de transparência e de *accountability*, decorrentes de provável insuficiência de informações acerca de como os programas previstos no PPA 2020-2023 serão implementados (o manual orientou as setoriais a associarem apenas um objetivo, uma meta e um indicador para cada programa finalístico). Face a esse e outros riscos identificados, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag/TCU) está acompanhando o processo no âmbito do TC 037.320/2018-1.

30. Por meio de análise documental e revisão de literatura realizadas, foi possível depreender que existe consenso entre academia, mercado, Poder Executivo e Poder Legislativo acerca da importância e necessidade de realização de análise prévia (*ex ante*) e de planejamento detalhado de políticas públicas, incluindo não apenas aquelas explicitadas no PPA, por meio de programas finalísticos, mas, também aquelas instituídas por meio de instrumentos como políticas, programas e planos nacionais, regionais, setoriais e transversais.

31. À despeito desse consenso, as ações de controle realizadas pelo TCU entre 2018 e 2019 apontam que a adoção de práticas (análise *ex ante* e planejamento detalhado de políticas) ainda não são uma realidade universal.

32. No RePP 2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário), o TCU apontou que 31% das políticas públicas avaliadas naquela ocasião, encontravam-se em nível inicial de maturidade de "planejamento" e, mais severamente, 50% delas estavam em nível inicial de capacidade na dimensão "objetivos". Entre os problemas identificados estavam: fata de identificação e definição de resultados esperados da política; definição imprecisa de objetivos, que não são suficientes para orientar a execução de ações; metas não exequíveis no horizonte temporal proposto ou incoerente com os objetivos e visão estratégica; falta de clareza acerca dos produtos e efeitos esperados da política; não realização de testes antes da efetiva implantação da política; falta de clareza acerca de quem são os responsáveis pelos objetivos das políticas; falta de cronograma atualizado com marcos e prazos para realização da política; falta de previsão, já na fase de planejamento, de meios de controle, com monitoramento e avaliação de resultados da política.

33. Em 2019, por meio de análise consolidada empreendida no conjunto de políticas que compõem o RePP desse ano, foi possível identificar a ocorrência de falhas no planejamento de 53% (9

de 17) das políticas públicas analisadas. Falhas essas que vão desde a falta de visão de longo prazo e de diretrizes, até fragilidades na lógica de intervenção e execução da política sem amparo em planos que definam precisamente os objetivos, as metas e os resultados esperados.

34. Assim, considerando que essa questão foi objeto dos Acórdão 2.127/2017 e 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP 2017 e 2018) e que, a despeito disso, mais da metade das políticas públicas analisadas pelo TCU no âmbito do corrente trabalho apresentam falhas em seu planejamento, faz-se necessária a continuidade do acompanhamento da atuação governamental no que tange ao aprimoramento dos mecanismos de formulação de políticas públicas.

35. Conforme se evidencia no capítulo deste relatório que trata do monitoramento das deliberações decorrentes daqueles acórdãos, ainda se faz necessária uma evolução significativa na estrutura e nos mecanismos de planejamento de políticas públicas na Administração Pública Federal. Assim, esse aspecto deve permanecer em acompanhamento pelo Tribunal de Contas da União em consonância com sua missão institucional de "aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo", conforme proposta constante do capítulo III deste Relatório.

II.2. Institucionalização e Regulamentação de Políticas Públicas

36. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança (RAG-PP), "espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos"[1].

37. Conforme explicitado no quadro abaixo, foram identificadas **falhas na institucionalização ou regulamentação de 65% (11 de 17) das políticas públicas analisadas**. Tal situação é crítica uma vez que é por meio da institucionalização e regulamentação que se formalizam as políticas públicas e se estabelecem suas estruturas básicas de governança e gestão.

Quadro 3 – Achados relacionados a institucionalização e/ou regulamentação de políticas públicas

D	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica	Não regulamentação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica; ausência de definição clara e formal dos principais processos decisórios e dos objetivos da política, bem como dos papéis, das responsabilidades, dos recursos e das obrigações de todos os envolvidos na execução; e ausência de efetiva atuação das instâncias de governança previstas no Decreto 8.752/2016 (Comitê Gestor Nacional e Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica).
	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais	Falta de normatização e procedimentos de priorização referentes à segurança patrimonial dos museus federais.
	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e	Ausência de rotinas operacionais para padronizar a forma de acompanhar e gerir os investimentos.

[1] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas e Programas. Brasília: TCU, 2014.

	desastres	
	Política nacional de transportes	Inexistência de política pública específica de fomento à navegação de cabotagem.
	Declaração de aptidão ao Pronaf	Dificuldade de interpretação e aplicação da legislação que regulamenta a identificação e qualificação dos agricultores familiares; e dificuldade de interpretação e aplicação dos normativos por parte dos agentes emissores, que não recebem treinamento e capacitação para essa tarefa.
	Preparação do governo brasileiro para implementação da agenda 2030 e meta 2.4 dos ODS	Falhas no sistema de governança necessário para a implementação dos ODS.
2	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira	Dificuldades regulatórias à expansão de usinas de geração híbrida (A título de exemplo, a Nota Técnica EPE-DEE-NT-011/2018-r0 aponta as seguintes lacunas/oportunidades de aprimoramento da regulamentação: (a) necessidade de criar a categoria "Usinas Híbridas", para fins de tratamento regulatório; (b) aprimorar as regras atinentes ao uso dos sistemas de transmissão e distribuição, de modo a acomodar a possibilidade de contratação de capacidade inferior à soma das potências das fontes que compõem a usina híbrida, no caso de usinas associadas; (c) definir os requisitos a serem cumpridos pelas usinas para conectarem-se à rede; e (d) avaliar as possíveis combinações de fontes, as formas de contratação e as especificidades de cada contrato.)
3	Políticas públicas de licenciamento ambiental	As avaliações e percepções coletadas sugerem que a inexistência de manuais ou guias técnicos, bem como uso esporádico e assistemático de materiais de referência, podem aumentar o tempo e tornar mais subjetiva a análise de EIA/RIMA; e a incipiência na elaboração de guias e matrizes pode estar levando à elaboração de TR com ênfase em diagnóstico ambiental extenso, em vez de enfatizar impactos socioambientais mais significativos.
4	Políticas federais para a faixa de fronteira	Não consta na legislação brasileira uma política nacional para a faixa de fronteira, formal e adequadamente instituída, com a competência e a legitimidade do Congresso Nacional, para orientar as ações que dependem de atuação coordenada das diversas agências encarregadas de promover o desenvolvimento socioeconômico,

		a segurança e a integração daquele espaço territorial.
5	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Atraso na institucionalização do combate à desertificação.
7	Políticas educacionais de desporto	O Brasil ainda carece da institucionalização formal e minimamente estruturada de política nacional para o desporto educacional.

38. Institucionalização e regulamentação, comumente, dão-se por meio da publicação de leis e atos normativos (decretos, regulamentos, resoluções, instruções, portarias) emitidos por atores competentes para legislar acerca da questão ou regulamentar sua operacionalização.

39. Ao não se institucionalizar uma política pública, restringe-se a possibilidade de Avaliação do Impacto Legislativo (AIL) e limita-se a participação das instâncias superiores de governança, do legislativo e da sociedade no debate político acerca das políticas públicas e programas de governo.

40. De acordo com diretrizes da Câmara dos Deputados, a AIL é uma análise sistematizada dos impactos econômicos, sociais e ambientais associados a um projeto de lei ou a uma lei existente, que é desenvolvida com os seguintes objetivos: (a) aumentar a quantidade e a qualidade das informações disponíveis no processo de tomada de decisões políticas; (b) fornecer subsídios às instituições para que sejam projetadas melhores políticas e leis; (c) melhorar a tomada de decisão durante o processo legislativo; (d) facilitar a compreensão das leis e possibilitar contribuições ao processo legislativo pelas partes interessadas, contribuindo para a transparência do processo legislativo junto à sociedade; (f) melhorar a qualidade das proposições, proporcionando transparência quanto aos benefícios e custos de diferentes alternativas normativas passíveis de serem adotadas para resolver um mesmo problema; e (g) ajudar a esclarecer por que a norma que está sendo proposta é necessária e apropriada.

41. Sem uma adequada institucionalização não fica claro para o legislativo, a sociedade e os operadores da política que problemas o governo pretendem resolver (qual é a agenda governamental); como serão tratadas as questões postas; que resultados são almejados; quem são as partes interessadas (responsáveis pela coordenação e execução, público alvo e outras partes envolvidas) e quais são seus papéis e as responsabilidades; como se dará o processo de avaliação, direcionamento e monitoramento da política; e quais recursos (orçamentários e não orçamentários) são necessários à sua implantação e continuidade.

42. Acerca desse tema, o executivo publicou o Decreto 9.191/2017, por meio do qual estabelece normas e diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

43. Conforme art. 32 do referido decreto, o parecer de mérito de atos normativos deve conter: (i) a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar; (ii) os objetivos que se pretende alcançar; (iii) a identificação dos atingidos pelo ato normativo; (iv) quando couber, a estratégia e o prazo para implementação; (v) na hipótese de a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas a estimativa do impacto orçamentário-financeiro; (vi) a análise do impacto da medida sobre o meio ambiente e sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição; (vii) na hipótese de medida provisória ou de projeto de lei em regime de urgência, a análise das consequências do uso do processo legislativo regular; e (viii) na hipótese de políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia previstos no § 6º do art. 165 da Constituição, as proposições deverão conter objetivos, metas e indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados, bem como indicação do órgão responsável e do eventual corresponsável pela gestão da política.

44. Os atos normativos possuem pontos de contato com a lei, mas não se confundem com ela. Há, portanto, que se ter clareza acerca das características da política pública ou programa de governo a ser criada e/ou alterada para, com base nisso, definir os melhores instrumentos para sua institucionalização e regulamentação: lei, decreto, regulamento, resolução etc.

45. Aqui cabe uma ressalva: o poder normativo, expresso por meio de atos normativos, confere ao Executivo a possibilidade de editar atos de caráter geral e abstrato, sem, contudo, inovar, de forma inicial, o ordenamento jurídico. Isso implica na necessidade de reflexão aceca do papel do poder executivo e legislativo na institucionalização de políticas públicas. Deveria uma política que envolve múltiplos entes federados e/ou tenha significativo impacto nas finanças nacionais ser institucionalizada por meio de decretos ou de outros atos normativos, sem o adequado envolvimento dos demais poderes e debate com as múltiplas partes interessadas?

46. Não é difícil encontrar falhas recorrentes na institucionalização e regulamentação de políticas públicas. Os "programas fantasia" são exemplos claros desse problema. Há diversas políticas e programas, muitos de amplo conhecimento público, que não estão adequadamente institucionalizados e regulamentados.

47. Levantamento realizado pelo TCU, no âmbito do TC 012.352/2018-7 (RePP/2018), indicou que em 21% das políticas, que foram objeto de análise daquele instrumento, o normativo utilizado para institucionalização não possuía legitimidade e competência para normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos. O estudo mostrou ainda que 53% das políticas, encontravam-se em estado inicial ou intermediário de institucionalização.

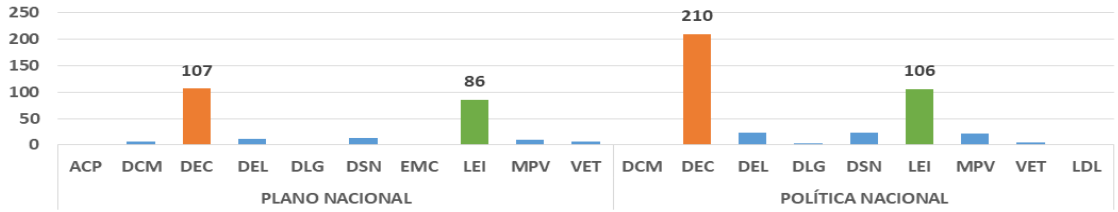
48. Em 2019, a questão outra vez se fez presente. Por meio de análise sistêmica empreendida no conjunto de políticas que compõem o RePP desse ano, foi possível identificar a ocorrência de falhas na institucionalização ou regulamentação de 65% das políticas públicas analisadas. Os achados variam desde a não institucionalização da política até a dificuldade de interpretação e aplicação da legislação vigente.

49. Tal situação conduz ao questionamento acerca de quais são os potenciais efeitos de se continuar investindo recursos em políticas públicas que não estão adequadamente institucionalizadas e regulamentas. Outrossim, remete à reflexão acerca de possíveis causas e formas de se mitigar esse problema.

50. Partindo da hipótese de que uma das causas do problema diz respeito à falta de clareza acerca do que são políticas públicas, quais são seus tipos e características, como cada uma delas deve ser institucionalizada e por quem; foi feita levantamento em base legislativa federal da Presidência da República por meio da qual se constatou que dos 394 atos que tratam de "políticas nacionais", 210 (53%) foram feitos por meio de decreto e apenas 106 (27%) por meio de lei; e que dos 247 atos que tratam de "planos nacionais", 107 (43%) foram feitos por meio de decreto, 86 (35%) por meio de lei.

51. Analisando-se somente essas duas categorias de políticas públicas, que não exaurem a tipologia existente, foi possível observar que em apenas 30% (192) dos casos essas foram institucionalizadas por meio de lei e que em 70% (449) das vezes a institucionalização se deu por meio de decreto ou outro tipo ato.

Figura 15 - Instrumentos utilizados para institucionalizar políticas e planos nacionais



52. Analisando a Constituição Federal/88, observa-se que ela privilegiou algumas políticas e planos dando a eles diretrizes e orientações especiais. Um bom exemplo é o Plano Nacional de Educação (PNE). Para este o art. 214 da CF/88 assim preconiza:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (i) erradicação do analfabetismo; (ii) universalização do

atendimento escolar; (iii) melhoria da qualidade do ensino; (iv) formação para o trabalho; (v) promoção humanística, científica e tecnológica do País; e (vi) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

53. Os benefícios desse tipo de orientação são evidentes. Dentre as políticas públicas analisadas no âmbito do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP 2018), no que tange ao componente institucionalização, o PNE se destacou por estar formalmente instituído em normativo que possui legitimidade e competência para normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos; por dispor de diretrizes que norteiam a política; por possuir visão estratégica de longo prazo; por dispor de colegiado formalmente instituído; por ter o público alvo precisamente delimitado; por explicitar em seu âmbito os produtos e efeitos esperados da política; por identificar e definir em seus planos os resultados esperados; por explicitar indicadores de desempenho por meio do qual a política será monitorada e avaliada; por explicitar o estágio inicial da política (linha de base) que serve de subsídio para avaliação de resultados da política; por prever, na fase de planejamento, meios de controle, monitoramento e avaliação da política; por estabelecer sistema de monitoramento e avaliação da política; e avaliar e publicar, periodicamente e de forma regionalizada, o desempenho dos indicadores.

54. Diferentemente do PNE e do Plano Plurianual, para os quais a Constituição Federal é clara acerca dos instrumentos a serem adotados para sua institucionalização (lei), do conteúdo mínimo esperado e da forma de prestação de contas e avaliação, para a maioria das políticas públicas isso não acontece. Não foi possível identificar na legislação vigente, conceituação, categorização e descrição precisas dos principais tipos de políticas públicas, tão pouco indicação clara das instâncias responsáveis e dos instrumentos por meio dos quais aquelas devem ser institucionalizadas, formalizadas e regulamentadas.

55. Ante ao estopo, considera-se premente que o ciclo de políticas públicas seja institucionalizado em lei e que, por meio desta, as principais categorias de políticas públicas sejam identificadas, conceituadas e caracterizadas, e que, para cada uma delas, sejam indicados: sua finalidade, instrumentos (ex. política nacional; planos nacionais, regionais, setoriais e transversais; programa de finalísticos, programa fantasia; planos estratégicos etc), forma de oficialização (lei, decreto ou outro tipo de ato normativo), conteúdo mínimo, instâncias deliberativas responsáveis, forma de prestação de contas e responsáveis pelo seu monitoramento, avaliação e fiscalização.

56. Nesse sentido, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, destinatária deste Relatório conforme o art. 123 da LDO/2019, acerca da importância de aperfeiçoar o arcabouço normativo que rege as políticas públicas, a exemplo do teor do PLS 488/2017, que objetiva estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituam políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública, de forma a aprimorar e institucionalizar os mecanismos de governança associados ao ciclo de políticas públicas.

II.3. Envolvimento de Partes Interessadas nas Políticas Públicas

57. Segundo relatório *Governance: the World Bank's experience*, publicado em 1994, a "governança é sintetizada por formulação previsível, aberta e esclarecida de políticas (ou seja, processos transparentes); uma burocracia imbuída com *ethos* profissional; um braço executivo responsável por suas ações; e uma forte participação da sociedade civil nos negócios públicos; e todos se comportando sob as regras da lei".

58. Assim, uma boa prática de governança consiste na definição de um modelo de participação social no qual se promova o envolvimento da sociedade, dos usuários e demais partes interessadas no ciclo de políticas públicas.

59. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança, a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública e deve ocorrer em vários momentos do ciclo de políticas públicas, com destaque especial às fases de planejamento e avaliação.

60. Conforme explicitado no quadro abaixo, foram **identificadas limitações no envolvimento de partes interessadas em 6% (1 de 17) das políticas públicas analisadas**[2].

Quadro 4 - Achados de auditoria relacionados à participação de partes interessadas nas políticas públicas

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
4	Políticas federais para a faixa de fronteira	A participação social e de partes interessadas em todas as fases das políticas federais voltadas para a região de fronteira ainda é limitada, tanto pela ausência de clareza dos rumos da política definida quanto pela cultura vigente na sociedade civil.

61. O Decreto 9.980, aprovado em agosto de 2019, definiu a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República, atribuiu à esta secretaria a competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, no relacionamento e na articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e na implementação de instrumentos de consulta e de participação popular de interesse do governo federal.

62. Por sua vez, o Decreto 8.243/2014 que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) foi revogado em 2019 por meio do Decreto 9.759, que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados na administração. Em seu lugar surgiu o Projeto de Lei 128/19, apresentado pela deputada Renata Abreu (Pode-SP), o qual repete a redação do antigo decreto e se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

63. Em que pese a discricionariedade e legitimidade das partes de tratar a questão, fato é que a ausência de uma regulamentação acerca de como se dá o envolvimento das partes interessadas gera lacunas no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Por essa razão, considera-se necessário acompanhar no próximo Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas a nova diretriz governamental para esse tema e como as partes interessadas estão sendo ou serão incluídas no ciclo de políticas públicas.

II.4. Integração e Coordenação de Políticas Públicas

64. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança (RAG-PP), a obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto, de forma articulada, coordenada e coerente.

65. Conforme explicitado no quadro abaixo, foram identificadas **falhas de coordenação em 47% (8 de 17) das políticas públicas analisadas**.

Quadro 5 – Achados de auditoria relacionados a coordenação e coerência de políticas públicas

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
1	Políticas federais de fomento à inovação no setor produtivo	Ausência de estrutura atuante de coordenação das políticas federais de fomento à inovação sob uma perspectiva integrada de governo.
4	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica	Falhas de articulação na coordenação da política pelo Ministério da Educação (MEC); e ausência de

[2] O fato de apenas uma fiscalização ter explicitado esse achado, não significa que ele não exista nas demais políticas públicas, uma vez que a questão pode não ter sido escopo daquelas ações de controle.

		integração com outras políticas educacionais e sociais.
5	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais	Não funcionamento dos museus federais como um sistema coordenado e planejado, resultando em discrepâncias de condições de funcionamento, a depender da vinculação orgânica do museu.
6	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres	Deficiências na implementação da política pública para as áreas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, que, atualmente, está sujeita à eventualidade do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e risco de seleção de empreendimentos não prioritários, sem viabilidade e/ou incompatíveis com os planos de desenvolvimento urbano.
12	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira	Ausência de formalização de como ocorre a articulação entre os órgãos e entidades; deficiências na articulação entre os atores governamentais para definição de diretrizes governamentais claras quanto à eletrificação parcial da frota brasileira de veículos.
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	Não foram formalmente estabelecidos instrumentos que possibilitem a identificação dos papéis e responsabilidades dos envolvidos na política que se implementa, de maneira a reduzir efeitos de sobreposições e lacunas de atuação conjunta. Falta de sistematização específica para os países fronteiriços dos mecanismos de cooperação internacional e os entraves políticos, institucionais, legais e processuais comprometem a concretização de acordos binacionais e multilaterais com as nações vizinhas, com forte impacto negativo nas perspectivas de integração sul-americana. Fatores políticos, institucionais, operacionais e legais criam obstáculos à unidade de esforços conjuntos, haja vista conflitos de competências, jurisdições e atribuições; disputas

		partidárias pelo controle de ministérios, órgãos e entidades, as quais se somam aos respectivos interesses e ditam os rumos a serem seguidos, muitas vezes conflitantes; competições orçamentárias; buscas das metas individuais das organizações, fato que, por si só, não raras vezes, vem de encontro às necessidades ou objetivos das demais parceiras; dificuldades de ajustamento mútuo, em face das configurações de estruturas estabelecidas em todos os níveis; fricções de cargos e carreiras; e até mesmo barreiras de ordem interpessoal.
15	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Foram identificadas 18 políticas, 36 unidades orçamentárias e 157 ações orçamentárias, que tratam de forma direta e/ou indireta de questões afetas à convivência com o semiárido, acerca dessas verifica-se que várias ações estão sendo executadas por mais de uma unidade orçamentária, o que pode ser um indício de que esteja havendo duplicação de esforço, ou que se necessita de uma maior coordenação entre as unidades.
17	Políticas educacionais de desporto	A legislação infraconstitucional apresenta total viés para o desporto de rendimento, deixando lacunas nas disposições sobre o desporto educacional, em especial quanto ao regime de colaboração dos entes que compõem o Sistema Nacional do Esporte, sistema este ainda não regulamentado.

66. Problemas de coordenação não são novidade no contexto das políticas públicas no Brasil. Em 2016, auditoria coordenada pelo TCU avaliou a preparação de governos para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – agenda que traz um plano de ação internacional para o alcance de dezessete objetivos, desdobrados em 169 metas.

67. Tal auditoria analisou a preparação dos países, no que tange à presença e ao funcionamento de estruturas de governança, tais como coordenação, supervisão, monitoramento e transparência, bem como evidenciou fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas, com base em adaptação da metodologia desenvolvida pelo *Government Accountability Office* (GAO), EFS dos Estados Unidos da América.

68. Naquela ocasião, constatou-se a existência de falhas na institucionalização da Agenda 2030; ausência de planejamento nacional de longo prazo, multissetorial e integrado; ausência de mecanismos integrados de monitoramento e avaliação das políticas públicas; e desalinhamento e ausência de coordenação horizontal das políticas públicas relacionadas à produção sustentável de alimentos (Acórdão 1.968/2017–TCU–Plenário).

69. Trabalho semelhante, também coordenado pelo TCU, realizado em 2018, avaliou as políticas federais para a faixa de fronteira e constatou, entre outras coisas, que: (a) não foram formalmente estabelecidos instrumentos que possibilitem a identificação dos papéis e responsabilidades dos envolvidos na política que se implementa, de maneira a reduzir efeitos de sobreposições e lacunas de atuação conjunta; (b) a falta de sistematização específica para os países fronteiriços dos mecanismos de cooperação internacional e os entraves políticos, institucionais, legais e processuais comprometem a concretização de acordos binacionais e multilaterais com as nações vizinhas, com forte impacto negativo nas perspectivas de integração sul-americana; (c) fatores políticos, institucionais, operacionais e legais criam obstáculos à unidade de esforços conjuntos, haja vista conflitos de competências, jurisdições e atribuições.

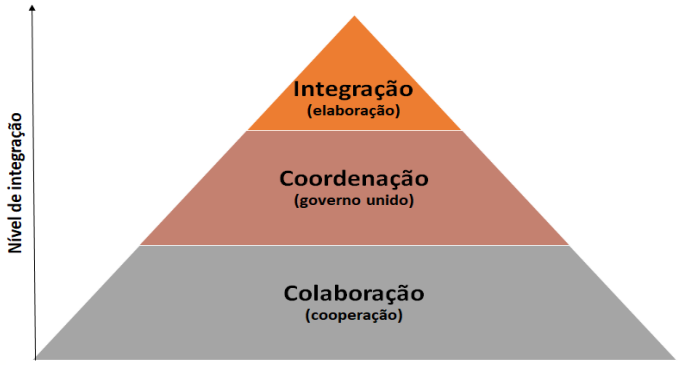
70. Em âmbito nacional os problemas de coordenação de políticas multisetoriais e multinível também se manifestam. No que concerne às políticas públicas para convivência com o semiárido, foram identificadas 18 políticas, 36 unidades orçamentárias e 157 ações orçamentárias, que tratam de forma direta e/ou indireta de questões afetas à convivência com o semiárido, acerca dessas verifica-se que várias ações estão sendo executadas por mais de uma unidade orçamentária, o que pode ser um indício de que esteja havendo duplicação de esforço, ou que se necessita de uma maior coordenação entre as unidades.

71. Mesmo nos casos em que as políticas envolvem um único setor foram identificados problemas. O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos, definindo vinte metas para a educação brasileira, que englobam todos os níveis, todas as etapas e todas as modalidades de ensino (desde a creche até a pós-graduação stricto sensu). Cada meta também incorpora um conjunto de estratégias, que representam ações a serem efetivadas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Acerca este plano, ação de controle empreendida no âmbito do Acórdão 2.775/2017-TCU-Plenário, constatou a existência de problemas de coordenação como a falta de definição clara e formal das atribuições dos principais atores interessados, fazendo com que os entes federados não reconheçam suas incumbências na operacionalização do Plano; e a ausência de normativo que explicite de que forma se dará o regime de colaboração entre os entes.

72. De acordo com a ONU (2018), a integração de políticas públicas diz respeito à gestão de questões transversais, que transcendem os limites de uma política ou organização específica. Há uma variedade de conceitos relacionados, frequentemente utilizados na literatura, que abordam questões afetas à integração de políticas. Estes incluem termos como coerência política, coordenação e políticas conjuntas. Stead e Meijers (2009) propuseram que os vários conceitos podem ser caracterizados como refletindo diferentes graus de integração e podem ser agrupados em três categorias de integração: (a) formulação integrada de políticas (ou integração de políticas), referindo-se a respostas coordenadas de uma variedade de organizações que elaboram em conjunto políticas públicas que vão além de suas fronteiras; (b) coordenação (ou governo unido), referindo-se aos esforços feitos para assegurar que políticas e programas, vindos de diferentes partes do governo, sejam coerentes e não se contradigam (*public coherence*); e (c) colaboração (ou cooperação), referindo-se à existência de relações entre organizações autônomas que cooperam para a realização de metas individuais.

73. Ao se analisar os esforços de integração a partir da perspectiva institucional, é padrão na literatura distinguir três dimensões: (a) integração horizontal, isto é, integração entre setores ou instituições; (b) integração vertical, alinhamento entre ações de níveis nacionais e sub-subnacionais, com vistas à produção de resultados coerentes; e (c) engajamento de outras partes interessadas na realização de objetivos compartilhados.

Figura 16 - Nível de integração de políticas



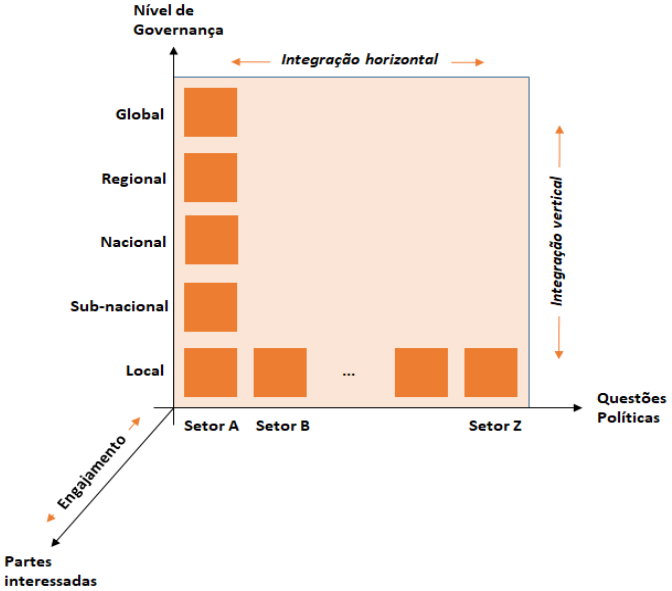
Fonte: Stead e Meijers (2009 *apud* ONU 2018).

74. Segundo a ONU (2018), em conjunto, estas três dimensões da integração abrangem as principais categorias apresentadas pela literatura (ex.: participação, parcerias, coerência), bem como as noções de *whole-of-government approache* e de *whole-of-society approache.*

75. O primeiro diz respeito a atividades realizadas conjunta e coordenadamente por múltiplos órgãos e entidades da administração pública, em diferentes níveis, com vistas a solucionar problemas públicos; o segundo, se refere a atividades realizadas conjuntamente por atores não estatais e estatais, geralmente, coordenadas por estes últimos.

76.

Figura 17 - Integração institucional



Fonte: Adaptado de ONU 2018.

77. Entre os fatores genéricos, identificados pela ONU (2018), que influenciam a integração de políticas públicas estão a existência de: (a) estratégia nacional de alto nível; (b) estruturas e mecanismos de coordenação intersetorial; (c) ferramentas de planejamento integradas; (d) incentivos para pessoas e organizações trabalharem de forma integrada; (e) modelo legal e regulatório para a descentralização e colocação em prática de acordos firmados; (f) mecanismos de *accountability* das partes interessadas (ex.: organizações participantes e governos locais); (g) mecanismos de engajamento das partes interessadas; (h) capacidade das partes interessadas; entre outros.

Quadro 6 - Fatores genéricos que influenciam a integração de políticas públicas.

Integração horizontal	Integração vertical	Participação e engajamento
● Estratégia	● Processos para	● Engajamento de partes

abrangente de alto nível, "guarda-chuva" (por exemplo, estratégia nacional de desenvolvimento sustentável). ● Estruturas e mecanismos de coordenação intersetorial. ● Processos orçamentários. ● Existência de ferramentas de planejamento integradas. ● Incentivos para instituições e pessoal nessas instituições trabalharem de forma intersetorial (mandatos, cartas, regras, regulamentos, contabilidade interna, etc.). ● Regras de contratação pública. ● Sensibilização, desenvolvimento de capacidades em instituições governamentais, incluindo capacidade de pensamento sistêmico e de planejamento. Interface robusta de política científica, incluindo	"localizar" os objetivos transversais. ● Modelo legal e regulatório para a descentralização e colocação em prática de acordos firmados. ● Contexto político nos níveis nacional e local, *accountability* dos governos locais versus governo nacional ● Processos e recursos orçamentários disponíveis para governos locais. ● Incentivos para instituições e pessoal nessas instituições para trabalhar em todos os níveis de governo. ● Capacidade do governo local e nacional. ● Existência de ferramentas de planejamento integradas.	interessadas no desenho de estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável. ● Apetite pelo engajamento de atores não estatais em um país, de forma geral, e em setores específicos. ● Nível de institucionalização de mecanismos de engajamento para formulação de políticas e implementação. ● Uso estratégico de mecanismos de engajamento como ferramentas políticas pelos governos. ● Grau de organização da sociedade civil. ● Influência do setor privado (em toda a sociedade e em setores individuais). ● Capacidade política na sociedade civil. Habilidades e recursos para engajamento no serviço público.

modelagem e dados.		

Fonte: Adaptado de ONU (2018).

78. Ante a magnitude e complexidade das políticas públicas que envolvem múltiplos setores e níveis de governo, o TCU firmou acordo de cooperação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e parceria com os TCEs e TCMs para desenvolver modelo de avaliação de governança multinível e de planejamento coordenado de ações de controle. Em complemento, instituiu o Programa de Controle de Políticas Públicas que integrará informações sobre políticas (problemas, planos, objetivos, metas, indicadores e partes interessadas), com dados de desempenho (físico e financeiro) e informações provenientes de ações controle (fiscalizações realizadas, achados, deliberações e resultados de monitoramento).

79. No que tange à atuação do Poder Executivo, em seus múltiplos níveis e setores, foi constatada a ocorrências de problemas concernentes à coordenação de políticas públicas. Nas ações de controle realizadas pelo TCU ao longo dos últimos três anos foram identificadas falhas recorrentes na coordenação de políticas públicas, falhas essas que se manifestam em políticas de nível global (ex. ODS), nacional (ex. matriz elétrica), regional (ex. fronteiras, semiárido) e sub-nacional (ex. educação básica).

80. Das dezessete políticas públicas selecionadas para compor o RePP/2019, oito (47%) apresentaram falhas de coordenação que variam desde a inexistência de estrutura atuante até a ausência de integração com outras políticas. Tendo em vista o volume de recursos gastos com essas políticas, considera-se necessário e premente o desenvolvimento de modelo de integração e coordenação de políticas públicas, em especial daquelas que envolvem múltiplos níveis e/ou setores.

81. Considerando que nos RePPs dos anos anteriores essa questão também foi objeto de deliberação do Tribunal direcionada ao Poder Executivo, entende-se que o encaminhamento sugerido na análise do monitoramento daqueles acórdãos (capítulo III deste relatório) é suficiente, no momento, para endereçar a questão no âmbito do Poder Executivo.

II.5. Capacidade Organizacional e Recursos para Políticas Públicas

82. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança (RAG-PP), “espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório”.

83. Ainda de acordo com aquele documento, “as estruturas referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender os requisitos de tempestividade, qualidade e direcionamento adequados. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas”.

84. Em 2018, fiscalizações do TCU, objeto do Repp/2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário), identificaram falhas recorrentes na gestão de políticas e programas públicos, entre as quais: (a) incapacidade organizacional para gerir e controlar adequadamente a política; (b) falhas na qualidade ou descontinuidade dos serviços; (c) ausência de fontes de recursos; (d) insuficiência de recursos para viabilizar a política; (e) desconhecimento dos custos da política; (f) descontinuidade das ações governamentais; entre outros.

85. Em 2019, a situação não foi diferente. Com base no estudo de políticas, programas e projetos governamentais constantes do RePP, foi possível evidenciar a ocorrência de **inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos), em 59% (10 de 17) das políticas públicas analisadas**, ocorrências essas, em sua maioria, relacionadas à problemas na gestão orçamentária e financeira, e na gestão e fiscalização de contratos.

Quadro 7 – Achados de auditoria relacionados à gestão de políticas públicas

ID	OBJETO DE	ACHADOS

	CONTROLE	
3	Programa de informatização das unidades básicas de saúde	Insuficiência do orçamento e falta de análise do impacto financeiro para os exercícios futuros; falta de capacidade para fiscalizar os contratos: falta de contratação de ferramenta de SLAs antes de iniciar a execução; minuta de edital da ferramenta de SLAs com indícios de irregularidades; falta de capacidade operacional para atestar o volume de informações; verificação física de somente 10% do programa, a cargo de conveniadas.
5	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais	Situação de "invisibilidade orçamentária" em relação à execução da despesa na maioria dos museus federais diligenciados.
6	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres	Assunção de compromissos acima da capacidade financeira e administrativa do órgão.
7	Política nacional de transportes	Não promoção, por parte dos órgãos e entes públicos, da operacionalização do transporte multimodal de cargas na cabotagem; e ausência de fomento à competição entre armadores na navegação de cabotagem de contêiner.
11	Obras públicas	Paralisação de mais de um terço das obras que deveriam estar em andamento. São, cerca de, 14 mil em um total de 38 mil, o que corresponde a, aproximadamente, 37%. Pendência de execução de mais de 90% dos valores previstos para as obras (até o momento, já foram gastos, em torno de, R$ 11 bilhões, sendo que a previsão inicial de recursos para a execução completa dos empreendimentos é de R$ 144 bilhões). Causas de paralisação relacionadas a falhas de projeto; interrupção do fluxo orçamentário, especialmente da contrapartida dos entes que recebem recursos federais; e baixa capacidade gerencial dos entes que recebem os recursos federais.
13	Políticas públicas de licenciamento ambiental	Atrasos na elaboração de termos de referência.

		Além das complexidades inerentes ao aporte das variáveis socioambientais, a precariedade institucional de entidades como FUNAI, IPHAN, ICMBio e Fundação Palmares é apontada como causa geral e recorrente para a superação de problemas e atrasos em processos de licenciamento. Há necessidade de aprimorar a governança do processo e a articulação entre Ibama e órgãos intervenientes no LAF; e há fragilidades elementares na gestão processual que afetam, por exemplo, os controles de demandas, prazos e responsáveis. O Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (SisLic) apresenta sérias limitações e fragilidades, que dificultam a produção de informações gerenciais e a criação de indicadores de desempenho. O Ibama tem avançado, mas há evidente descompasso entre recursos humanos e materiais alocados para um crescente número de processos.
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	O baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos, materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial e contribuem para agravar sua condição de ambiente propício a atividades ilícitas ligadas ao tráfico de drogas e de armas, entre outros crimes típicos de regiões fronteiriça.
15	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Baixos índices de governança e gestão e alto nível de exposição a fraude e a corrupção dos órgãos e entidades envolvidos; entraves na alocação de recursos do FNE; e falta de regionalização do gasto.
16	Política nacional para prevenção e controle do câncer	Foram identificadas nesta auditoria barreiras que o paciente de câncer enfrenta para ter acesso aos serviços de diagnóstico relacionadas à disponibilidade de serviços, à disponibilidade de médicos especializados e equipamentos e sua

		distribuição geográfica, aos mecanismos de remuneração da prestação de serviços e à disponibilidade de informação qualificada do paciente em todas as etapas da sua trajetória da linha de cuidado.
17	Políticas educacionais de desporto	As condições das escolas públicas de educação básica não são favoráveis à prática do desporto educacional, refletindo as desigualdades estruturais do país ao se comparar os indicadores por Região e por Estado, o que impõe sérias limitações à cobertura dessa política; não vem sendo garantida a destinação prioritária de recursos públicos ao desporto educacional, que, proporcionalmente, vem sofrendo redução se comparado às despesas com o desporto de rendimento, além de incorrer na prática da inscrição e do cancelamento de elevado montante de Restos a Pagar; houve forte retração dos gastos com o Programa Segundo Tempo (PST), impactando negativamente no seu alcance, com redução de núcleos instalados e de crianças e jovens atendidos, e no benefício social almejado de democratizar a prática esportiva (destaca-se o esforço de articulação do PST com o Programa Forças no Esporte - Profesp, boa prática institucional de conjugação de interesses); e as assimetrias de financiamento são também visíveis na ótica da despesa extraorçamentária oriunda das renúncias fiscais da Lei de Incentivo ao Esporte, que, desde, 2006, quando entrou em vigor, privilegiou projetos do desporto de rendimento, com R$ 1,4 bilhão (65% do total captado), enquanto o desporto educacional recebeu R$ 402,3 milhões (19% do total captado), valor 3,5 vezes menor.

86. Quanto à gestão orçamentária e financeira, foram identificados problemas como a assunção de compromissos acima da capacidade de financiamento; a interrupção do fluxo orçamentário; não recebimento tempestivo de contrapartida dos entes que recebem recursos federais; a insuficiência de recursos; a falta de regionalização do gasto; pendências na execução dos recursos disponíveis; e o baixo grau de investimento.

87. Quanto à gestão e fiscalização de contratos, foram identificados: atrasos na elaboração de termos de referência; falhas nos projetos; indícios de irregularidades nos Acordo de Nível de Serviço (ANS) e falta destes; falta de capacidade para fiscalizar os contratos e de atestar o volume de informações; enfim, assunção de compromissos acima da capacidade administrativa dos órgãos.

88. Em questão semelhante, o item 9.4.7 do Acórdão 5.315/2019-2C, assim recomendou:

Não realize ampliação de sua estrutura organizacional e de sua área de atuação, com a criação de novos programas vinculados à atividade-fim, sem que tenha a garantia dos órgãos competentes [...] de que terá autorização para contratar pessoal, inclusive cargos em comissão e funções de confiança, para atender a essas novas demandas, assim como de que terá reforço em seu orçamento para arcar com novas despesas de custeio criadas pela ampliação de sua estrutura organizacional e área de atuação.

89. Assim como nas contratações, uma boa implementação de políticas e programas requer o atendimento de alguns pressupostos básicos: processos de trabalho e competências das partes interessadas (ex.: responsáveis pela gestão, execução e fiscalização) bem definidos; pessoal qualificado e em quantidade adequada para realização das atividades necessárias ao seu bom desenvolvimento; e recursos financeiros disponíveis, no tempo correto, para adequada implementação de iniciativas e, posterior, manutenção de produtos e serviços.

90. Conforme preconizado pelo Dr. Leonardo Secchi (2017), a fase de implementação é aquela em que a administração pública se reveste de sua função precípua de executar as políticas públicas, necessitando, portanto, da disponibilidade dos meios necessários para transformar as intenções em ações políticas.

91. Ao se incluir uma política pública na agenda governamental e, por meio dos planos governamentais (ex.: PPA; planos nacionais, regionais, setoriais), decidir pela sua execução, o governo assume publicamente o compromisso de gerar resultados e de garantir os meios (recursos humanos, materiais e financeiros) necessários à sua implementação.

92. Em que pese a situação das contas públicas que, desde 2014, vem sofrendo com a redução da arrecadação, crescimento dos gastos obrigatórios, aumento da dívida pública e, consequente, redução dos recursos discricionários disponíveis; as políticas públicas vêm sofrendo com atrasos, cortes e paralizações.

93. Ao se analisar as possíveis causas desses problemas é possível perceber que estas não se limitam à insuficiência de recursos, mas englobam também falhas na gestão das políticas públicas, muitas das quais, resultantes de deficiências em sua formulação.

94. Conforme Capella (2018), “o processo de formulação de políticas públicas compreende dois elementos principais: definição da agenda e definição de alternativas. O primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos. O segundo, a exploração e o desenho de um plano possível para a ação”. Ainda segundo este:

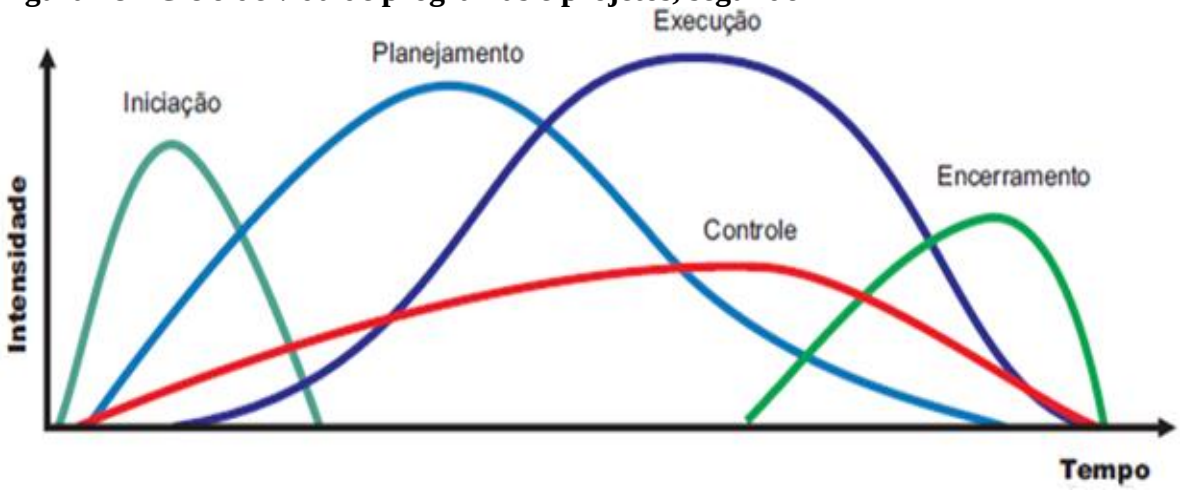
Nos estudos sobre políticas públicas, é muito comum que a formulação seja apresentada no contexto do ciclo de políticas, sendo nesse caso identificada como etapa inicial, à qual se seguem, geralmente, as fases de tomada de decisão, implementação e avaliação. Assim, a formulação pode ser caracterizada como uma etapa pré-decisória, ou seja, anterior a qualquer atividade de formalização de uma política, envolvendo fundamentalmente a identificação de problemas que requerem atenção governamental (definição da agenda) e uma busca inicial por soluções possíveis, confrontadas com seus custos e efeitos estimados (definição de alternativas). Quando compreendida por meio da metáfora do ciclo, a fase de formulação assume grande relevância, uma vez que essa etapa inicial tem impacto sobre todo o processo de produção de políticas que se desenvolve posteriormente.

95. A agenda governamental, segundo Kingdon (2003), contempla o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento. A agenda decisória, por sua vez, um subconjunto daquela que contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas.

96. A literatura é rica acerca de métodos e técnicas que auxiliam a tomada de decisão. Por exemplo, o *Project Management Institute* (PMI) desenvolveu um modelo de boas práticas de gestão de

portfólio, que pressupõe uma análise prévia do ambiente externo (cenário atual) e interno (plano estratégico atual), levando em consideração tanto aspectos econômicos e políticos quanto capacidades, recursos e competências necessárias à sua implementação. De acordo com o PMI, o ciclo de vida de um programa e ou projeto é gerenciado mediante a execução de uma série de atividades interconectadas por meio de macroprocesso que se inicia com a análise de ambiente e obtenção de autorização para sua realização (gestão de portfólio) e se estende por todo ciclo de vida de programas e projetos.

Figura 18 - Ciclo de vida de programas e projetos, segundo PMI



Fonte: PMI

97. Segundo esse modelo, por meio da gestão de portfólio se estabelecem critérios de seleção e priorização de iniciativas, se avaliam a capacidade organizacional e a disponibilidade de recursos, e se autoriza a incorporação daqueles na agenda formal do governo, consubstanciada sob a forma de planos, programas, projetos e ações. E, em complemento, é durante a fase de iniciação e planejamento de programas e projetos que se detalham os principais elementos (escopo, tempo, recursos, custos etc.) que orientarão a ação pública.

98. Ora, se aproximadamente dois terços das políticas públicas analisadas apresentam algum tipo de inadequação na gestão de recursos (financeiros e humanos) é provável que existam fatores externos ao escopo do presente estudo que estejam contribuindo para a ocorrência de tais falhas. Considerando a criticidade da questão, uma vez que pode redundar em perda de recursos e falta de efetividade das políticas, sugere-se o aprofundamento do estudo em trabalhos futuros de sorte a identificar e tratar, com maior objetividade, os fatores que mais interferem na gestão dos recursos públicos, sejam ele humanos ou financeiros.

II.6. Gestão de Riscos de Políticas Públicas

99. “Risco é o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos” (TCU, 2018).

100. Controles internos, por sua vez, são o “conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizados com vistas a assegurar a conformidade das ações e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados” (TCU, 2018).

101. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança, “a consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e trata-los”.

102. Conforme explicitado no quadro abaixo, foram identificadas **falhas na gestão de riscos e controles internos de 41% (7 de 17) das políticas públicas analisadas**.

Quadro 8 – Achados de auditoria relacionados a gestão de riscos e controles internos de políticas públicas

D	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
	Uso integrado de dados em políticas públicas	a) identificação de mais de 450 mil ocorrências de indícios de fraudes e/ou de ineficiências entre 2012 e 2018, sobre um universo de recursos públicos fiscalizados da ordem de R$ 40 bilhões. Ao todo, foram explorados mais de oitenta tipos de indícios de irregularidades, que envolveram a análise de 31 bases de dados governamentais, geridas por dezoito organizações públicas; e b) identificação de agentes (pessoas, empresas ou organizações públicas) que incorreram em mais de um tipo de irregularidade, bem como comportamentos que sugerem a atuação em conluio. O trabalho explorou a análise combinada dos indícios.
	Programa de informatização das unidades básicas de saúde	Deficiência da gestão de riscos; incompatibilidade do edital com o instituto do credenciamento: licitação inversa, falta de impessoalidade; e irregularidades na fixação do preço: risco de sobrepreço de 36%.
	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais	Não adaptação das normas técnicas de segurança dos órgãos fiscalizadores às necessidades, especificidades e características dos museus federais e de seus acervos; e deficiências nos sistemas responsáveis pelo controle de bens musealizados, como a não utilização, pelos museus, do Cadastro Brasileiro de Bens Musealizados Desaparecidos e a ausência de sistema cuja base de dados recepcione e integre o Inventário Nacional dos bens culturais musealizados.
	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres	Nível intermediário de maturidade dos controles internos do MCidades; deficiências nos controles internos da mandatária para operacionalização das transferências intergovernamentais; e não orientação a riscos do sistema de controles internos do MCidades.
	Declaração de aptidão ao Pronaf	Deficiências no sistema de emissão da DAP (DAPWeb) e nos controles internos da emissão, que deveriam auxiliar na verificação de informações declaradas pelos agricultores familiares, o que impacta nos controles e no serviço dos agentes emissores.
4	Políticas federais para a faixa de fronteira	Não foi implantado um sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos

		que afetem os objetivos das ações governamentais na zona de fronteira.
5	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Foram levantados 104 riscos que podem comprometer a execução da política.

103. Há anos o TCU realiza fiscalizações que tratam direta ou indiretamente do tema "gestão de riscos". Em sua maioria os achados não são animadores. Levantamento realizado em 2013 pelo TCU em 65 entidades da administração pública indireta, objeto do Acórdão 2467/2013-TCU-Plenário, já sinalizavam a baixa maturidade das organizações públicas no que tange à gestão de riscos.

104. Anos depois, o quadro ainda é preocupante. O cenário encontrado nos levantamentos de governança e gestão, realizados em organizações da administração direta e indireta nos anos de 2014 e 2017, se repete e, conforme Acórdão 2.699/2018-TCU-Plenário, não há sinalização de que exista tendência de melhoria verificável.

105. Conforme levantamento realizado no âmbito do TC 015.268/2018-7, os pontos de deficiência que mais chamam atenção na administração pública são: i) no âmbito da governança, o baixo monitoramento da gestão pela alta administração e ii) no âmbito da gestão, a baixa capacidade de gerir riscos o que, segundo o Acordão 2.699/2018-TCU-Plenário, compromete o alcance dos objetivos da organização e das suas subáreas (contratos, pessoal, tecnologia).

106. Levantamento realizado pela Seccor, detalhado no Acórdão 2.604/2018-TCU-Plenário, confrontou informações sobre poder econômico e de regulação de organizações públicas com o índice de fragilidade de gestão de riscos e controles internos. Por meio desta foi possível observar que a grande maioria das organizações responsável pelas políticas públicas em análise, apresenta alto nível de risco. É possível consultar essa informação na página do TCU em https://meapffc.apps.tcu.gov.br.

107. Ao confrontar dados sobre poder econômico e de regulação de organizações públicas com o índice de fragilidade de controles de fraude e corrupção a situação não foi diferente. Mais da metade das organizações analisadas apresentavam alto nível de risco associados a fragilidade nos controles de fraude e corrupção, com destaque negativo para os atuais Ministério da Saúde; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação; Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério da Educação; e Ministério da Infraestrutura.

108. No que concerne especificamente às políticas públicas, o Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário sinalizou acerca ineficiência de mecanismos de monitoramento e avaliação governamental e gestão de riscos, que, respectivamente, dificultam o acompanhamento e aferição de resultados e impedem o alcance dos objetivos almejados. Conforme indicado na auditoria do FIES (Acórdão 3.001/2016-TCU-Plenário), a ausência de planejamento e gestão de riscos no processo de expansão do programa gerou desequilíbrio fiscal nas contas públicas e comprometeu a sustentabilidade do programa. No caso do programa de resíduos sólidos (Acórdão 813/2016-TCU-Plenário), a fiscalização apontou como um dos principais problemas a falta de controles internos capazes de impedir a celebração de convênios indevidos.

109. Em 2019 a situação encontrada foi semelhante: 41% (7 de 17) das políticas públicas analisadas apresentavam falhas na gestão de riscos ou em controles internos. Falhas essas que vão desde a não implantação de sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais até deficiências nos controles internos para operacionalização das transferências intergovernamentais.

110. A realização de planejamento institucional para o alcance dos objetivos traçados constitui princípio fundamental da Administração Pública regido por dispositivos constitucionais, legais e infralegais e depreendido pelo próprio modelo do ciclo de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA), pelo disposto no art. 174, §1º da CF e no Decreto-lei 200/1967. Menciona-se, também, que o Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário orientou (item 9.3.4) acerca da regulamentação de diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas que contemple o aprimoramento de atividades-chave de governança, como gestão de riscos e processos de

monitoramento e avaliação. Por meio do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, por sua vez, o Tribunal solicitou a definição de cronograma de ações com vistas a institucionalizar e qualificar os mecanismos e práticas de gestão de riscos, controles internos, coordenação e articulação, monitoramento e avaliação no âmbito dos órgãos da administração pública, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 4º, inc. III e VI do Decreto 9.203/2017 (itens 247, 257 e 264 do relatório). Destarte, deve-se promover a continuidade do acompanhamento das ações governamentais que visam aprimorar a gestão de riscos e controles internos de políticas públicas governamentais.

II.7. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

111. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança, "a avaliação de políticas públicas é um processo de julgamento da ação pública, verificando o sucesso e as falhas que foram colocadas em prática".

112. Enquanto o monitoramento é um processo que envolve a coleta de informações sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a eficaz implementação da política; a avaliação é um processo conduzido antes, durante e depois de sua implementação, por meio do qual se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito, considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, e eficiência do uso dos recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção.

113. De autoria da senadora Maria do Carmo (DEM-SE), a PEC 26/2017 propunha que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manteriam, de forma integrada, sistema de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, que avaliariam a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações governamentais; forneceriam subsídios técnicos para a formulação de novas políticas públicas; observariam o princípio da periodicidade; e, seria exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de cada Poder.

114. O substitutivo da proposta supracitada, que altera a Constituição Federal para dispor sobre a avaliação de políticas públicas nos âmbitos de controle interno e externo, apresentado pelo relator, Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), foi aprovado em primeiro turno no Plenário do Senado no dia 4/6/2019.

115. Acerca desse tema**,** o conjunto de ações de controle empreendidas pelo TCU, no contexto dos Acórdão 2.127/2017 e 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP 2017 e 2018), alertou acerca da existência de deficiências no monitoramento e avaliação governamental que dificultam o acompanhamento e aferição de resultados.

116. Tais deficiências ainda persistem, a despeito das respostas dadas pelo executivo e explicitadas em monitoramento realizado em 2018, objeto do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP/2018).

117. Conforme indicado no quadro abaixo, em 2019 a situação encontrada não foi diferente dos anos anteriores. Foram identificadas **falhas no monitoramento e na avaliação de 59% (10 de 17) das políticas públicas analisadas**.

Quadro 9 – Achados de auditoria relacionados ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas

D	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
	Políticas federais de fomento à inovação no setor produtivo	Falhas no monitoramento e na avaliação (inexistência de histórico de avaliação para parte das políticas, dos programas e das iniciativas; diferentes estágios de maturidade dos processos de monitoramento e avaliação; inexistência de indicadores de resultado e impacto para parte das políticas; e falta de informações para apoiar a realização de monitoramento e avaliação).

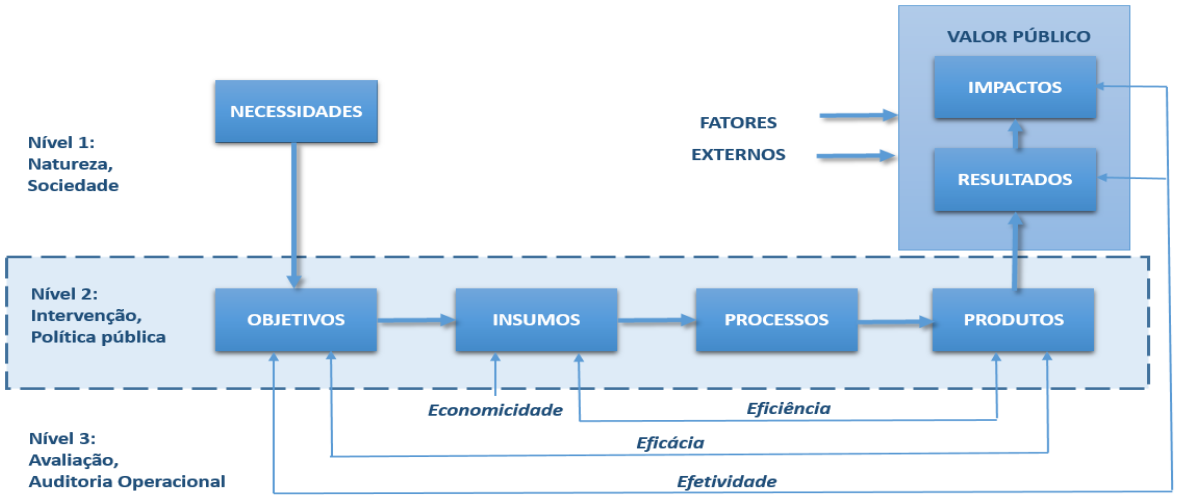
	Uso integrado de dados em políticas públicas	Ausência de integração entre as diferentes bases de dados governamentais, o que resulta em expressivo quantitativo de divergências de informações e possibilita a existência de inconsistências que podem prejudicar a gestão de políticas públicas, especialmente quando apoiada por técnicas de análise de dados.
	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica	Insuficiência de dados confiáveis e relevantes disponíveis sobre a política.
	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres	Não mensuração, pelas metas do Plano Plurianual (PPA), da efetividade das ações do MCidades.
	Política nacional de transportes	Não provimento de informações, pelos sistemas de informação governamentais, que permitam o monitoramento das ações de fomento à navegação de cabotagem de contêiner.
	Preparação do governo brasileiro para implementação da agenda 2030 e meta 2.4 dos ODS	Meta 2.4: ausência de acompanhamento e avaliação de desonerações tributárias federais relativas à importação, produção e comercialização de agrotóxicos; concessão de desonerações tributárias a agrotóxicos sem distinção de alíquotas quanto ao nível de toxicidade à saúde humana e ao potencial de periculosidade ambiental.
0	Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres	Pouca produção de informações qualificadas referentes ao atendimento de mulheres vítimas de violência.
2	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira	Inexistência de avaliação dos resultados dos incentivos às fontes renováveis; subsídios para geração de energia elétrica a partir de carvão são contraditórios em relação a esforço para redução das emissões de gases de efeito estufa, como previsto no Acordo de Paris; insuficiência de critérios objetivos para a definição das fontes a serem ofertadas nos leilões; avanços na contratação de energia para os sistemas isolados; bem como ausência de avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios de empreendimentos hidrelétricos frente às outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis.
4	Políticas federais para a faixa de fronteira	O modelo de monitoramento e avaliação utilizado pelos agentes executores da política pública que se aplica na fronteira não fornece dados suficientes para o julgamento das ações

		integradas colocadas em prática, de forma a evidenciar, com a devida transparência, os sucessos e falhas ocorridos, requisitos imprescindíveis às tomadas de decisão que guiarão os rumos da política.
5	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Ausência de indicadores de eficiência, efetividade e equidade; e controle de ações em planilhas internas (sem sistema).

118. Segundo Scriven (2018), há dois motivos principais para se avaliar políticas públicas: melhoria (avaliação formativa) ou tomada de decisão (avaliação somativa). A primeira, normalmente é realizada durante o desenvolvimento da política, com vistas ao seu aprimoramento. A segunda, em geral, após o término de programas, projetos e ações com vistas a apoiar a tomada de decisão acerca da sua adequação, continuidade, ampliação (generalização) ou extinção.

119. As auditorias operacionais, realizadas pelos órgãos de controle, podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de avaliação. O modelo lógico a seguir ilustra essas dimensões e suas inter-relações:

Figura 19 - Modelo lógico para auditoria operacional



Fonte: Adaptado do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu

120. Segundo a nova edição do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União:

A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3100/38, 2016). Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço (ISSAI 300/11, 2013). Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

A eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade (ISSAI 3100/39, 2016). Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993).

A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos

em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993).

121. Para que essas avaliações sejam realizadas há um conjunto de pré-requisitos que precisam ser atendidos, entre eles:

□□o problema a ser resolvido por meio da ação estatal e o público alvo da intervenção precisam estar claramente identificados e delineados;

□□há que se ter clareza objetiva acerca de produtos, resultados e impactos esperados, bem como de objetivos, metas e indicadores a serem alcançados;

□□há que se explicitar o conjunto de recursos (financeiros, humanos e materiais) previstos para implementação e manutenção da política; e, por fim,

□□há que se ter informações e transparência acerca das ações empreendidas para consecução da política; de seus produtos, resultados e impactos; do alcance, ou não, de objetivos, metas e indicadores; bem como do montante de recursos efetivamente utilizados.

122. Sem esses dados não é possível responder de forma satisfatória às demandas do legislativo e da sociedade de transparência e prestação de contas acerca da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal empreendida por meio de políticas públicas.

123. Observando-se a situação das políticas públicas em estudo, constatou-se que 59% delas apresentam falhas no monitoramento e avaliação, muitas das quais decorrentes da falta de um modelo de monitoramento e avaliação, da insuficiência de dados e de sua baixa qualidade.

124. Sobre esse tema, o arcabouço legislativo desenhado pelo constituinte no art. 124 da Constituição Federal e consubstanciada na Lei 13.005/2014, que trata do Plano Nacional da Educação – PNE, pode ser visto como boa prática passível de replicação.

125. A Lei 13.005/2014, por exemplo, estabelece objetivamente diretrizes e metas a serem alcançadas, assim orienta acerca de questões afetas ao monitoramento e avaliação daquela política:

Art. 3º As **metas previstas no Anexo desta Lei** serão cumpridas no **prazo de vigência** deste PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

Art. 4º As metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como **referência** a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei.

Parágrafo único. O poder público buscará ampliar o escopo das pesquisas com fins estatísticos de forma a incluir **informação detalhada** sobre o perfil das populações de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência.

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de **monitoramento contínuo e de avaliações periódicas**, realizados pelas seguintes **instâncias**:

I - Ministério da Educação - MEC;

II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

III - Conselho Nacional de Educação - CNE;

IV - Fórum Nacional de Educação.

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:

I - **divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações** nos respectivos sítios institucionais da internet;

II - **analisar e propor políticas públicas** para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;

III - **analisar e propor a revisão do percentual de investimento** público em educação.

§ 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará **estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional,** tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4o, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.

§ 3º A **meta progressiva do investimento** público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas.

[...]

Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) **conferências nacionais de educação** até o final do decênio, precedidas **de conferências distrital, municipais e estaduais**, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

§ 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput:

I - **acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas**;

II - promoverá a **articulação** das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem.

§ 2º As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente.

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em **regime de colaboração**, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

[...]

[Art. 3 a 7 da Lei 13.005/2014, grifo nosso]

126. Como é possível observar, a lei que instituiu a política explicitou suas diretrizes, metas, estrutura de governança, bem como seu modelo de monitoramento, avaliação e prestação de contas. Tais ações fizeram com que fosse possível conhecer o escopo da política e acompanhar seu desempenho por meio do resultado de avaliações bianuais empreendidas pelo INEP e disponíveis em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/monitoramento-do-pne/relatorios-de-monitoramento.

127. Demonstra-se, por meio desta, que é possível mitigar a ocorrência de falhas de monitoramento e avaliação, por meio do aprimoramento dos instrumentos de formulação de políticas públicas, em especial, daqueles utilizados para institucionalização e planejamento. Demonstrou-se ainda que atuação do legislativo, no sentido de deixar claro os instrumentos de institucionalização e o conteúdo destes, pode contribuir para o aprimoramento da capacidade de governança de políticas programas.

128. Considerando a atual situação da governança das políticas públicas nacionais, considerando a importância do monitoramento e avaliação para o aprimoramento e tomada de decisão acerca da continuidade destas, e tendo em vista as recorrentes falhas identificadas no monitoramento e avaliação de políticas públicas, recomenda-se que seja acompanhada a atuação governamental no que concerne a estruturação e funcionamento do sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como sobre a atuação deste no sentido de aprimorar o ciclo de políticas públicas.

129. Por fim, cabe destacar que existem iniciativas recentes do governo federal como, por exemplo a institucionalização do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), por meio do Decreto 9.834/2019. O acompanhamento e o estímulo à efetiva atuação deste conselho e dos comitês que o compõem pode contribuir para o aprimoramento da capacidade governamental de monitorar e avaliar as políticas públicas.

II.8. *Accountability* de Políticas Públicas

130. A palavra *accountability* traz implicitamente a ideia de responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigência de prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou privado.

131. Conforme o Referencial para Avaliação de Governança, *accountability* envolve, aspectos como transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas; bem como, mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos das políticas públicas.

132. Em 2006, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad)[3] já alertava para o fato de que o valor político da *accountability* depende, fundamentalmente, de dois fatores: o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade, e a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato.

133. Há, portanto, uma relação entre a *accountability* pública e os conceitos de "governo aberto", "prestação de contas" e "responsabilização". Enquanto o primeiro se estrutura sob os pilares da transparência, da participação e da colaboração; o segundo e terceiro nascem com a assunção por uma pessoa de responsabilidade delegada, da qual se exige a prestação de contas, que pode, ou não, culminar em responsabilização.

134. Conforme indicado no quadro abaixo, **24% (4 de 17) das políticas públicas analisadas apresentam falhas na *accountability* no tange à transparência**.

Quadro 10 – Achados de auditoria relacionados à *accountability* de políticas públicas

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
8	Declaração de aptidão ao Pronaf	Insuficiência dos resultados e não execução, pela maior parte dos municípios brasileiros, do controle social da DAP, sob responsabilidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRSs); e falhas no procedimento de comunicação de DAPs canceladas ao Ministério Público e aos órgãos gestores, o que prejudica o ressarcimento de eventuais danos ao erário e permite a continuidade de acessos indevidos aos programas e às políticas.
10	Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres	Não disponibilização das informações geradas para o cidadão, haja vista a pouca divulgação na internet de canais de contato com esses órgãos e essas entidades, como e-mail, número de telefone, páginas na internet e redes sociais; não divulgação, na internet, das informações existentes, mesmo no caso de Campo Grande (Os requerimentos devem ser solicitados na própria casa ou na respectiva secretaria municipal responsável por sua gestão); e no âmbito do Creas, em que pese os registros das informações relativas aos

[3] Clad (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento). A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). Responsabilização na administração pública. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

		indivíduos e às famílias atendidas no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) serem lançados mensalmente no sistema informatizado Relatório Mensal de Atendimento (RMA), não é possível a identificação da quantidade de atendimentos e encaminhamentos de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar realizados.
13	Políticas públicas de licenciamento ambiental	O Ibama não tem sido capaz de demonstrar a importância do licenciamento e os benefícios alcançados com o instrumento, tais como melhorias nos projetos e a prevenção de graves impactos ao meio ambiente. Tampouco tem dado publicidade às ações que vem adotando para superar suas dificuldades operacionais.
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	Os mecanismos e instrumentos utilizados para promover a comunicação e a prestação de contas da execução das políticas aplicadas à fronteira não asseguram a transparência necessária para uniformizar a estratégia de atuação das instituições envolvidas e garantir a responsabilização e melhoria do desempenho, além de inteirar a sociedade.

135. Segundo art. 3º da Lei 12.527/2011(Lei de Acesso a Informação - LAI):

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

136. Conforme preconizado no art. 2º do Decreto 7.724/2012, "os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei 12.527, de 2011"

137. Em complemento, o art. 7º do daquele decreto, assim orienta: "É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei 12.527, de 2011."

138. Conforme alíneas "a" e "b", do inciso VII, arts. 7º da LAI, o acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter informação relativa: (a) **à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos**; e (b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

139. Ainda segundo a LAI (grifo nosso):

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - **dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades**; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º **Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)**.

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

140. Observa-se que, especificamente no que tange aos dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, o art. 8º da Lei 12.527/2011, é explícito ao indicar que "é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas".

141. Ante ao exposto, alerta-se quanto a obrigatoriedade de divulgação, em formato adequado, de dados necessários ao acompanhamento de políticas e programas, em formato eletrônico, aberto e acessível por sistemas externos.

II.9. Transversalidade dos Componentes de Governança

142. Ao longo deste relatório foram descritos múltiplos problemas identificados na governança das políticas públicas em análise.

143. Das dezessete políticas analisadas, 65% apresentavam falhas na institucionalização ou regulamentação; 59%, inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos); 59%, falhas no monitoramento e avaliação; 53%, falhas no planejamento; 47%, falhas na coordenação; 41%, falhas na gestão de riscos; 24% falhas na *accountability; e* 6%, outros tipos de falhas.

Figura 20 - Falhas recorrentes na governança de políticas públicas

POLÍTICA / ACHADO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Total	%
1. Falhas na institucionalização ou regulamentação				X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X	11	65 %
2. Falhas no planejamento	X		X	X	X		X					X		X	X		X	9	53 %
3. Limitações no envolvimento de partes interessadas														X				1	6 %
4. Falhas na coordenação	X			X	X	X						X		X	X		X	8	47 %
5. Inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos)			X		X	X	X				X		X	X	X	X	X	10	59 %
6. Falhas na gestão de riscos e controles interno		X	X		X	X		X						X	X			7	41 %
7. Falhas no monitoramento e avaliação	X	X		X		X	X		X	X		X		X	X			10	59 %
8. Falhas na *accountability*								X		X			X	X				4	24 %
Quantidade de componentes de governança que apresentam falhas	3	2	3	4	5	5	4	3	2	2	1	4	3	8	6	1	4	60	
	38 %	25 %	38 %	50 %	63 %	63 %	50 %	38 %	25 %	25 %	13 %	50 %	38 %	100%	75 %	13 %	50 %		

144. Ação de controle empreendida pelo TCU no âmbito do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, que fiscalizou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, concluiu que o mecanismo de apoio àquela política possuía uma cadeia de falhas sistêmicas que percorrem todas as suas etapas, desde sua concepção até o monitoramento de seus resultados e constatou a existência de um comprometimento crítico da própria política pública e da sua capacidade de gerar os resultados pretendidos, com falhas que repercutem na impossibilidade de se medir o custo-benefício da política pública e de se saber se sua implementação gera valor público para a sociedade brasileira. Esta conclusão foi suportada pelos achados e elementos relacionados no quadro abaixo.

Quadro 11 - Síntese de achados de fiscalização realizada no âmbito do TC 016.327/2017-9 e suas evidências

Etapa	Principais achados de auditoria	Evidências
Formulação	A União desconhece o problema para o qual	- Ausência de diagnóstico da situação-problema;

	pretende contribuir e não há evidências de que tenha contribuição relevante, além da financeira, para a resolução do problema	- Ausência de justificativa qualificada para a realização da intervenção; - Formulação da política pública não baseada em evidências.
	A União não sabe que resultados quer atingir	- Ausência de objetivos específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e delimitados no tempo.
	Não há evidências de que a Ação 1D73 seja a melhor forma da União contribuir para a resolver o problema de pavimentação municipal	- Ausência de análise de alternativas de intervenção para definição e concepção da política pública; - Ausência de análise custo-benefício ou custo-efetividade; - Ausência de estudo de implantação e impactos distributivos.
Implementação	Foram identificadas irregularidades com prejuízo significativo na execução dos contratos de repasse de valor elevado e uma incidência relevante de irregularidades nos contratos de menor valor	- 99 irregularidades em 40 contratos; - R$ 2.909.520,26 em prejuízo;
	Foram identificados problemas relevantes de qualidade	- Má qualidade dos serviços executados, problemas construtivos e falhas de execução; - Inexecução parcial do objeto (quatro ocorrências); - Desagregação de pavimentos de paralelepípedo - Panelas em pavimento asfáltico recém construído; - Desagregação de pavimento asfáltico recém construído (“esfarelamento”); - Espessura de pavimento asfáltico inferior à de projeto; - Afundamento e ruptura de pavimentos e calçadas instaladas sobre tubulação de drenagem; - Reflexão de trincas em pavimento asfáltico delgado sobre pavimento de pedra tosca; e - Drenagem superficial não executada

Controles	Os custos da política não são inteiramente conhecidos. Os custos da Caixa Econômica Federal, os únicos conhecidos, oneram excessivamente as transferências de pequeno valor	- O Ministério das Cidades não possui registros de contabilidade de custos aptos a informar os seus custos totais com a política; - Custos de operacionalização da mandatária são expressivos em relação do valor dos contratos em média.
	Aumento significativo de recursos bloqueados, já desembolsados pela União	- R$ 659.207.716,09 bloqueados, porém já desembolsados; - Aumento de 559% do saldo bloqueado de junho de 2012 até janeiro de 2018.
Monitoramento	A União desconhece os resultados alcançados pela implementação da Ação 1D73	- O Ministério das Cidades não mede o quanto as transformações urbanísticas estruturais foram provocadas pela política pública;
	A União não compara resultados alcançados da Ação 1D73 com os seus custos de operação, visto que ambos são desconhecidos	- Não se sabe se a política pública gera valor público, visto que não se conhece seus custos, tampouco seus benefícios.
	Não há aprimoramento decorrente da retroalimentação da política pública obtido com a experiência da implementação e com os resultados da Ação 1D73.	- Inexistência de procedimento que vise aprimorar a política pública a partir do aprendizado obtido com os erros e resultados insuficientes.

145. Ainda segundo aquela decisão do Plenário (grifo nosso):

nessa abordagem cíclica da política pública, percebe-se que os achados possuem elevado grau de interdependência e até mesmo relação de causa-efeito, tal como as falhas de monitoramento, em não comparar custos com resultado (efeito), e desconhecimento dos custos da política pública (causa). Nesse contexto**, os achados relativos à formulação possuem uma relevância adicional, pois, em certa medida, possibilitam a ocorrência dos demais achados, sendo parte da causa destes**.

146. De modo semelhante, conforme observados neste e nos outros dois Relatórios de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP/2017 e RePP/2018), parece existir uma relação, que merece ser estuda em maior profundidade, entre falhas na formulação de políticas públicas (incluindo análise *ex ante*, planejamento e institucionalização) e problemas identificados nas etapas de implementação, monitoramento e avaliação.

147. Por exemplo, a falta de clareza acerca de quais são os objetivos, os indicadores e as metas de desempenho de uma política pública parece comprometer a capacidade governamental de avaliação da eficácia e da efetividade da política. Outrossim, a falta de transparência acerca dos recursos previstos e efetivamente gastos, por vezes, inviabiliza a realização de aferição da economicidade e do custo-benefício da intervenção pública.

148. Entre as fragilidades identificadas na governança das políticas públicas, evidenciou-se neste Relatório a insuficiência de informações transparentes acerca das políticas públicas vigentes e de seus respectivos objetivos, indicadores, metas e desempenho físico-financeiro. Entre os achados das auditorias realizadas pelo TCU entre 2018 e 2019 encontram-se, por exemplo: a execução da políticas sem amparo em planos estratégicos que definam precisamente os objetivos, as metas, os resultados esperados, os marcos temporais das ações de formação e a visão de longo prazo; a inexistência de indicadores de resultado e impacto para parte das políticas; a falta de informações para apoiar a realização de monitoramento e avaliação; a ausência de integração entre as diferentes bases de dados governamentais, o que resulta em expressivo quantitativo de divergências de informações e possibilita a existência de inconsistências; a não mensuração da efetividade de ações; e a utilização de mecanismos e instrumentos para promover a comunicação e a prestação de contas da execução das políticas aplicadas que não asseguram a transparência necessária.

149. Trata-se de falha relevante de transparência e *accountability* que preterem o Congresso Nacional e a sociedade de seu papel de fiscalização e controle do gasto público e vão de encontro ao definido na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que assim preconiza:

- cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º, inciso I);
- o acesso à informação compreende o direito de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos (art. 7º, inciso VII, alínea *a*);
- é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, divulgação que deve conter, entre outras coisas, dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades (art. 8º, inciso V).

150. Embora a Lei de Acesso à Informação esteja em vigor desde 2011, ainda não é possível identificar informações acerca da "implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos" de uma forma completa e estruturada.

151. Atualmente o governo federal dispõe de dois sistemas estruturantes que são utilizados por todos os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal para explicitar seus principais programas e ações. Trata-se do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

152. O primeiro, amplamente conhecido e utilizado, contempla informações detalhadas acerca da alocação e utilização de créditos orçamentários e recursos financeiros, contudo não explicita, para o conjunto de ações orçamentárias nele constantes, quais problemas públicos pretende-se resolver por meio dessas ações, quem são os beneficiários, quais são os objetivos, as metas o os indicadores de eficácia e efetividade, nem quais são as projeções de gastos futuros. Trata-se, portanto de sistema que operacionaliza a distribuição de créditos e recursos e controla, contabilmente, a execução financeira das ações, não contemplando, portanto, todas as etapas e requisitos informacionais necessários ao acompanhamento do ciclo das políticas públicas.

153. O segundo sistema, SIOP, desenvolvido em 2009 com o objetivo de integrar sistemas até então utilizados para elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual e do Orçamento da União, trouxe avanços no que tange a governança de políticas públicas explícitas no PPA. Em sua última versão, em vigor desde o início de 2019, possibilitou a explicitação de informações básicas acerca de dos programas como, por exemplo, a indicação do problema que a política pretende resolver, beneficiários, objetivos, metas e indicadores. Contudo, orientação do Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023 limitou a utilização deste instrumento para fins de planejamento e gestão de políticas públicas ao restringir a quantidade de objetivos, indicadores e metas que podiam ser associados a um programa. Segundo o Manual Técnico do Plano Plurianual do

Governo Federal 2020-2023 cada programa só poderia ter um objetivo, um indicador e uma meta. Tal situação pode comprometer a transparência e limitar a capacidade de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade destes programas.

154. Por fim, não foram identificados no rol de sistemas estruturantes do governo federal, sistema que abrangesse todo o ciclo de políticas públicas. Também não foi identificada solução sistêmica que abarcasse o conjunto de políticas públicas vigentes que não estão explícitas no PPA, como por exemplo as políticas e os planos nacionais, regionais, transversais e setoriais; as políticas que não envolvem diretamente os créditos orçamentários (por exemplo, políticas baseadas em renúncias de receitas ou políticas de regulamentação); e os ditos "programas fantasia". Para essas políticas não há dados estruturados em sistema ou plataforma aberta, o que compromete a transparência e *accountability* pública.

155. Assim, diante da necessidade de se garantir transparência às informações e à condução das políticas públicas, entende-se que o Tribunal de Contas da União pode contribuir por meio da estruturação de mecanismos de controle para induzir a melhoria da qualidade dos dados sobre políticas públicas em diálogo com os órgãos competentes do Poder Executivo. Nesse sentido, encontra-se em andamento no TCU o Programa de Controle de Políticas Públicas. Trata-se de um conjunto de iniciativas coordenadas que visa qualificar equipes e aprimorar métodos, técnicas e instrumentos de pesquisa, análise, avaliação e fiscalização de políticas públicas. Para tanto, tem como pilar o aprimoramento metodológico e desenvolvimento de capacidades; a integração de dados qualitativos e quantitativos acerca das políticas públicas; o desenvolvimento de *softwares* que facilitem a coleta e a análise de dados; bem como a produção e a disseminação de conhecimento acerca da qualidade e do desempenho físico e financeiro das políticas públicas.

III. MONITORAMENTO

156. Este capítulo tem como objetivo apresentar o monitoramento das determinações e recomendações propostas pelos Relatórios de Políticas e Programas Públicos (RePP) relativos aos exercícios de 2017 e 2018 (TC 018.218/2017-2 e TC 012.352/2018-7, respectivamente). Tais relatórios foram apreciados pelo Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, e pelo Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler. Em ambos os julgados, foram exaradas determinações e recomendações à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e aos antigos Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e Ministério da Fazenda, incorporados ao Ministério da Economia (ME), para aprimorar a eficiência e a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas de governo.

157. São apresentadas as principais fragilidades identificadas na consolidação dos achados das auditorias operacionais do TCU pelos relatórios dos últimos dois exercícios, problemas de governança e de gestão, estruturais e de alto risco, que impactam negativamente o planejamento e a execução orçamentária e que, se corrigidos, podem contribuir para o alcance dos resultados almejados pela atuação governamental em benefício da sociedade.

158. Já foi realizado um primeiro monitoramento do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário (TC 005.762/2018-9), em que o Poder Executivo apresentou uma série de medidas que contribuiriam para a correção de parte das falhas identificadas. Porém, entendeu-se como necessária a continuidade do acompanhamento das ações no presente RePP 2019, uma vez que se trata de problemas de resolução complexa e que exigem maturação em prazo maior. Ademais, deve-se considerar que muitas das medidas seriam implementadas quando da elaboração do PPA 2020-2023 e que houve mudança de gestão recentemente.

159. O RePP 2017 apresentou o resultado de sete auditorias operacionais realizadas entre 2014 e 2017 e consolidou informações de acórdãos do TCU que trataram de déficits governamentais de governança e de gestão. Ademais, buscou-se destacar aspectos do contexto nacional relevantes para a efetividade da discussão orçamentária, abordando temas como a evolução do tamanho do Estado brasileiro, a percepção da sociedade sobre o retorno advindo dos programas e ações governamentais e,

finalmente, a evolução de indicador voltado a demonstrar se, comparativa e historicamente, o país tem avançado na direção almejada a um custo adequado para o cidadão e para as empresas.

160. Destacaram-se os seguintes déficits institucionais crônicos e de alto risco: falhas na estratégia do Estado brasileiro; falta de articulação sistêmica de órgãos centrais do Governo Federal (Centro de Governo); falta de coordenação das políticas públicas; deficiências na governança orçamentária, insuficiente monitoramento e avaliação de resultados e deficiências na gestão de riscos.

161. Por sua vez, o RePP 2018 apresentou o resultado de dezenove auditorias operacionais realizadas entre 2017 e 2018. Foi realizada análise dos riscos, das irregularidades e das deficiências mais recorrentes no conjunto de políticas que foram objeto de auditorias realizadas pelo TCU. Os principais problemas identificados foram: ausência de diagnóstico adequado dos problemas que as políticas públicas pretendem enfrentar; falta de institucionalização das políticas públicas; formulação inadequada das políticas públicas; deficiências na gestão de riscos e na implementação de controles internos; deficiências de coordenação entre setores e/ou entre esferas de governo e ausência de articulação entre os atores envolvidos; deficiências no processo de monitoramento e avaliação. O Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário reforçou algumas das deliberações do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário voltadas para a estratégia nacional.

162. Com vistas a levantar informações acerca das ações empreendidas pelo governo para atender às deliberações, foram enviados ofícios ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR). Como parte das questões monitoradas envolvem a elaboração do PPA 2020-2023, a qual é objeto de um processo específico no TCU (TC 037.320/2018-1), os ofícios também formularam questões relativas a esse processo. As diligências foram atendidas por ambos os órgãos tempestivamente, após pedido de prorrogação de prazo.

163. Apesar da resposta tempestiva, os documentos enviados não atendem a todas as informações solicitadas. Os ofícios encaminhados pelo TCU faziam perguntas específicas quanto ao atendimento dos acórdãos e acerca do processo de acompanhamento da elaboração do anteprojeto de lei do PPA 2020-2023 (TC 037.320/2018-1). Mas os órgãos do Executivo Federal não responderam às perguntas individualmente, não chegaram a discorrer sobre várias das questões formuladas, apresentaram documentos desatualizados e ainda houve confusões acerca das competências de secretarias do Ministério da Economia e qual delas deveria responder a determinado questionamento.

164. Entre os documentos entregues pelo Ministério da Economia, estão ofícios que já haviam sido enviados pelo antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em 2017 e 2018 (peças 22 a 26), quando da elaboração do RePP 2018 e da realização do primeiro monitoramento do RePP 2017. Também foi anexada a Nota Técnica 30783/2018-MP (peça 20), com informações desatualizadas acerca da positivação da Endes, conforme será visto na seção acerca das recomendações voltadas para a formulação da estratégia de longo prazo do Estado.

165. Foi solicitado o encaminhamento do plano de ação então em curso, atualizado com as novas recomendações exaradas no Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário. Porém, nem a Casa Civil nem o Ministério da Economia apresentaram o plano de ação atualizado. Tendo em vista o prazo para encaminhamento do RePP ao Congresso Nacional, não foi possível reiterar a requisição do plano de ação, sendo necessário determinar que a Casa Civil apresente o plano de ação atualizado, com o cronograma de ações para atendimento dos Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário, 2.608/2018-TCU-Plenário e do acórdão que vier a ser proferido na apreciação do RePP 2019.

166. A Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31) foi o documento que buscou responder ao maior número de questões do ofício, tendo apresentado a descrição sobre as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado e à metodologia do PPA, porém sem responder individualmente às perguntas formuladas, deixando muitas delas sem resposta. Nesse documento também se observa uma indefinição entre as secretarias do Ministério da Economia acerca da competência para acompanhar e monitorar o PPA. No Ofício 0337/2019-TCU/SecexDesenvolvimento (peça 12, p.6) foi questionado:

b. Quais são as medidas adotadas e/ou planejadas para que as instâncias de monitoramento e avaliação de programas sejam efetivamente estruturadas, conduzindo monitoramento contínuo e avaliações mais frequentes, e contem com recursos humanos e materiais adequados para o atendimento a essas missões?

167. A Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), sugeriu que fossem coletados subsídios junto à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria de Gestão (Seges). Por seu turno, a SOF afirmou, na Nota Informativa SEI 1/2019/SEARI/SOF/FAZENDA-ME (peça 30, p.2), que, "salvo melhor juízo, não compete a esta Secretaria o acompanhamento do plano plurianual". Já a Seges, na Nota Informativa SEI 4/2019/GABIN/SEGES/SEDGG-ME (peça 29), apresentou trechos do Decreto 9.745/2019 para demonstrar que não possui competências acerca do acompanhamento e monitoramento do PPA, que essas competências são da Secap, não sendo possível se pronunciar sobre um tema em relação ao qual não haveria guarida regimental. Afirmou ainda que o Manual Técnico do Plano Plurianual (MTPPA) 2020-2023 necessitaria de ajustes para se adequar à estrutura regimental vigente.

168. Verifica-se desorganização entre as secretarias do Ministério da Economia quanto às competências relativas ao acompanhamento e monitoramento do PPA, e a pergunta específica do ofício ficou sem resposta pelo órgão. A questão, que representa um risco na implementação do PPA 2020-2023, será devidamente analisada no âmbito do relatório do acompanhamento objeto do TC 037.320/2018-1.

169. A Casa Civil da Presidência da República, por meio da Nota Técnica 128/2019/AS/SAFIN/SAG (peça 37) destacou algumas ações implementadas ao longo da nova gestão do Executivo Federal:

a) Instituição do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), por meio do Decreto 9.834, de 12 de junho de 2019;

b) Novo decreto que dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária – JEO (Decreto 9.884, de 27 de junho de 2019), órgão de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do governo federal e que passa a ter uma assessoria técnica para orientar as decisões do governo;

c) Novo decreto que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019);

d) Novo decreto de governança (Decreto 9.901, de 8 de julho de 2019).

170. O órgão jurisdicionado também apontou algumas medidas que não se referem a uma recomendação específica dos acórdãos monitorados, mas que têm o condão de aperfeiçoar os vários aspectos das políticas públicas analisados pelos RePP 2017 e 2018. Tais medidas se inserem no que a Casa Civil chama de processo de "estruturação de funções de centro de governo". A necessidade de aprimoramento da governança pública foi avaliada a partir de dois direcionadores principais. O primeiro refere-se à construção do Plano Diretor de Governança e Gestão do Estado (PDGGE), que engloba a consolidação das prioridades governamentais, em fase de coordenação pela Casa Civil. O segundo constitui a aproximação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em busca de aderência às práticas da organização. Segundo a Casa Civil (peça 37, p.6):

Com a criação do Centro de Governo busca-se uma visão de longo prazo consolidada para o país, prioridades de governo bem definidas e comunicadas, e alinhamento das ações e resultados governamentais. O Centro de Governo também aumenta a qualidade decisória do chefe de governo e busca transformações econômicas e sociais efetivas.

171. A seguir, passa-se à análise do atendimento das deliberações de ambos os acórdãos a partir dos temas tratados em ambos, uma vez que estão bastante entrelaçados, divididos em alguns pilares da atuação governamental: estratégia do Estado; articulação e coordenação; governança orçamentária; monitoramento e avaliação; gestão de riscos nas organizações públicas; formulação e políticas

públicas. Os benefícios e as propostas de encaminhamentos decorrentes deste monitoramento constam, respectivamente, dos capítulos IV e V deste relatório.

III.1. Estratégia do Estado

172. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU, 2016), a estratégia é um mecanismo de governança relacionada ao papel do Centro de Governo de estabelecer a perspectiva estratégica integrada do governo, de modo a garantir coerência e continuidade das ações dos ministérios e órgãos/entidades orientadas a resultados e que o processo de orçamento seja feito em compasso com o planejamento estratégico governamental amplo.

173. No que se refere à estratégia do Estado brasileiro, foram identificadas como falhas que comprometem de forma significativa o resultado de políticas e programas públicos para o cidadão: a ausência de planejamento nacional de longo prazo, a ausência de planos estratégicos institucionais dos órgãos da Administração Pública Federal e a falta de padronização dos planos nacionais.

174. Outro problema relacionado à estratégia apontado no RePP 2017 foi o comprometimento da efetividade do PPA no cumprimento do papel de plano de médio prazo. O TCU identificou que os valores globais dos programas do PPA eram atualizados ano a ano de acordo com os valores das dotações atualizadas a eles destinadas nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Também foram apontadas como impropriedades relacionadas ao PPA: não estabelecimento de indicadores para aferir o desempenho da esfera estratégica do Plano, quanto à efetividade e aos resultados alcançados pelas diretrizes estratégicas acordadas com a sociedade; descrição genérica do conceito do atributo "indicador de programa temático" e sem parâmetros de qualidade e validade; ausência de valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, de forma a definir o nível de efetividade almejado para cada programa temático; ausência de definição de valores anuais a serem alcançados para as metas, de forma a possibilitar o acompanhamento da performance e a potencial correção de rumos; alto grau de agregação de valores, que são demonstrados pelo valor total do ano corrente e pelo saldo dos três anos restantes.

175. A terceira falha identificada na estratégia do Estado brasileiro foi a ausência generalizada de planos estratégicos institucionais de longo prazo dos órgãos da Administração Pública Federal, o que fragiliza as estruturas de governança setoriais e compromete a efetividade e sustentabilidade das políticas públicas. Não há norma legal que determine aos órgãos que integram a Administração Pública Federal a obrigatoriedade da institucionalização do plano estratégico institucional de longo prazo.

176. Além da ausência dos planos, verificou-se a falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais setoriais, o que cria obstáculos à atuação sinérgica e transversal das políticas e programas públicos, promovendo fragmentações, duplicações e sobreposição de programas e ações e baixos resultados das intervenções públicas.

177. Para corrigir as falhas relacionadas ao pilar da estratégia do Estado, o Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário recomendou à Casa Civil da Presidência da República e aos órgãos que hoje compõem o Ministério da Economia que adotassem as seguintes medidas, de modo a aprimorar a eficiência e a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas de governo:

9.3.1. edição de proposta legislativa para estabelecimento de “diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”, em conformidade com o artigo 174, § 1º, da Constituição Federal, considerando a relevância da definição de plano de desenvolvimento nacional de longo prazo e sua integração ao sistema de planejamento e orçamento federal previsto no art. 165 da Constituição Federal;

9.3.2. aprimoramento do modelo do Plano Plurianual (PPA) para:

9.3.2.1. que o plano constitua instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, em conformidade com o artigo 165, § 7º, da Constituição Federal;

9.3.2.2. que o plano favoreça a gestão, a transparência e o controle, ao contemplar aspectos como: a) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; b) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; c) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; d) indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; e) indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição; f) indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado.

9.3.8. elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, indicadores estes refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, posição e evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países.

178. Já o Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário reforçou a necessidade da regulamentação do planejamento de longo prazo e fez novas recomendações relacionadas ao pilar da estratégia do Estado:

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, no exercício das competências atribuídas pelo art. 3º da Medida Provisória 782/2017, em especial aquelas relacionadas a coordenação, integração, monitoramento e avaliação das ações governamentais, e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no exercício das competências atribuídas pelo art. 2º do Decreto 9.035/2017, em especial aquelas relacionadas à formulação do planejamento estratégico nacional e à elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional, em articulação com o Ministério da Fazenda, em atenção ao princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição e aos art. 4º e 5º do Decreto 9.203/2017, que contemplem, na implementação do plano de ação em curso, os seguintes aspectos:

9.2.1. a positivação de plano nacional integrado de longo prazo, a que faz menção o disposto no §1º do art. 174 da CF, em continuidade às ações de proposição e debate institucional atualmente em curso no âmbito de elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) e do Projeto de Lei 9.163, de 23 de novembro de 2017 (item 33 do relatório);

179. No primeiro monitoramento do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, a Casa Civil destacou três ações estruturantes entre as várias ações cotidianas de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais:

a) edição do Projeto de Lei e do Decreto de Governança Pública;

b) instituição da Junta de Execução Orçamentária (JEO);

c) criação do Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente.

180. A Casa Civil informou que o Presidente da República assinou os marcos jurídicos fundamentais da Política de Governança Pública no país, quais sejam, o Projeto de Lei 9.613 e o Decreto 9.203, ambos de 23 de novembro de 2017. O órgão esclareceu que o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado representa uma das mais importantes inovações da proposta e uma contribuição normativa para garantir a coerência e a coordenação das políticas governamentais. Além disso, supre o mandamento contido no §1º do art. 174 da Constituição Federal. Afirmou também que tais iniciativas integravam projeto para a construção de um país eficiente e consistiam em mudança de paradigma para a administração pública, que atualmente não conta com uma estrutura central para orientar e promover a implementação de boas práticas de governança nas instituições. Informou ainda que o projeto se iniciou a partir de trabalhos do TCU afetos ao tema, de modo que, com o apoio do Tribunal e com o referencial de boas práticas de governança, o Governo Federal desenvolveu os contornos e os instrumentos para sua viabilização.

181. De acordo com o referido projeto de lei, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) terá duração de doze anos e orientará a elaboração dos planos plurianuais, demonstrando o compromisso do país com o planejamento, a estabilidade e a previsibilidade das políticas de estado.

182. As recomendações constantes do itens 9.3.2 e 9.3.8 do acórdão relativo ao RePP 2017 eram voltadas à adoção de medidas para o aprimoramento do planejamento de médio prazo nacional. A

Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) do então Ministério do Planejamento informou que vinha trabalhando em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), para melhorar a integração entre planejamento e orçamento, de modo que, ao longo do PPA 2016-2019 adotou inovações voltadas a prover maior transparência às ações do governo e fazer com que cumprisse seu papel de plano de médio prazo para a Administração Pública Federal.

183. A Seplan informou ainda que diversas medidas relacionadas com o aprimoramento do PPA viriam a ser implementadas quando da elaboração do próximo plano, com vigência entre 2020 e 2023, que seria elaborado ao longo de 2019. Entre tais medidas estavam: explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição; indicação de como seria a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que viesse a ser implantado.

184. Sobre a recomendação constante no item 9.3.8 – que versa sobre a elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, a posição e a evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países –, a unidade jurisdicionada informou que a estratégia nacional estabeleceria índices-chave que mensurassem a situação nacional e permitissem a comparação internacional, de forma a subsidiar a avaliação da observância das diretrizes e orientações de longo prazo para a atuação do conjunto dos órgãos orçamentários. Esclareceu que esses indicadores seriam observados quando da definição das diretrizes estratégicas do PPA 2020-2023.

185. No primeiro monitoramento, foi considerado que houve significativa evolução no processo de adoção de indicadores voltados a representar a evolução de problemas de natureza transversal, uma vez que na Endes estariam estabelecidos índices voltados a monitorar a evolução dos eixos estabelecidos no referido plano (econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social).

III.1.1. Análise das medidas implementadas

186. Em sua resposta ao ofício de requisição de informações, o Ministério da Economia encaminhou a Nota Técnica 30.783/2018-MP (peça 20), de 28 de dezembro de 2018, da então Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do antigo Ministério do Planejamento. O documento foi elaborado, ainda pela equipe anterior, como resposta aos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário. Na época, o órgão entendia que o atendimento dessas recomendações dependeria da aprovação do Projeto de Lei 9.163/2017, mas que, devido ao lapso temporal para sua aprovação, a expectativa era de que:

a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Endes – seja positivada junto à lei que encaminhará o Plano Plurianual para os anos 2020-2023, compondo a dimensão estratégica deste plano, o qual historicamente representa a visão estratégica de desenvolvimento do país, caso o referido Projeto de Lei não seja editado antes.

187. No entanto, no Projeto de Lei 21/2019-CN, que trata do PPA 2020-2023, há apenas uma menção à Endes, no inciso IX do art. 2º, quando se definem os planos nacionais, setoriais e regionais como "instrumentos de comunicação à sociedade das ações governamentais, observados a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, o PPA 2020-2023 e as diretrizes das políticas nacionais". O PL elenca as diretrizes, definidas como "declaração ou conjunto de declarações que orientam os programas abrangidos no PPA 2020-2023, com fundamento nas preferências políticas descritas no programa do Governo eleito". Também são enumerados temas, conceito novo previsto na proposta de PPA, definidos como "agregação de assuntos programáticos dentro da estrutura institucional da administração pública federal". Contudo, não há previsão de positivação da Endes no PPA 2020-2023.

188. Ressalta-se que o PL 9.163/2017 havia sido apensado ao PL 4.083/2015, que estabelece normas e princípios para aprimorar a governança, a gestão de riscos e os controles internos das

empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Este, por sua vez, foi apensado ao PL 611/2011, que institui o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Em março de 2019, este último projeto de lei foi apensado ao PL 798/2019, que altera a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais). Atualmente a localização do PL é a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

189. Com a mudança de governo, optou-se por reformular a proposta para a Endes, conforme se depreende da informação prestada pela Casa Civil (peça 37, p.1) de que estava elaborando estudos preparatórios referentes à Endes para o período de 2020 a 2031, com vistas à sua institucionalização. É citada recomendação do Comitê Interministerial de Governança (CIG) para que o ME conclua os estudos referentes à Endes 2020-2031 e a realização de oficinas relativas aos eixos de atuação governamental. A expectativa do órgão jurisdicionado é de que a Endes 2020-2031 seja institucionalizada ainda em 2019 por meio de ato do Executivo.

190. No MTPPA 2020-2023 (peça 21, p.28), afirma-se que:

A dimensão estratégica do PPA se encontra alinhada à visão de planejamento de longo prazo do governo. Essa sintonia decorre do fato de as 12 Diretrizes e os 15 Temas terem sido concebidos de forma associada aos 5 (cinco) eixos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) – econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social. Vale acrescentar que a elaboração da ENDES teve como respaldo jurídico o PL nº 9.163, de 2017 – conhecido como "PL de Governança" – que atualmente se encontra em processo de tramitação no Congresso Nacional.

191. Por seu turno, na Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31, p.1), noticia-se que os estudos preparatórios para a elaboração da Endes forneceram subsídios para a definição da dimensão estratégica do PPA 2020-2023. Na mensagem presidencial que acompanhou o Projeto de Lei do PPA 2020-2023, dispõe-se que:

A dimensão estratégica do PPA 2020-2023 é desdobrada em duas categorias: diretrizes e temas, dialogando com os cinco eixos – institucional, social, ambiental, econômico e de infraestrutura – propostos no Documento Preparatório da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), de longo prazo, bem como com a estratégia de defesa.

Os 5 (cinco) eixos foram inspirados na ENDES, que é prevista em dispositivo jurídico (PL nº 9.163/2017, "de Governança"), em tramitação no Congresso Nacional.

192. Portanto, a princípio, os eixos da proposta do PPA 2020-2023 teriam sido originados a partir de uma proposta de planejamento governamental de longo prazo que ainda não foi positivada. Entretanto, verifica-se que o projeto de lei do PPA também afirma que as diretrizes são baseadas "nas preferências políticas descritas no programa do Governo eleito", o que contraria os princípios do planejamento de longo prazo, uma vez que restringe a definição de prioridades ao período de quatro anos, duração do mandato do governo eleito. Por certo, todo governo eleito democraticamente tem o direito de implementar suas propostas de governo e seguir seus valores políticos, inclusive elaborando um Plano Plurianual a partir de sua visão de mundo e de país. Todavia, o planejamento governamental de médio prazo não pode prescindir de um elo com o planejamento de longo prazo.

193. Verifica-se que o cenário atual, em relação à formulação e à institucionalização de uma estratégia nacional de longo prazo, é o seguinte: o PL 9.613/2017 permanece no Congresso Nacional para ser apreciado, não tendo avançado no rito legislativo; o Executivo vem trabalhando na institucionalização da Endes 2020-2031 para que ocorra ainda em 2019; o projeto de lei do PPA 2020-2023 não trata da integração com o planejamento de longo prazo e o MTPPA faz menções esparsas à Endes. Entende-se, assim, que os avanços quanto ao estabelecimento das diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado foram tímidos. Por conseguinte, considera-se que a recomendação constante do item 9.3.1 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e a recomendação do item 9.2.1 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário permanecem em implementação. Diante disso, considera-se relevante manter o monitoramento da questão, uma vez que a elaboração e a formalização de uma estratégia de longo prazo para o país constitui aspecto crucial para a orientação da atuação governamental.

194. A recomendações do item 9.3.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário trataram do aprimoramento do Plano Plurianual do governo federal. Quando da realização do primeiro monitoramento do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, ficou registrado que boa parte das deliberações seria atendida na elaboração do próximo PPA, a ser proposto em 2019, com vigência entre 2020 e 2023. Por sua vez, o presente monitoramento foi realizado durante a elaboração do PPA 2020-2023, cujo projeto de lei foi apresentado ao Congresso Nacional em 30/8/2019.

195. Com o objetivo de verificar o cumprimento das deliberações, questionou-se a Casa Civil e o Ministério da Economia se o PPA que estava sendo elaborado contemplava as recomendações propostas pelo TCU. As questões específicas e detalhadas acerca do cumprimento das deliberações foram complementadas por questões relativas ao processo de acompanhamento da elaboração do anteprojeto de lei do PPA 2020-2023 (TC 037.320/2018-1), no âmbito do qual o novo modelo, bem como avanços e riscos a ele associados são analisados com maior detalhamento.

196. Entretanto, as respostas encaminhadas pelos órgãos federais não respondem às questões formuladas de forma clara e precisa. Apenas a Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31) discorre brevemente sobre a metodologia do PPA 2020-2023 e tangencia levemente as perguntas dos ofícios. Com vistas a verificar o cumprimento das deliberações, foi analisado o Manual Técnico do PPA 2020-2023 (peça 27) e o Projeto de Lei 21/2019-CN.

197. O item 9.3.2.1 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário apresentou uma recomendação mais genérica, abrangendo aspectos necessários para que o PPA tenha maior efetividade no cumprimento de sua missão institucional de orientar a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilizar o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induzir sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas.

198. Em sua resposta, o Ministério da Economia afirmou que o PPA 2020-2023 foi elaborado a partir de uma metodologia "suportada por quatro pilares que tem como finalidade promover avanços institucionais na Administração Pública Brasileira, quais sejam: simplificação metodológica; realismo fiscal; integração entre planejamento e avaliação; e visão estratégica com foco em resultados."

199. A simplificação significa que o PPA se restringiu à dimensão estratégica e tática do planejamento, enquanto a parte operacional referente às ações orçamentárias estaria atrelada à Lei Orçamentária Anual e ao planejamento estratégico de cada um dos ministérios. A dimensão estratégica é formada pelos eixos, diretrizes e temas; e a tática, pelos programas. A Lei Orçamentária Anual contemplará as ações na dimensão operacional. Ademais, por meio da aplicação do Modelo Lógico, buscou-se promover a simplificação em relação aos atributos do plano, adotando-se apenas um objetivo, um indicador e uma meta para cada programa.

200. O segundo pilar da metodologia é o realismo fiscal, que estaria presente na sua concepção, adaptada ao contexto de restrição de recursos públicos e ao teto dos gastos públicos, consubstanciado na Emenda Constitucional nº 95/2016.

201. A integração entre planejamento e avaliação corresponde ao terceiro pilar e envolve a necessidade de rever prioridades e escolhas, previstas no plano, a partir de análises de impactos da ação pública. No modelo adotado, o processo de avaliação diferencia-se do monitoramento, que buscará acompanhar, simultaneamente, as metas do PPA e as ações estratégicas da LOA.

202. O quarto e último pilar é a visão estratégica com foco em resultados, que está assentada na priorização de ações que tenham efeitos relevantes na sociedade.

203. Para que seja concluído o posicionamento acerca do atendimento da recomendação 9.3.2.1, seria necessário analisar de forma detalhada não apenas a proposta do PPA 2020-2023, mas também as ações empreendidas para torná-lo um instrumento efetivo de planejamento governamental. Outrossim, como já mencionado, está em curso no TCU processo de acompanhamento da elaboração do anteprojeto de lei relativo ao PPA 2020-2023 (TC 037.320/2018-1), cujo objetivo é "assegurar que o processo de planejamento governamental resulte em um Plano Plurianual (PPA) 2020/2023 que reflita de forma precisa os compromissos governamentais e sirva como instrumento de orientação da gestão e de monitoramento e avaliação". Assim, o tratamento das ações relacionadas ao item 9.3.2.1 será

realizado no referido processo de acompanhamento, considerando-se a recomendação em implementação.

204. Já o item 9.3.2.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário propôs aperfeiçoamentos no PPA buscando que o plano favoreça a gestão, a transparência e o controle. Foram elencados seis aspectos a serem melhorados. O primeiro era a explicitação de indicadores de efetividade para o monitoramento da dimensão estratégica. A recomendação do item 9.3.8 se aproxima desta da alínea "a" do item 9.3.2.2, ao recomendar "a elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, indicadores estes refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, posição e evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países".

205. Nas respostas apresentadas pela Casa Civil e pelo Ministério da Economia, não se discorre acerca de quais medidas foram empreendidas para atender tanto à alínea "a" do item 9.3.2.2 quanto ao item 9.3.8. Já o MTPPA (peça 27, p.28), afirma que o PPA 2020-2023 é composto por duas dimensões: a estratégia, composta pelas diretrizes e temas; e a tática, formada pelos programas, com seus objetivos, metas e indicadores. Segundo o MTPPA (peça 27, p.29):

Cabe salientar que a metodologia de elaboração do PPA 2020-2023 não prevê a definição de metas e indicadores para as Diretrizes e Temas. Isso porque as Diretrizes expressam trajetórias a serem perseguidas, enquanto Temas expressam grandes áreas, que se constituem em agregações setoriais de caráter amplo.

206. Portanto, a proposta de PPA 2020-2023 não explicita indicadores de efetividade para sua dimensão estratégica, contrariando a recomendação da alínea "a" do item 9.3.2.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário. O documento justifica essa ausência de indicadores porque as diretrizes expressariam trajetórias a serem perseguidas e os temas correspondem a grandes áreas. Contudo, tal justificativa não possui coerência, uma vez que, justamente por consistir em uma trajetória a ser perseguida, se mostra necessário saber se o país está caminhando na direção correta e se vai conseguir alcançar seus objetivos, o que só poderá ocorrer caso existam indicadores que demonstrem o quanto essa trajetória já foi percorrida.

207. Além da ausência de indicadores na dimensão estratégica, segundo a Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31, p.2), o foco dos indicadores da dimensão tática do PPA deveria ser na eficácia das ações. Segundo o documento:

A adoção do Modelo Lógico visa identificar os resultados por camadas estruturais da política pública tendo, no caso do PPA, o **foco no resultado de eficácia** (dimensão Tática), uma vez que se trata de um processo de planejamento de médio prazo, cabendo ao instrumento que irá regulamentar o dispositivo constitucional referido 2.1.1 o foco no impacto de efetividade em questão [grifo nosso].

208. A nota técnica ainda informa que os órgãos setoriais foram orientados "no sentido de definirem indicadores de **medição de eficácia** relacionados aos respectivos resultados finais, alinhados com o enunciado do Objetivo do Programa que, por sua vez, está vinculado a uma Diretriz ligada a um Eixo da ENDES" [grifo nosso]. Portanto, entende o Ministério da Economia que cabe aos indicadores do PPA acompanhar a eficácia das ações, estando a efetividade restrita ao planejamento de longo prazo.

209. Discorda-se da visão do órgão jurisdicionado de que o PPA não deve conter indicadores de efetividade e de que a dimensão estratégica não é passível de ser acompanhada por indicadores. A integração entre o planejamento de longo prazo e o PPA ocorre por meio da dimensão estratégica, ou seja, das diretrizes e eixos. Sem indicadores que acompanhem a evolução da efetividade das ações, o governo não disporá de elementos para identificar em que medida alcançará ou não os objetivos estratégicos. A proposta do PL 9.613/2017 é de que a Endes abranja um período de doze anos, ou seja, seja implementada por três PPAs. Sendo assim, é preciso que os planos intermediários demonstrem que o grau de alcance dos objetivos estratégicos durante esse período, de forma a permitir a correção de rumos caso necessário.

210. O MTPPA (peça 27, p. 29) apresenta uma explicação simplista acerca da relação entre a dimensão tática e a estratégica, entre os programas e as diretrizes:

Como verificar se os Programas concorrem para o alcance das Diretrizes?

Questão que pode ser levantada relaciona-se à forma de aferir a contribuição dos Programas (dimensão tática) para o atingimento dos objetivos, alinhados às Diretrizes (dimensão estratégica). A esse respeito, cabe salientar que a atuação governamental é apenas um dos elementos que contribuem para o cumprimento das Diretrizes de governo. Assim, via de regra, não é possível estabelecer relação de causalidade entre desempenho dos Programas e o cumprimento das Diretrizes (a menos que sejam realizadas avaliações de impacto daqueles Programas).

211. O documento não enumera nenhum tipo de vínculo concreto que deve ocorrer entre os programas e as diretrizes, faz menções apenas vagas de que os programas devem refletir as prioridades de governo. Apesar de a causalidade entre a ação governamental e o impacto na sociedade ser algo mais complexo de ser avaliado, é fundamental que o governo e a sociedade acompanhem o alcance de seus objetivos primordiais, o que só pode ser feito por meio de indicadores de efetividade. Estes indicadores seriam definidos primordialmente no planejamento de longo prazo, o qual ainda não foi regulamentado, mas a integração entre o PPA e a Endes deve ocorrer principalmente por meio das diretrizes e dos indicadores de efetividade.

212. A recomendação do item 9.3.8 propôs a implementação de um sistema de indicadores-chave nacionais. Também não se verificou avanço do governo federal no desenvolvimento de tal sistema. Com ele, seria possível a sociedade acompanhar a evolução do desenvolvimento equilibrado do país. Segundo o "Artigo branco sobre Indicadores-Chave Nacionais", da International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai) "o sistema de indicadores-chave nacionais é definido como um esforço organizado para reunir e disseminar um grupo de indicadores que juntos contam uma história sobre a posição e o progresso de uma nação". Ainda segundo a Intosai, "tais indicadores são de extrema relevância quando há uma necessidade percebida de gestão integrada do desenvolvimento e que os processos de implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento socioeconômico e o desenvolvimento de indicadores estão inter-relacionados".

213. Entre as experiências internacionais no desenvolvimento de sistemas de indicadores-chave de desempenho, a Austrália conta com o Measures of Australia's Progress (MAP), que tem como objetivo "auxiliar os australianos a responderem à questão 'A vida na Austrália está melhorando?'". O sistema conta com indicadores divididos em três áreas: sociedade, economia e meio-ambiente. Os indicadores avaliam aspectos de saúde, como expectativa de vida ao nascer e taxa de mortalidade infantil; educação, pessoas entre 25 e 64 anos com qualificação vocacional ou superior; trabalho, taxa de desemprego; democracia, governança e cidadania; renda, nacional e per capita; habitação, disponibilidade habitacional para classes baixas; produtividade multifatorial; biodiversidade, número de espécies ameaçadas; atmosfera, emissão de gases do efeito estufa. Percebe-se que são diversos os indicadores de efetividade que permitem ao governo e à sociedade australiana acompanharem o desenvolvimento equilibrado do país.

214. No caso brasileiro, a Endes seria acompanhada de indicadores de natureza semelhante aos mencionados. No entanto, como visto anteriormente, a proposta encaminhada ao Congresso Nacional não possui perspectiva de análise e tampouco foi informada pelo Poder Executivo a previsão para concluir a revisão que decidiu realizar em relação à proposta elaborada na gestão anterior. Assim, considerando que se pretendeu estabelecer, na nova proposta metodológica para o PPA, uma ligação entre a dimensão estratégica do plano e a estratégia nacional de longo prazo em elaboração, é razoável supor que o plano de médio prazo trouxesse tais indicadores, tendo em vista a ausência de formalização da referida estratégia.

215. Nesse sentido, devido à ausência de indicadores de efetividade na dimensão estratégica do PPA 2020-2023, considera-se que a recomendação relativa à alínea "a" do item 9.3.2.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário não foi implementada. A recomendação do item 9.3.8 também não foi implementada e, exceto pela menção em algumas reuniões da intenção de se revisar a Endes, não se observa no governo federal ações concretas no sentido de construir um sistema de indicadores-chave.

216. A alínea "f" do item 9.3.2.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário propunha "a indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado". Devido à falta de uma explicitação clara de como se dá essa integração no MTPPA e nas respostas da Casa Civil e do Ministério da Economia, além da não positivação do planejamento de longo prazo, conclui-se que a recomendação da alínea "f" também não foi implementada.

217. A CF/1988 estabelece que o planejamento é determinante para o setor público, conforme disposição expressa no art. 174 da CF/1988. O §1º do mesmo art. 174 determina a regulamentação do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado. Além disso, a Carta Magna dispõe que a lei que instituir o Plano Plurianual deve estabelecer "de forma regionalizada, as 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" (art. 165, §1º). Portanto, o planejamento é tema de extrema relevância para o normativo maior do país e o PPA tem papel essencial.

218. Segundo o documento "Técnica de Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos" (TCU, 2010), um "indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas". Ainda segundo o documento, os "objetivos devem ter metas associadas a eles, cujo alcance é aferido pelos indicadores de desempenho". Segundo Valarelli (1999), indicadores "são parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica". Portanto, não há como se falar em um objetivo e uma meta sem que exista um indicador associado que permita medir o alcance dos resultados.

219. A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) estabelece que o "acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter (...) informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos" (art. 7º, inciso VII, alínea "a"). Se o governo federal não estabelece indicadores para a dimensão estratégica, compromete o direito à informação de todo cidadão que deseja avaliar em que medida os objetivos maiores do país estão sendo alcançados.

220. Por sua vez, o Decreto 9.203/2017 estabelece como diretriz da governança pública "monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas". Diante da ausência de indicadores de efetividade na dimensão estratégica, também fica inviabilizado o monitoramento e avaliação das políticas públicas.

221. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar 101/2001, dispõe que:

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

(...)

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

222. Tendo em vista que a ausência de indicadores de efetividade na dimensão estratégica do novo PPA contraria os dispositivos constitucionais e legais elencados, assim como comprometem o alcance de resultados dos programas e políticas públicas, ao não indicar de que forma será medido o alcance dos objetivos e metas relacionados com a dimensão estratégica, cabe alertar a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Economia que a ausência de indicadores de efetividade para a dimensão estratégica do Plano Plurianual e de um sistema de indicadores-chaves nacional compromete o alcance dos resultados dos programas e contraria os seguintes dispositivos constitucionais e legais: o §1º do art. 165 da CF/1988, que estabelece que o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal; o art. 174 da CF/1988, que estabelece que o planejamento é determinante para o setor público, e seu §1º, que preconiza o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual deve incorporar e

compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento; a alínea "a" do inciso VII do art. 7º da Lei 12.527/2011, que determina que os órgãos e entidades do poder público assegurem a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; o inciso III do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que estabelece como diretriz da governança pública monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

223. A alínea "c" do item 9.3.2.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário propunha a indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio, enquanto a alínea "d" reforçava a necessidade de indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente. O Acórdão 782/2016-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, havia apontado que o PPA 2016-2019 não havia contemplado algumas falhas identificadas pelos órgãos oficiais de controle, entre as quais a "ausência de valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, de forma a definir o nível de efetividade almejado para cada programa temático". Segundo o RePP 2017:

No entanto, no âmbito da mesma fiscalização, verificou-se que não constam no PPA, de forma estruturada e organizada, os valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos e os valores anuais de referência para as metas. Assim, o PPA torna-se mais um referencial conceitual e teórico da atuação governamental que de direção e visão de transformação do país.

224. Segundo a Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31, p.2), "os valores das metas declaradas para o PPA serão coletados anualmente (para fins gerencias) e consolidados no período 2020-2023 (para fins legais)". O órgão jurisdicionado afirma ainda que, "conforme pressuposto do Modelo Lógico, observa-se a existência de resultados intermediários para o atingimento do resultado final de um Programa". O MTPPA (peça 27, p. 48) apresenta a seguinte definição de meta:

IX. Meta – quantifica e comunica a transformação da realidade almejada a cada ano, e para o final do quadriênio do Plano Plurianual. Deve considerar o montante de recursos disponíveis e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução do programa. A meta para o final do PPA é um atributo legal, enquanto as metas anuais são atributos gerenciais.

225. Verifica-se que as metas para o final do quadriênio fazem parte da lei do PPA, sendo um atributo legal, enquanto as metas anuais dos programas são consideradas um atributo gerencial, não estando previstas na lei, mas na gestão dos órgãos governamentais. As metas anuais podem ser observadas na descrição dos programas do PPA no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, conforme o exemplo do Programa "5011 - Educação Básica de Qualidade" (peça 36, p.6), que possui como indicador o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Sintético e metas propostas para todos os exercícios entre 2020 e 2023. Destarte, considera-se que as alíneas "c" e "d" da recomendação constante do item 9.3.2.2 foram implementadas.

226. O quinto aspecto do item 9.3.2.2 refere-se à indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição. As respostas apresentadas pela Casa Civil e pelo Ministério da Economia não mencionam se essa recomendação foi ou será atendida. Uma vez que a proposta do PPA 2020-2023 ainda estava sendo finalizada durante a realização deste monitoramento, não é possível afirmar com as informações disponíveis se os valores e as memórias de cálculo serão comunicados à sociedade. Mais uma vez entende-se como mais oportuno que o tratamento dessa recomendação seja realizado no processo de acompanhamento da elaboração do anteprojeto de lei relativo ao PPA 2020-2023 (TC 037.320/2018-1), considerando-se a recomendação em implementação.

III.2. Articulação e Coordenação

227. O RePP 2017 identificou falta de atuação integrada do governo, bem como a baixa coordenação das políticas públicas, apontadas em trabalhos de fiscalização do TCU. Verificaram-se tanto problemas no relacionamento entre as diferentes áreas do governo federal no tratamento de

questões que necessitam de atuação multidisciplinar, a exemplo de segurança pública, educação e competitividade e produtividade da indústria, como fragilidades na atuação conjunta do governo federal com os governos estaduais e municipais. A falta de atuação integrada de governo, decorrente de ausências e falhas nos arranjos institucionais necessários para promover a atuação coerente do conjunto de governo, conduz a riscos de desperdícios vultosos e baixa efetividade da atuação estatal.

228. Fiscalizações realizadas pelo TCU identificaram a fragmentação na atuação do governo federal no tratamento de problemas nacionais e inoperância das instâncias destinadas a garantir a coordenação e a coerência da atuação do governo, tais como conselhos e comitês afetos à respectiva política pública ou mesmo o Centro de Governo da União. Verificou-se que a baixa capacidade do Estado em planejar e coordenar as diversas políticas públicas tem levado ao aumento do risco de desperdício de recursos, do comprometimento de resultados e da baixa qualidade dos serviços à população.

229. O Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário apresentou a seguinte proposta para aperfeiçoar a articulação e a coordenação das políticas públicas:

9.3.6. definição de arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação: a) entre programas e ações que integram o PPA; b) de planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal e com planos, políticas e programas já existentes; c) de novas leis e emendas com os objetivos das políticas, programas e ações governamentais já existentes; d) entre políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental;

230. No RePP 2018, a coordenação e a articulação novamente foram apontadas como insuficientes nas políticas públicas analisadas. Verificou-se coordenação bastante incipiente, o que prejudica a coerência entre ações e cooperação entre instituições, resultando, muitas vezes em ações esparsas e desconectadas, incapazes de resolver os desafios nacionais e atender às necessidades da população. Seja em políticas de habitação como o Programa Minha Casa Minha Vida, que não considera a necessidade de provimento de serviços básicos de saúde, educação, transporte entre outros nas localidades das novas moradias, seja em políticas como a de inclusão digital, implementada tanto pelo nível federal quanto o municipal, em que os entes não conversam entre si para evitar a sobreposição de ações, verifica-se a ausência de instrumentos adequados para a promoção da coordenação. Mais uma vez, a mera previsão legal da necessidade de promoção da coordenação não é suficiente para que ela se concretize. Mostram-se necessárias ações mais sinérgicas entre os atores e a instituição de instância legítima e formalizada de coordenação, responsável por alinhar as ações dos diversos atores e que defina formalmente os meios de articulação necessários entre os diversos atores.

231. O Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário fez a seguinte recomendação:

9.2.2. integração e articulação do plano nacional integrado de longo prazo que vier a ser formalizado com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o Plano Plurianual (itens 26 e 78 do relatório);

232. No primeiro monitoramento, a Casa Civil explicou que, com a publicação do Decreto 9.203/2017, uma das ações a serem lançadas era a publicação de guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuíssem para a implementação dos princípios e diretrizes da governança pública pelo Comitê Interministerial de Governança. Informou que o primeiro manual seria voltado à avaliação de políticas públicas, instrumento essencial para a efetiva aplicação de recursos públicos. A publicação era resultado de uma construção coletiva da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério da Fazenda, da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

233. O órgão jurisdicionado esclareceu também que os instrumentos abordados no guia seriam aplicáveis em todos os órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal. O Ipea e as escolas de governo, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Escola de Administração Fazendária (Esaf), em parceria com os ministérios centrais, desenvolveriam estudos, capacitações e

formações técnicas para construir a expertise de órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal acerca da avaliação de políticas públicas.

234. Outra medida foi a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização (Brasil Eficiente). Além disso, de forma resumida, foram identificadas propostas de governo voltadas à simplificação administrativa, à modernização da gestão pública e à melhoria da prestação de serviços públicos, no âmbito dos trabalhos do comitê. Foi detalhada também, no plano de ação, a construção do Guia de Orientação à Análise Ex Ante, concluído em fevereiro de 2018, e ações de capacitação técnica, envolvendo o Ipea, a Esaf e a Enap, que seriam concluídas até dezembro de 2018.

235. Ainda no primeiro monitoramento, o Ministério do Planejamento explicitou que o alinhamento entre os programas que compõem o PPA e o orçamento é uma busca evolutiva no âmbito do Plano Plurianual e foi uma preocupação na elaboração do PPA 2016-2019 e em seu monitoramento. Nessa linha evolutiva, informou que já haviam sido iniciadas discussões internas sobre proposta de aprimoramentos do modelo do PPA 2020-2023 para que fosse buscado um melhor alinhamento entre planejamento e orçamento, assim como uma melhor integração federativa e setorial.

236. Na análise do primeiro monitoramento, entendeu-se que a resposta apresentada e os instrumentos de planejamento ainda careciam de evidências que demonstrassem os esforços para mitigar as incoerências contidas nas demandas, projetos e/ou políticas setoriais, às quais está usualmente exposto o Centro de Governo de um país, em linha com boas práticas adotadas para o aprimoramento da atividade-chave "Coordenação e Coerência", típica dos centros de governos nacionais. Assim, a título exemplificativo, a mera composição de conselhos intersetoriais – ainda que potencialmente profícuas à atuação coordenada e coerente do Estado –, sem que sejam instrumentalizados com processos de trabalho voltados a induzi-los ao alcance de objetivos comuns, podem, inadvertidamente, aprofundar diferenças políticas e provocar cisões ao invés de sinergias entre diferentes setores.

237. De acordo com o primeiro monitoramento, para o tratamento de problemas interconectados e impactados por grande número de variáveis, torna-se premente que o centro de governo mapeie e demonstre – com base em estudos, boas práticas e amplo leque de evidências – os principais conflitos existentes entre os objetivos das políticas setoriais, de modo que possa mitigar, ou mesmo enxergar, eventuais riscos que comprometam o alcance de objetivos comuns, não setoriais, tais como competitividade, desenvolvimento econômico e social, dentre outros.

238. Nesse sentido, apesar de demonstrar os principais objetivos, metas, iniciativas e programas temáticos da administração federal, o PPA vigente é falho em demonstrar como o centro de governo enxerga esses conflitos intersetoriais, ou mesmo como são mitigados para dotar a atuação governamental da sustentabilidade positivada no §1º do art. 174 da Constituição Federal.

III.2.1. Análise das medidas implementadas

239. A Casa Civil e o Ministério da Economia não responderam às questões do presente monitoramento acerca das ações empreendidas para atender às recomendações do item 9.3.6 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e do item 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário. Também não foi apresentado plano de ação atualizado.

240. A CF/1988 determina que o planejamento governamental incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Segundo a Carta Magna, no § 4º do art. 165, "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional".

241. Entretanto, o PLN 21/2019, relativo ao PPA 2020-2023, apenas afirma que os planos nacionais, regionais e setoriais devem observar a Endes, o PPA e as políticas nacionais. O MTPPA 2020-2023 (peça 27, p.30) afirma que é "importante que os Programas do PPA, conforme as possibilidades, demonstrem sintonia com o planejamento setorial dos órgãos e entidades do governo federal". Também apresenta a seguinte descrição da relação entre Plano Plurianual e Planos Setoriais:

242. PPA X Planos setoriais

Não seria factível esperar que os Programas do PPA fossem tradução dos planos setoriais. Entretanto, quanto melhor o alinhamento, maior será a capacidade do PPA em refletir as escolhas, preferências e decisões dos órgãos e entidades governamentais. Trata-se, inclusive, de observar mandamento constitucional, já que "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional" (§ 4º do art. 165; grifo nosso). Desta forma, será reforçado durante o processo de elaboração do PPA que os órgãos setoriais proponham programação compatível com planos nacionais, regionais e setoriais relativos à sua área de atuação.

243. Apesar de a CF/1988 estabelecer que os planos setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA, há divergências na doutrina acerca dessa relação entre os planos. Alguns planos setoriais possuem vigência superior ao PPA, como o Plano Nacional de Educação, com dez anos de duração. O PPA é um instrumento do planejamento de médio prazo, enquanto muitos planos setoriais têm foco no longo prazo, o que dificultaria sua adequação a cada novo PPA. Não obstante a divergência teórica, é primordial que os diferentes instrumentos de planejamento governamental tenham coerência entre si, e a proposta do PPA 2020-2023 não aborda o tema com a complexidade necessária.

244. Na Nota Técnica 128/2019/AS/SAFIN/SAG (peça 37), a Casa Civil informa sobre a estruturação do centro de governo e que está em curso a elaboração do Plano Diretor de Governança e Gestão do Estado (PDGGE). Tal documento seria um instrumento de referência de atuação governamental, em que se conciliam a visão de longo prazo do Estado e a agenda de curto prazo de governo. Segundo a Casa Civil (peça 37, p.6) "o PDGGE enfrenta o problema antigo da falta de visão estratégica e coordenação integrada de políticas aliado ao ambiente fiscal macroeconômico desafiador atual".

245. O PDGGE apresentaria os horizontes estratégicos de longo prazo para o Estado brasileiro com cenários prospectivos de doze e quarenta anos, realizados pela Endes e pela OCDE. Também seria composto por uma proposta de indicadores-chave nacionais que seriam objeto referência para atuação governamental. O PDGGE define o Centro de Governo como "local de coordenação central, integração e articulação do Governo para promover uma gestão coerente de políticas públicas, suas funções e matriz de responsabilidades dos participantes".

246. Este ano foi publicado o Decreto 9.810/2019, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Entre outras medidas, o normativo estabelece que uma das estratégias da PNDR é a "estruturação de modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas e carteiras de projetos em diferentes escalas geográficas" (art. 4º, inciso III). Também foi instituída a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instância estratégica de governança da PNDR, que possui entre suas competências aprovar propostas de instituição ou revisão de planos sub-regionais, programas e ações de desenvolvimento regional; e promover a articulação de políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas prioritárias da PNDR. Já o Comitê-Executivo da Câmara tem entre suas atribuições operacionalizar a articulação de políticas e ações federais para o benefício das áreas prioritárias da PNDR.

247. O processo de acompanhamento da elaboração do anteprojeto de lei do PPA (TC 037.320/2018-1) contempla a análise de programas específicos e da integração com os planos setoriais. Por conseguinte, entende-se que o tratamento das recomendações constantes do item 9.3.6 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e do item 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário seja realizado no âmbito do processo de acompanhamento.

III.3. Governança Orçamentária

248. Na consolidação dos trabalhos de fiscalização do TCU, o RePP 2017 elencou como um conjunto de impropriedades na governança orçamentária: baixa prevenção e gestão de riscos no processo orçamentário; superestimação da receita; frustração das receitas e aumento das despesas; e o caráter essencialmente incremental do orçamento fiscal.

249. As recomendações do item 9.3.3 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário tiveram como objetivo aperfeiçoar a governança orçamentária do governo federal:

9.3.3. aprimoramento da governança orçamentária para: a) induzir a Administração Pública Federal à definição e utilização de indicadores de efetividade para seus programas e ações; b) sistematizar o monitoramento e a avaliação do desempenho de programas e políticas públicas; e c) valorizar o princípio da eficiência, ao relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados.

250. No primeiro monitoramento, a Casa Civil e a Seplan elencaram uma série de medidas que tinham como objetivo aprimorar a governança orçamentária. O Decreto 9.046/2017 impõe que os órgãos, fundos e entidades do Executivo Federal devem registrar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) os compromissos financeiros plurianuais decorrentes de contratos referentes às despesas primárias classificadas como "Outras Despesas Correntes", "Investimentos" ou "Inversões Financeiras". Também foi apontado o condicionamento da liberação de recursos de Emendas de Bancada Estadual de execução obrigatória à comprovação de que os recursos alocados são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade.

251. Outra medida adotada foi a publicação do documento Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, na Portaria MPDG 426/2016. Além disso, foi desenvolvida metodologia e publicado manual, em 31/1/2017, com a finalidade de orientar cada unidade do ministério sobre a identificação, a avaliação e a adoção de respostas aos eventos de riscos, a partir do Método de Priorização de Processos.

252. A Junta de Execução Orçamentária (JEO) foi formalmente instituída pelo Decreto 9.169/2017 como órgão colegiado de assessoramento do Presidente da República na condução da política fiscal, cabendo ao colegiado o acompanhamento da programação financeira, o monitoramento do cumprimento das metas fiscais e a avaliação sobre a sustentabilidade intertemporal do endividamento público.

253. A Seplan também desenvolveria anualmente avaliação de um rol de políticas públicas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), com o intuito de buscar o aperfeiçoamento das políticas públicas, desde o seu desenho até a sua implementação. Nesse sentido, entendeu que as políticas avaliadas apresentavam melhorias, bem como os insumos obtidos também seriam levados em consideração no próximo ciclo do PPA 2020-2023.

254. O primeiro monitoramento entendeu que as informações prestadas pelos órgãos integrantes do Centro de Governo Nacional demonstravam a adoção de medidas que se coadunam com o aprimoramento do arcabouço normativo orçamentário do país, em linha com o disposto na recomendação constante no item 9.3.3 do Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário.

255. No que tange à mitigação da incrementalidade que caracteriza o orçamento pátrio, que tende a favorecer a malversação dos recursos públicos, o não alcance dos resultados esperados e a perpetuação da alocação orçamentária em programas inefetivos e/ou ineficazes, foram identificados avanços significativos, tais como: a) a implementação de processo de avaliação de políticas públicas com vistas a subsidiar a elaboração dos Projetos de Lei Orçamentária Anual; e b) a criação da Coordenação-Geral de Avaliação de Políticas Públicas (CGAPP) , vinculada à Secretaria -Adjunta de Avaliação e Relações Institucionais (SEARI) .

III.3.1. Análise das medidas implementadas

256. Este ano foi publicado o Decreto 9.884/2019, novo regulamento que dispõe acerca da Junta de Execução Orçamentária, órgão de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do Governo federal e que passa a ter uma assessoria técnica para orientar as decisões do governo.

257. A Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia discorreu acerca das medidas adotadas para atendimento a estas recomendações na Nota Informativa SEI 1/2019/SEARI/SOF/FAZENDA-ME (peça 30).

258. Quanto à alínea "a", o órgão jurisdicionado afirmou que, com o objetivo de subsidiar a elaboração do PLOA 2020 e exercícios subsequentes, realizou dezessete estudos sobre políticas de governo, dentro do ciclo de avaliações. A partir de outubro de 2019, seria iniciada nova etapa de estudos orçamentários. Também mencionou a realização de capacitação para seu corpo técnico para o uso de ferramentas de análise de dados. Porém, o órgão não menciona nenhuma ação que tenha relação com a indução do uso de indicadores de efetividade pela Administração Pública, apenas medidas internas à secretaria.

259. No primeiro monitoramento, foram informadas ações do Plano de Trabalho voltadas para a sistematização dos indicadores, mas, passado um ano, não são apresentadas novas ações ou ao menos evolução das ações que vinham sendo realizadas. O que se observa, na realidade, é um retrocesso quanto ao uso de indicadores de efetividade. Como foi analisado acima no item anterior, há uma ausência de indicadores na dimensão estratégica do PPA e o foco dos indicadores da dimensão tática do PPA foi colocado na eficácia das ações, conforme a Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31, p.2). Considera-se, então, que a recomendação da alínea "a" do item 9.3.3 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário não foi implementada.

260. A alínea "b" propôs a sistematização do processo de monitoramento e avaliação do desempenho dos programas e políticas públicas. Na Nota Informativa SEI 1/2019/SEARI/SOF/FAZENDA-ME, a Secretaria de Orçamento Federal afirma que, além dos estudos sobre políticas públicas realizadas pelo corpo técnico, ela também participa de reuniões de monitoramento de algumas áreas estratégicas do governo, nas quais colhe subsídios para melhorar a alocação de recursos. Informa ainda que as avaliações realizadas pela Secap/ME estão disponíveis no Siop, podendo assim ser usadas para subsidiar a elaboração do orçamento. Além dessas medidas, conforme será analisado mais adiante, foram apresentadas medidas que constituem significativo avanço na área. Assim, entende-se que a alínea "b" do item 9.3.3 do acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário está em implementação.

261. Por seu turno, a alínea "c" recomendou a valorização do princípio da eficiência ao relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados. Na Nota Informativa SEI 1/2019/SEARI/SOF/FAZENDA-ME (peça 30, p. 2), a SOF afirmou que essa valorização decorreria do "aprendizado adquirido com as atividades de estudos e acompanhamentos das políticas públicas mencionadas nos itens anteriores". Porém, entende que "as alocações orçamentárias são em grande medida influenciadas por outras variáveis, como por exemplo, as determinações legais (despesas obrigatórias e vinculações de receita) e o posicionamento dos órgãos setoriais, os quais são pressionados por variadas demandas da sociedade civil".

262. O Poder Executivo previu a ampliação do uso da contratualização de resultados a partir do PPA 2020-2023. Segundo o Projeto de Lei 21/2019-CN:

Art. 12. Os contratos de desempenho de que trata o § 8º do art. 37 da Constituição observarão as metas estabelecidas no Anexo I a esta Lei e no planejamento estratégico institucional do órgão.

263. Já o MTPPA 2020-2023 (peça 27, p. 46) detalha a contratualização de desempenho, afirmando que "o foco em resultados pode ser potencializado pela adoção de mecanismos de recompensa (positivos ou negativos)". Parte das recompensas viria da aplicação de recursos orçamentários provenientes de economia com despesas correntes, prevista no art. 39 da CF/1988:

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

264. Tal dispositivo ainda não foi regulamentado. Verifica-se iniciativas do Executivo Federal no sentido de valorizar o princípio da eficiência da alocação de recursos e, portanto, considera-se que a recomendação da alínea "c" do item 9.3.3 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário está em implementação.

III.4 Monitoramento e Avaliação, Governança Organizacional e Gestão de Riscos

265. O monitoramento e a avaliação são processos de extrema relevância para o alcance de metas e objetivos do governo, por meio dos quais se busca verificar o desempenho das ações, possibilitando ajustes na intervenção estatal, de forma a utilizar dos meios mais adequados para garantir os resultados esperados. Todavia, fiscalizações do TCU identificaram ausência de indicadores de desempenho e baixa capacidade dos órgãos federais para avaliar e monitorar seus resultados.

266. Além das impropriedades relacionadas ao PPA que dificultavam esses processos – ausência de valores de chegada para indicadores e de valores anuais para as metas –, foi identificada a existência de deficiências sistêmicas na capacidade de gestão dos órgãos da administração direta quanto ao monitoramento e à avaliação, como inexistência de estruturas organizacionais e processos apropriados, carência de pessoal, contingenciamento e corte de recursos e tecnologia de informação inadequada.

267. Contudo, é importante ressaltar que também foram identificadas boas práticas, como o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM).

268. Outro conjunto de falhas foi observado na gestão de riscos dos órgãos da administração pública federal, entre elas: quadro deficiente na gestão de riscos; e imprecisões conceituais nas normas que definem o sistema de controle interno.

269. No Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, apreciou-se levantamento que teve como objetivo avaliar a maturidade da governança pública na administração pública federal. Verificou-se que 70% de todas as organizações estariam no estágio de capacidade inicial de gestão de riscos, definida como "Estabelecer estrutura de gestão de riscos". Considerando apenas a Administração Pública Federal, 80% das organizações estariam no estágio inicial. Ademais, 49% de todas as organizações e 69% das organizações federais declararam que o processo de gestão de riscos não está implantado.

270. Já o Acórdão 1.171/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar, apontou que o atual ordenamento jurídico restringe o sistema de controle interno federal aos órgãos de auditoria interna, em descompasso com as normas correlatas e gerando estranheza internacional. Interpretação diversa dada pela Lei 10.180/2001 restringiu o conceito original de Sistema de Controle Interno a um mero sistema de auditoria interna. Isso ocorre pois define-se o sistema de controle interno com base nos órgãos que o compõem, e não de acordo com o sentido original da Constituição Federal, no qual o Sistema de Controle Interno é composto por atividades.

271. O Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário fez a seguinte recomendação voltada para aperfeiçoar os aspectos relacionados com o monitoramento e a avaliação, a governança das organizações federais e a gestão de riscos:

9.3.4. regulamentação de diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas que contemple: a) institucionalização de processos contínuos de planejamento e gestão estratégica que consignem e revisem sistematicamente objetivos, metas, indicadores e linhas de ação de médio e longo prazo, em coerência com os planos governamentais mais abrangentes, de natureza setorial, regional ou geral; b) aprimoramento de atividades-chave de governança, como gestão de riscos e processos de monitoramento e avaliação; c) avaliação periódica do nível de maturidade das organizações responsáveis por políticas, programas ou ações de governo; e d) utilização das informações advindas de avaliações na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, para minimizar o risco de malversação dos recursos públicos e de não alcance dos resultados esperados;

9.3.7. atualização da normatização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de forma a aproximá-lo, no que couber, das normas e padrões internacionais afetos ao tema;

272. Em 2018, o RePP identificou outro conjunto de falhas relacionadas com a gestão de riscos e a implementação de controles internos nas organizações públicas federais. Existe determinação legal para a implementação de controles internos fundamentados na gestão de riscos, conforme o inciso VI

do art. 4º do Decreto 9.203/2017. Porém, o que se observou foi o cumprimento ainda incipiente da exigência normativa, pois ficou demonstrado que a existência de normativo legal não é suficiente para que haja efetiva implementação de controles internos e gestão de riscos, sendo necessária da atuação do Centro de Governo na formulação de planos de institucionalização, os quais contemplem capacitação, levantamentos, estrutura, planejamento e o devido acompanhamento das ações e dos resultados.

273. O RePP 2018 entendeu que as falhas identificadas na gestão e governança não são características pontuais de uma política pública específica, mas decorrentes de problemas sistêmicos, relacionados com a ausência de fatores institucionais e de aplicação de boas práticas essenciais para a criação de valor público. Concluiu-se que é essencial a reformulação do modelo atual de criação e de expansão de políticas públicas no país, que considere, necessariamente, as seguintes premissas:

a) o principal plano estratégico do governo federal deve orientar as políticas públicas de âmbito nacional, de forma que a vinculação entre planos de longo prazo e políticas públicas evidencie claramente qual o propósito estratégico de cada política pública;

b) a obtenção de resultados para a nação depende de um modelo de governança e de liderança institucional capaz de engajar as diversas instituições públicas em uma agenda comum, que considere a transversalidade dos problemas e de suas respectivas soluções e faça com que as organizações públicas trabalhem em conjunto;

c) os processos decisórios relativos a qualquer política pública, inclusive a sua criação, devem estar alicerçados por evidências que certifiquem que as melhores decisões viáveis estão sendo tomadas;

d) a mensuração da efetividade e da eficiência da política deve ser condição essencial para justificar a sua existência;

e) o aperfeiçoamento da atuação estatal requer constante monitoramento e avaliação dos resultados obtidos com cada intervenção pública;

f) as políticas públicas de caráter descentralizado, por sua natureza, requerem maior coordenação e maior esforço de articulação e controle por parte da União, sendo a transferência de recursos para execução da política a etapa menos desafiadora para a obtenção de resultados;

g) a perpetuação de determinadas políticas públicas destoa da lógica econômica e do senso-comum, em que se espera que o resultado a ser alcançado se reduza ao longo do tempo, à medida que atinja metas e objetivos parciais da política pública, até chegar à sua completa extinção, quando cumprido na íntegra o objetivo da política. A permanência indevida de uma política gera distorções e ineficiências econômicas;

h) deve estar claro para a sociedade o custo corrente e acumulado de cada política pública, assim como os seus benefícios, de forma a justificar a manutenção das políticas em andamento.

274. Diante das conclusões, foi feita a seguinte recomendação no Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário:

9.2.4. definição de cronograma de ações com vistas a institucionalizar e qualificar os mecanismos e práticas de gestão de riscos, controles internos, coordenação e articulação, monitoramento e avaliação no âmbito dos órgãos da administração pública, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 4º, inc. III e VI do Decreto 9.203/2017 (itens 247, 257 e 264 do relatório);

275. No primeiro monitoramento, em resposta, especificamente em relação às deficiências apontadas no monitoramento e avaliação, o Ministério do Planejamento afirmou que uma das iniciativas que vinha sendo implementada nesse sentido era a criação de câmaras temáticas, que teriam como missão a governança compartilhada, proporcionando um espaço de convergência e proposição de políticas públicas, ações e instrumentos para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de forma a acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos objetivos.

276. Além disso, como forma de melhorar o processo de monitoramento e avaliação governamental, afirmou que estava sendo implementado o Monitoramento Participativo Tempestivo

do PPA 2016-2019, que visava a promover o controle social e aproximar ainda mais a sociedade civil da elaboração e implementação de políticas públicas constantes no PPA.

277. Acrescentou a já descrita elaboração Projeto de Lei 9.163/2017, que estabelece os marcos jurídicos fundamentais da Política de Governança Pública no país. Afirmou que, com o apoio do TCU e com o referencial de boas práticas de organizações internacionais, o Governo Federal desenvolveu os contornos e os instrumentos para sua viabilização.

278. Reafirmou, ainda, o papel do novo Comitê Interministerial de Governança (CIG) – colegiado composto pelos Ministros da Casa Civil, Planejamento, Fazenda e CGU – para a incorporação de boas práticas de governança pela Administração Pública Federal.

279. Assim, entendeu-se, no primeiro monitoramento, que o Centro de Governo adotou um conjunto de medidas voltadas para o aprimoramento da governança pública na administração pública federal e, de fato, regulamentou diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas. Ademais, verificou-se que o Ministério do Planejamento entendia como mais apropriadas para o estímulo ao aprimoramento das atividades-chave de governança, conforme apontado no plano de ação, as medidas a seguir: a) manutenção do papel orientador dos referenciais de governança elaborados pelo TCU; b) a alocação de esforços para a aprovação do Projeto de Lei 9.163/2017; e c) a institucionalização do Comitê Interministerial de Governança. A recomendação constante do item 9.3.4 foi considerada em implementação.

III.4.1. Análise das medidas implementadas

280. Como analisado anteriormente, não houve avanços na tramitação do PL 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Por outro lado, este ano foi publicado o Decreto 9.901/2019, que promoveu alterações no Decreto 9.203/2017. Ainda podem ser citadas a elaboração do Plano Diretor de Governança e Gestão de Estado (PDGGE) e a revisão do Guia da Política de Governança Pública, para atualização e conformidade normativa. Nesse sentido, considera-se que as recomendações dos itens 9.3.4 e 9.3.7 permanecem em implementação.

281. Em relação à recomendação do item 9.2.4 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, na Nota Informativa 6/2019/AS/SAINF/SAM/CC/PR (peça 34, p.15 a 17), a Subchefia de Articulação e Monitoramento discorre sobre o processo de coordenação, monitoramento e avaliação dos programas e projetos prioritários. Informa que realiza a coordenação, o monitoramento e avaliação dos programas e projetos prioritários e, até o fim de 2018, o processo incluía a prévia interação entre as equipes técnicas da subchefia com as dos ministérios setoriais para a elaboração das respectivas fichas de identificação sintéticas dos programas e projetos. Tais fichas eram elaboradas para indicar informações sumárias sobre os projetos, tais como:

a) escopo descritivo;
b) beneficiários potenciais das ações;
c) impactos positivos possíveis para a sociedade;
d) atores envolvidos nas ações;
e) cronograma das entregas, inclusive as parciais;
f) riscos ou entraves eventuais para a consecução das ações;
g) custos de referência; e
h) informações adicionais para a estruturação do programa e/ou projeto.

282. Na segunda etapa, poderiam ser realizadas, conforme a complexidade do programa ou projeto, reuniões periódicas a fim estabelecer um diálogo com os principais órgãos executores, de maneira que fossem concentrados esforços para mitigar a possibilidade de não atendimento dos objetivos e prazos pretendidos. Em geral, nessas reuniões eram definidos encaminhamentos e diretrizes de forma a contribuir para que os resultados buscados fossem obtidos.

283. Por fim, o Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, a cada três meses, realizava reuniões com os ministros chefes das pastas responsáveis pela execução dos projetos e

programas para uma apresentação de informações sobre o andamento e, eventualmente, os resultados dos projetos e programas prioritários, com vistas a subsidiar a tomada de decisão.

284. Acrescenta que, na atual gestão do Executivo Federal, foram inseridas melhorias nesse processo de coordenação, monitoramento e avaliação. Entre essas melhorias, são citados: o processo de concepção dos projetos, em que anteriormente era iniciado por uma ficha preliminar pelo órgão setorial, mas deverá ser objeto de desenvolvimento de um módulo em plataforma digital; mudanças no acompanhamento dos projetos, que deverá ser integrado por uso da plataforma, de forma complementar as reuniões de integração entre os ministérios envolvidos; e que o conjunto de produtos entregáveis dos projetos deverá compor um painel aberto à sociedade.

285. A Casa Civil (peça 37, p.3) informou ainda que, quanto ao aperfeiçoamento da governança de políticas públicas, tem atuado no âmbito do Comitê Interministerial de Governança (CIG) para aprovação de medidas de governança para os investimentos plurianuais. Foi aprovada a Resolução-CIG 1/2019, que estabelece critérios de seleção e priorização referentes aos projetos de investimento público para o projeto de lei do PPA 2020-2023 e para o PLOA 2020; prevê medidas de governança para os investimentos plurianuais e institui grupo de trabalho para investimentos em infraestrutura, com duração de um ano.

286. Quanto ao monitoramento e à avaliação, verifica-se que constitui a área em que houve o maior avanço no último exercício. A Casa Civil, por meio do Ofício 3/2019/SAFIN/SAG/CC/PR (peça 34, p.7) afirmou que o Centro de Governo promoveria em setembro de 2019 duas oficinas para Construção do Modelo Lógico de Avaliação de Políticas Públicas no âmbito do Governo Federal, com apoio da Escola Nacional de Administração Pública, nas quais haveria uma reflexão sobre o processo de monitoramento e avaliação de políticas e, a partir das oficinas, novas medidas poderiam ser implementadas.

287. Em 2018 foi publicado o documento "Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, que tem como propósito "fornecer referências às avaliações a serem implementadas no âmbito do governo federal, de disseminar as abordagens e os conceitos de boas práticas de avaliação aos gestores das várias esferas governamentais, permitindo melhor padronização para as rotinas de monitoramento e avaliação de políticas públicas".

288. No MTPPA 2020 (peça 27, p.25) também são citadas inovações para o processo de monitoramento:

As duas principais inovações para o monitoramento do PPA 2020-2023 são: a) caráter seletivo, de forma que apenas as programações consideradas prioritárias serão objeto de monitoramento intensivo; b) a participação do CMAP (Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais), no processo de monitoramento dos programas do PPA, com apoio dos órgãos setoriais, da SOF/ME e da SEGES/ME.

289. Ainda cabe mencionar a publicação do Decreto 9.834, de 12/6/2019, que instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O conselho tem como finalidade "avaliar as políticas públicas selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União; e monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança" (art. 1º).

290. Verifica-se que o governo federal tem investido significativamente na sistematização dos processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas, criando instâncias e elaborando referenciais que subsidiem órgãos e agentes a realizarem avaliações de programas e políticas públicas. Porém, a sistematização desses processos é uma tarefa complexa, que não se encerra no curto prazo, sendo necessárias ações permanentes de disseminação e capacitação. Assim, considera-se a recomendação em implementação, assim como a recomendação do item 9.3.4 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário.

III.5 Formulação de Políticas Públicas

291. Um último conjunto de falhas sistêmicas identificadas pelos RePP 2017 e 2018 está relacionado com a fase da formulação das políticas públicas, tais como: ausência de diagnóstico

adequado dos problemas que as políticas públicas pretendem enfrentar; falta de institucionalização das políticas públicas; descasamento entre responsabilidades e capacidades; falhas na mensuração dos recursos financeiros e humanos necessários para gerir e controlar as políticas; falhas na seleção dos beneficiários; falhas na construção, ainda na fase de formulação, de instrumentos que permitam o devido monitoramento e avaliação dos resultados das políticas.

292. Apesar da grande importância da etapa de análise do problema para o alcance dos resultados das políticas públicas, as fiscalizações realizadas apontaram que a ausência de conhecimento aprofundado e de definição clara sobre o problema que a política almeja solucionar provocou decisões pouco ou nada baseadas em evidências, contribuindo para a ausência de foco e de priorização das ações e para destinação de recursos públicos dissociada do atendimento às demandas sociais mais prioritárias.

293. A institucionalização das políticas públicas é apontada pelo Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas (TCU, 2014) como um dos oito componentes de governança de políticas públicas, a qual está relacionada ao estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos. Todavia, a análise agregada no RePP 2018 demonstrou que esse componente não está presente em diversas políticas, afetando diretamente a sua implementação, uma vez que ficam prejudicados aspectos relacionados a definição e cumprimento de papéis e responsabilidades, divisão de riscos, processos decisórios e capacidade organizacional.

294. No Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário foi feita a seguinte recomendação:

9.3.5. edição de referencial orientativo ou proposta normativa no sentido de que a instituição de políticas públicas para atuação governamental se fundamente em: a) análises de viabilidade, custo-oportunidade e sustentabilidade; b) avaliação da coerência, das inter-relações e das interdependências entre a nova política proposta e as existentes; c) coerência com os demais instrumentos de planejamento governamental existentes; d) preenchimento de requisitos mínimos, como definição de responsáveis, prazos de vigência, fontes de financiamento, metas e instrumentos de acompanhamento, fiscalização e aferição de resultados.

295. E o Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário recomendou:

9.2.3. definição de cronograma de ações para orientação, capacitação e estímulo aos órgãos da administração pública com vista a disseminar a aplicação do Guia de Análise Ex Ante do Governo Federal nos processos de criação, aperfeiçoamento e expansão de políticas públicas, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 4º, inc. VII e VIII do Decreto 9.203/2017 (itens 206, 217, 219 e 239 do relatório).

III.5.1. Análise das medidas implementadas

296. Na Nota Técnica 128/2019/AS/SAFIN/SAG (peça 37), a Casa Civil apresenta as ações para orientação, capacitação e estímulo aos órgãos da administração pública para a disseminação do Guia de Análise Ex Ante, como também do Guia de Análise Ex Post. Ao longo de 2019, foram ofertados os seguintes cursos e oficinas voltados à avaliação de políticas públicas:

a) Curso “Avaliação Ex-Ante de políticas públicas: uma abordagem prática”: tendo como base o Guia Prático de Análise Ex-Ante e partindo de uma abordagem prática, o curso teve o intuito de auxiliar parte do plano de trabalho das avaliações em curso no âmbito dos Comitês (CMAG e CMAS) que compõem o CMAP. O curso foi realizado no período de 03 a 14 de junho de 2019 e contou com a participação de servidores do ME, da Casa Civil, da Controladoria Geral da União (CGU), do Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), todos envolvidos com avaliação de políticas públicas em seus órgãos de exercício;

b) Curso de capacitação sobre o Guia Prático de Análise Ex-Post: o curso foi realizado no período de 03 a 11 de setembro de 2019 e contou com a participação de servidores de órgãos centrais de governo, como ME, Casa Civil e CGU, de órgãos setoriais como o MME, MS, além de outros que atuam fora do Poder Executivo, contemplando servidores do Tribunal de Contas da União (SecexSaúde) e do Ministério Público da União;

c) O processo participativo de construção do Modelo Lógico de Avaliação de Políticas Públicas no âmbito da Administração Pública Federal foi realizado nos meses de agosto e setembro de 2019, em duas oficinas de trabalho. O processo contou com a participação de técnicos da Casa Civil, do ME, do TCU, do Ipea, do Unicef e da Enap;

d) Oficina de Construção do Modelo Lógico de Política Públicas, financiadas por gasto direto ou por subsídios: estão também sendo realizadas com o apoio da Enap, no segundo semestre de 2019, pelo menos, duas oficinas para construção de árvore de problema e de modelo lógico. Essas oficinas tiveram como objetivo capacitar os membros da Secap, assim como auxiliar avaliações em andamento;

e) Programa Catédras: a Enap, com apoio da Secap e da Casa Civil, lançou edital para concessão de bolsas no âmbito do Programa Cátedras. Dentro as áreas temáticas, estão a avaliação políticas públicas financiadas por subsídios da União e por gastos diretos.

297. Segundo a Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31, p.2), "foram emitidas orientações no sentido de a construção dos indicadores do PPA 2020-2023 seguir técnicas critérios relacionados ao Modelo Lógico e às análises de políticas públicas (Ex Ante e Ex Post), além do Guia Metodológico para Indicadores (atualizado em julho de 2018)".

298. No despacho da Subsecretaria de Planejamento Governamental (peça 19), o órgão encaminha a versão preliminar do Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal e afirma que o documento

299. vai ao encontro das determinações do Acórdão nº 2608/2018-TCU-Plenário no que se relaciona à aplicação do Guia de Análise Ex ante do Governo Federal para a programação do PPA, bem como a integração com a Endes na dimensão estratégica de longo prazo do governo, também descrita no Item 14 da NT nº 30783/2018–MP.

300. O MTPPA 2020-2023 (peça 27) aborda o Guia de Avaliação Ex Ante ao longo de seu texto, como na descrição dos principais atributos do programa (p. 47), quando afirma que "para o diagnóstico do problema sugere-se preencher o Item 1 do checklist contido no Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas, reproduzido no Anexo V deste MTPPA".

301. Portanto, há um esforço no Manual do PPA em incentivar o uso do Guia de Avaliação Ex Ante na elaboração dos programas de governo, mas falta a descrição de um conjunto sistemático de ações, com cronograma, como propôs o Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário.

302. Considera-se que as recomendações do item 9.3.5 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e a recomendação do item 9.2.3 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário estão em implementação.

IV. CONCLUSÃO

303. Desde novembro de 2014 o resultado primário do governo central é deficitário. O desequilíbrio entre Receita e Despesas Primárias associado ao crescimento das despesas obrigatórias, reduziu o volume de recursos disponíveis para investimento em políticas públicas. Considerando essa escassez de recursos, torna-se premente a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, de forma a garantir que a aplicação desses recursos resulte em prestação de serviços de qualidade ao cidadão, que é a justa contraprestação pela carga tributária elevada que sobre ele incide.

304. No entanto, neste relatório evidenciaram-se diversos problemas associados ao ciclo de políticas públicas, a partir da consolidação dos resultados de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União em dezessete políticas públicas como, por exemplo:

a) Quanto às obras: mais de um terço destas estão paralisadas (cerca de 14 mil, em um total de 38 mil) e 90% dos valores previstos estão pendentes de execução (foram gastos em torno de R$ 11 bilhões, de R$ 144 bilhões inicialmente previstos).

b) Quanto à inovação: constatou-se a ausência de estrutura atuante de coordenação das políticas federais de fomento à inovação sob perspectiva integrada de governo; bem como a existência de falhas na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, no monitoramento e avaliação de políticas públicas federais de fomento à inovação.

c) Quanto ao semiárido: foram mapeados 104 riscos, envolvendo a própria delimitação do Semiárido; atraso na efetivação da política de combate à desertificação; entraves na alocação de recursos do FNE; sobreposição e duplicação de ações; alocação de recursos com base em emendas parlamentares, o que pode desfavorecer o critério técnico; risco de descontinuidade de políticas; risco de falta de recursos para o custeio decorrente das despesas de capital, dentre outros.

305. No que concerne à capacidade de governança das políticas públicas, das dezessete políticas analisadas, 65% apresentavam falhas na institucionalização ou regulamentação; 59%, inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos); 59%, falhas no monitoramento e avaliação; 53%, falhas no planejamento; 47%, falhas na coordenação; 41%, falhas na gestão de riscos; 24% falhas na *accountability; e* 6%, outros tipos de falhas.

Figura 9 - Falhas recorrentes na governança de políticas públicas

POLÍTICA / ACHADO	0	1	2	3
1. Falhas na institucionalização ou regulamentação 2. Falhas no planejamento 3. Limitações no envolvimento de partes interessadas 4. Falhas na coordenação 5. Inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos) 6. Falhas na gestão de riscos e controles interno 7. Falhas no monitoramento e avaliação 8. Falhas na *accountability*				
Quantidade de componentes de governança que apresentam falhas	8%	5%	8%	0%
	3%	3%	0%	8%
	5%	5%	3%	0%

306. Por meio de análise, foi possível depreender que existe consenso acerca da importância e necessidade de realização de análise prévia (*ex ante*) e de planejamento detalhado de políticas públicas, incluindo não apenas aquelas explicitadas no PPA, por meio de programas finalísticos, mas,

também aquelas instituídas por meio de instrumentos como políticas, programas e planos nacionais, regionais, setoriais e transversais.

307. À despeito desse consenso, as ações de controle realizadas pelo TCU entre 2018 e 2019 apontam que a adoção de boas práticas de formulação de políticas públicas, com análise *ex ante* e planejamento, ainda não são uma realidade universal.

308. No RePP 2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário), o TCU apontou que 31% das políticas públicas avaliadas naquela ocasião, encontravam-se em nível inicial de maturidade de "planejamento" e, mais severamente, 50% delas estavam em nível inicial de capacidade na dimensão "objetivos". Em 2019, foi possível identificar a ocorrência de falhas no planejamento de 53% (9 de 17) das políticas públicas analisadas. Falhas essas que vão desde a falta de visão de longo prazo e de diretrizes, até fragilidades na lógica de intervenção e execução da política sem amparo em planos que definam precisamente os objetivos, as metas e os resultados esperados.

309. O RePP 2018 indicou que em 21% das políticas, que foram objeto de análise daquele instrumento, o normativo utilizado para institucionalização não possuía legitimidade e competência para normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos. O estudo mostrou ainda que 53% das políticas, encontravam-se em estado inicial ou intermediário de institucionalização. Em 2019, a questão outra vez se fez presente: identificou-se a ocorrência de falhas na institucionalização ou regulamentação de 65% das políticas públicas analisadas.

310. Outrossim, não foi possível identificar na legislação vigente, conceituação, categorização e descrição precisas dos principais tipos de políticas públicas, tão pouco indicação clara das instâncias responsáveis e dos instrumentos por meio dos quais aquelas devem ser institucionalizadas, formalizadas e regulamentadas.

311. Destacou-se, também, que foram identificadas falhas recorrentes na coordenação de políticas públicas nas ações de controle realizadas pelo TCU ao longo dos últimos três anos, falhas essas que se manifestam em políticas de nível global (ex. ODS), nacional (ex. matriz elétrica), regional (ex. fronteiras, semiárido) e sub-nacional (ex. educação básica). Das dezessete políticas públicas selecionadas para compor o RePP/2019, oito (47%) apresentaram falhas de coordenação que variam desde a inexistência de estrutura atuante até a ausência de integração com outras políticas.

312. Com base no estudo de políticas, programas e projetos governamentais constantes do RePP, foi possível evidenciar, ainda, a ocorrência de inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos) em 59% (10 de 17) das políticas públicas analisadas, ocorrências essas, em sua maioria, relacionadas à problemas na gestão orçamentária e financeira, e na gestão e fiscalização de contratos:

a) Quanto à gestão orçamentária e financeira, foram identificados problemas como: assunção de compromissos acima da capacidade de financiamento; interrupção do fluxo orçamentário; não recebimento tempestivo de contrapartida dos entes que recebem recursos federais; insuficiência de recursos; e falta de regionalização do gasto.

b) Quanto à gestão e fiscalização de contratos, foram identificados: atrasos na elaboração de termos de referência; falhas nos projetos; indícios de irregularidades nos Acordo de Nível de Serviço (ANS); falta de capacidade para fiscalizar os contratos e de atestar o volume de informações; enfim, assunção de compromissos acima da capacidade administrativa dos órgãos.

313. Com relação ao monitoramento, à avaliação e à gestão de riscos, o Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário já sinalizava acerca da ineficiência dos mecanismos existentes, o que dificulta o acompanhamento e a aferição de resultados e pode impedir o alcance dos objetivos almejados. Em 2019, a situação encontrada foi semelhante: 41% (7 de 17) das políticas públicas analisadas apresentavam falhas na gestão de riscos ou em controles internos. Falhas essas que vão desde a não implantação de sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais até deficiências nos controles internos para operacionalização das transferências intergovernamentais.

314. Nos Relatórios de 2017 e 2018, o Tribunal alertou acerca da existência de deficiências no monitoramento e avaliação governamental. Tais deficiências ainda persistem, já que, em 2019,

observando-se a situação das políticas públicas em estudo, constatou-se que 59% delas apresentam falhas no monitoramento e avaliação, muitas das quais decorrentes da falta de um modelo de monitoramento e avaliação, da insuficiência de dados e de sua baixa qualidade. O trabalho também demonstrou que atuação do legislativo, no sentido de deixar claro os instrumentos de institucionalização e o conteúdo destes, pode contribuir para o aprimoramento da capacidade de governança de políticas programas.

315. No que tange à transparência e à *accountability*, observa-se que, especificamente quanto aos dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, o art. 8º da Lei 12.527/2011, é explícito ao indicar que "é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas". A despeito desse preceito legal 24% (4 de 17) das políticas públicas analisadas apresentam falhas na *accountability* no tange à transparência.

316. Ademais, evidenciou-se a insuficiência de informações transparentes acerca das políticas públicas vigentes e de seus respectivos objetivos, indicadores, metas e desempenho físico-financeiro. Entre os achados das auditorias realizadas encontram-se, por exemplo: a execução da políticas sem amparo em planos estratégicos que definam os objetivos, as metas, os resultados esperados e a visão de longo prazo; a inexistência de indicadores de resultado e impacto para parte das políticas; a falta de informações para apoiar a realização de monitoramento e avaliação; a ausência de integração entre as diferentes bases de dados governamentais, o que resulta em expressivo quantitativo de divergências de informações e possibilita a existência de inconsistências; e a utilização de mecanismos para promover a comunicação e a prestação de contas da execução das políticas aplicadas que não asseguram a transparência necessária.

317. Trata-se de falha relevante de transparência e *accountability* que preterem o Congresso Nacional e a sociedade de seu papel de fiscalização e controle do gasto público e vão de encontro ao definido na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que assim preconiza:

a) cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º, inciso I);

b) o acesso à informação compreende o direito de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos (art. 7º, inciso VII, alínea a);

c) é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, divulgação que deve conter, entre outras coisas, dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades (art. 8º, inciso V).

318. Embora a Lei de Acesso à Informação esteja em vigor desde 2011, ainda não é possível identificar informações acerca da "implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos" de uma forma completa e estruturada.

319. Por fim, não foi identificado no rol de sistemas estruturantes do governo federal, sistema que abrangesse todo o ciclo de políticas públicas. Também não foi identificada solução sistêmica que abarcasse o conjunto de políticas públicas vigentes que não estão explícitas no PPA, como por exemplo as políticas e os planos nacionais, regionais, transversais e setoriais; as políticas que não envolvem diretamente os créditos orçamentários (por exemplo, políticas baseadas em renúncias de receitas e políticas de regulamentação); e os ditos "programas fantasia". Para essas políticas não há dados estruturados em sistema ou plataforma aberta, o que compromete a transparência e *accountability* pública.

320. Assim, diante da necessidade de se garantir transparência às informações e à condução das políticas públicas, entende-se que o Tribunal de Contas da União pode contribuir por meio da

estruturação de mecanismos de controle para induzir a melhoria da qualidade dos dados sobre políticas públicas em diálogo com os órgãos competentes do Poder Executivo.

321. Ao longo do monitoramento dos Acórdãos 2.127/2017 e 2.608/2018-TCU-Plenário, verificou-se que foram promovidos avanços importantes quanto às recomendações dos Relatórios de Políticas e Programas Públicos de 2017 e 2018, principalmente quanto à sistematização do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, criando instâncias e elaborando referenciais que subsidiem órgãos e agentes a realizarem avaliações de programas e políticas públicas. Também se verificou a previsão de metas para o final do quadriênio na proposta do PPA 2020-2023, como um atributo legal, enquanto as metas anuais dos programas são consideradas um atributo gerencial, não estando previstas na lei, mas na gestão dos órgãos governamentais. Há ainda um esforço de incentivar uso do Guia de Avaliação Ex Ante na formulação dos programas, como previsto no Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal.

322. Porém, algumas das medidas que vinham sendo implementadas nos exercícios anteriores permaneceram sem avanços significativos, como a positivação do plano nacional integrado de longo prazo, uma vez que o Projeto de Lei 9.613/2017 permanece sem perspectivas de ser aprovado no curso prazo. O governo federal também não informou novas medidas voltadas para: o fortalecimento, a avaliação e o aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas; o aperfeiçoamento do processo de instituição de políticas públicas; e o aprimoramento da coerência e da coordenação. Tampouco foram apresentadas medidas no sentido de atualização da normatização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

323. Cabe registrar ainda o retrocesso em relação a algumas propostas dos RePP 2017 e 2018. O Poder Executivo havia indicado, no primeiro monitoramento, ações que tinham o condão de aperfeiçoar o uso de indicadores no monitoramento e na avaliação das políticas públicas, informando que implementaria indicadores de efetividade para a dimensão estratégica do PPA e que buscava desenvolver um sistema de indicadores-chave nacionais. Porém, o MTPPA 2020-2023 prevê expressamente que a dimensão estratégica não será contemplada por indicadores, que o foco dos indicadores dos programas é a eficácia e não houve nenhum avanço na implementação do sistema de indicadores-chave.

324. Apesar do avanço significativo em algumas áreas, o que se verifica é que houve a interrupção da atuação do Centro de Governo com vistas a incentivar a Administração Pública a aperfeiçoar sua atuação em áreas essenciais. Diante disso, as medidas propostas pelos Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário e 2.608/2018-TCU-Plenário necessitam do permanente esforço do governo federal para que os problemas sistêmicos nas políticas públicas venham a ser corrigidos.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

325. Diante do exposto, com fulcro nos arts. 38, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, propõe-se:

a) Dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia quanto a obrigatoriedade de divulgação, em formato adequado, de dados necessários ao acompanhamento de políticas e programas governamentais, em formato eletrônico, aberto e acessível por sistemas externos, consoante o disposto no inciso I do art. 6º, inciso VII do art. 7º e inciso V do art. 8º da Lei 12.527/2011;

b) Informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atenção ao art. 123 da LDO/2019, que o aperfeiçoamento do arcabouço normativo que rege as políticas públicas pode contribuir para a resolução das falhas de governança associadas ao ciclo de políticas públicas que foram identificadas neste Relatório, a exemplo do teor do PLS 488/2017, que objetiva estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituam políticas públicas;

c) Recomendar à Segecex que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar estudo técnico ou levantamento para identificar os fatores estruturais que interferem na capacidade de governança e gestão de políticas públicas;

d) Considerar não implementada a recomendação constante do item 9.3.8 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário;

e) Considerar em implementação as recomendações constantes dos itens 9.3.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 e 9.3.7 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e 9.2 e respectivos subitens do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, informando à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia que este Tribunal continuará monitorando as medidas adotadas e o cronograma das ações a serem adotadas para: aperfeiçoar o arcabouço de planejamento e orçamento e positivar o plano nacional integrado de longo prazo a que faz menção o disposto no §1º do art. 174 da CF/1988; ampliar a capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais; definir indicadores de efetividade para a dimensão estratégica do PPA e instituir sistema de indicadores-chaves nacional; aprimorar a governança orçamentária; institucionalizar e qualificar os mecanismos e práticas de gestão de riscos, controles internos, coordenação e articulação no âmbito dos órgãos da administração pública; atualizar a normatização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal; orientar, capacitar e estimular aos órgãos da administração pública com vista a disseminar a aplicação do Guia de Análise *Ex Ante* do Governo Federal nos processos de criação, aperfeiçoamento e expansão de políticas públicas.

f) Dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia que a ausência de um sistema de indicadores-chaves nacional – o qual deve estar refletido nas diretrizes estratégicas do PPA e tem como finalidade informar periodicamente a posição e a evolução do nível do desenvolvimento nacional – contraria os seguintes dispositivos constitucionais e legais: o §1º do art. 165 da CF/1988, que estabelece que o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal; o art. 174 da CF/1988, que estabelece que o planejamento é determinante para o setor público, e seu §1º, que preconiza o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual deve incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento; a alínea "a" do inciso VII do art. 7º da Lei 12.527/2011, que determina que os órgãos e entidades do Poder Público assegurem a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; o inciso III do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que estabelece como diretriz da governança pública monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

É o Relatório.

VOTO

Este processo cuida do Relatório de Fiscalizações de Políticas e Programas de Governo (RePP), acompanhamento que consolida informações sobre trabalhos realizados pelo Tribunal para envio ao Congresso Nacional, com vistas a cumprir o art. 124 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2019, Lei 13.707 de 14 de agosto de 2018:

Art. 124. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de até trinta dias após o encaminhamento da proposta orçamentária de 2019, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2019.

2. A seleção foi realizada com base em critérios de materialidade, relevância e risco e que tratavam de temas de potencial interesse de comissões parlamentares, permanentes ou temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O trabalho reúne fichas-síntese de dezessete auditorias operacionais realizadas pelo TCU, consoante se apresenta:

ID	ACÓRDÃO/RELATOR	OBJETO DE CONTROLE
1	1.237/2019-TCU-Plenário	Políticas federais de fomento à inovação

	Min. Ana Arraes	no setor produtivo
2	2.587/2018-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Uso integrado de dados em políticas públicas
3	1.961/2018-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Programa de informatização das unidades básicas de saúde
4	591/2019-TCU-Plenário Min. Walton Alencar	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica
5	1.243/2019-TCU-Plenário Min. Subst. André Luís	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais
6	2.153/2018-TCU-Plenário Min. Subst. Augusto Sherman	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres
7	1.383/2019-TCU-Plenário Min. Bruno Dantas	Política nacional de transportes
8	1.197/2018-TCU-Plenário Min. Subst. André Luís	Declaração de aptidão ao Pronaf
9	709/2018-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Preparação do governo brasileiro para implementação da agenda 2030 e meta 2.4 dos ODS
10	1.449/2019-TCU-Plenário Min. Subst. Augusto Sherman	Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres
11	1.079/2019-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Obras públicas paralisadas
12	1.530/2019-TCU-Plenário Min. Aroldo Cedraz	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira
13	1.789/2019-TCU-Plenário Min. Subst. Weder de Oliveira	Políticas públicas de licenciamento ambiental
14	2.241/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Políticas federais para a faixa de fronteira
15	1.846/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Políticas públicas para convivência com o semiárido
16	1.944/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Política nacional para prevenção e controle do câncer
17	2.033/2019-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Políticas educacionais de desporto

3. O Relatório está organizado em cinco capítulos: 1. Introdução; 2. Análise Consolidada; 3. Monitoramento; 4. Conclusão; e 5. Proposta de encaminhamento. São desnecessários comentários sobre os casos concretos objeto das auditorias listadas, uma vez que análises, conclusões e encaminhamentos definidos pelos relatores das deliberações selecionadas são suficientes para o deslinde daqueles casos.

4. A metodologia do trabalho partiu de consolidação das fiscalizações concluídas ou monitoradas (política nacional de fronteiras), por meio da observação de oito componentes do Referencial de Avaliação de Governança das Políticas Públicas (RAG-PP) elaborado pelo TCU: (1) institucionalização, (2) planos e objetivos, (3) participação, (4) coordenação e coerência, (5) capacidade organizacional e recursos, (6) gestão de riscos e controle interno, (7) monitoramento e avaliação, e (8) *accountability* de políticas públicas.

5. Vale mencionar que o trabalho não se pauta por procedimentos padronizados definidos previamente à execução de todas auditorias. Não há uma seleção prévia de quais objetos comporiam o RePP para só então se executar as fiscalizações.

6. Por essa razão, o fato de uma política específica não conter achado relacionado a um daqueles componentes citados não resulta em conformidade quanto ao tema, uma vez que aquele ponto pode não ter sido examinado durante os procedimentos de auditoria. Desse modo, as avaliações são de cunho descritivo por meio de observação de resultados de fiscalizações planejadas de forma isolada.

7. Tal ausência de uniformização prévia não prejudica o resultado porque o próprio referencial citado já menciona que "na condução dessas avaliações, é pertinente notar que os oito componentes do modelo apresentado possuem sobreposições, de forma que não é possível fazer uma separação integral entre esses componentes, pois seus temas possuem conexão." Ademais, o mesmo documento explicita as limitações e desnecessidade de avaliar os oito componentes apresentados em cada política de uma só vez, tendo em vista a amplitude de análise de cada um deles, o que poderia estender desnecessariamente o escopo das fiscalizações.

8. Feito esse breve adendo, apresento os resultados alcançados na análise de cada tópico, de forma resumida, para se ter uma visão sistêmica dessa consolidação:

TEMA DA ANÁLISE	**CONSTATAÇÕES CONSOLIDADAS**
Institucionalização e regulamentação de políticas públicas	Foram identificadas falhas na institucionalização ou regulamentação de **65%** (11 de 17) das políticas públicas analisadas
Planejamento de políticas públicas	Foram identificadas falhas no planejamento de **53%** (9 de 17) das políticas públicas analisadas
Envolvimento das partes interessadas nas políticas públicas	Foram identificadas limitações no envolvimento de partes interessadas em **6%** (1 de 17) das políticas públicas analisadas
Integração e coordenação de políticas públicas	Foram identificadas falhas de coordenação em **47%** (8 de 17) das políticas públicas analisadas
Capacidade organizacional e recursos para políticas públicas	Foi possível evidenciar a ocorrência de inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos), em **59%** (10 de 17) das políticas públicas analisadas
Gestão de riscos de políticas públicas	Foram identificadas falhas na gestão de riscos e controles internos de **41%** (7 de 17) das políticas públicas analisadas
Monitoramento e avaliação de políticas públicas	Foram identificadas falhas no monitoramento e na avaliação de **59%** (10 de 17) das políticas públicas analisadas
Accountability de políticas públicas	**24%** (4 de 17) das políticas públicas analisadas apresentam falhas na *accountability* especificamente quanto à transparência

II

9. Destaco alguns aspectos abordados que evidenciam oportunidades de aprimoramento do processo de planejamento das políticas públicas, no qual é necessário responder a um problema previamente delimitado e pertinente para só então serem traçados objetivos, ações, público-alvo, estratégias de implementação, análise custo-benefício com impacto orçamentário e financeiro, bem como estratégias de monitoramento, avaliação e controle.

10. As deficiências encontradas vão desde a ausência de projeto- pilotos, cronogramas e metas, consoante identificado no Programa de Informatização das Unidades Básicas de Saúde até a execução de política sem amparo em planos estratégicos que definam precisamente os objetivos, as metas, os

resultados esperados, os marcos temporais das ações de formação e a visão de longo prazo, como na Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.

11. Segundo dados do relatório, o novo PPA 2020-2023 apresentou avanços ao enfocar quatro pilares metodológicos priorizados pelo governo (simplificação metodológica, realismo fiscal, integração entre planejamento e avaliação e visão estratégica com foco em resultados), não obstante apresentar riscos em função de nova orientação para que cada programa finalístico esteja associado a apenas um objetivo, uma meta e um indicador.

12. Esses riscos podem ocasionar limitações na capacidade de avaliação da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas, assim como podem impactar a transparência dessas ações. Registro que essa questão está sendo acompanhada por meio do TC 037.320/2018-1, de minha relatoria, que acompanha o planejamento governamental com enfoque na elaboração do PPA 2020-2023.

13. Por certo, a análise do PPA acerca dos programas finalísticos é essencial para nortear a análise prévia e de planejamento detalhado das políticas públicas, mas devem ser complementadas por políticas, programas e planos. Esses instrumentos necessitam de análises *ex ante*, de forma que se possa verificar se a política pública a ser executada responde a um problema delimitado e pertinente com a melhor otimização dos recursos e com avaliação dos resultados por meio de objetivos e metas bem definidos que permita evidenciar não apenas eficácia, mas também efetividade dos resultados de uma determinada despesa.

14. Nos dois RePP anteriores, o TCU já identificou falhas semelhantes às aqui apresentadas e vem monitorando as determinações e recomendações exaradas nos Acórdãos 2.127/2017 e 2.608/2018-TCU-Plenário. Ainda assim, mais da metade das políticas públicas analisadas pelo TCU no âmbito do corrente trabalho apresentam falhas em seu planejamento, o que enseja a continuidade do acompanhamento pelo TCU da atuação governamental quanto a esse aspecto, nos termos propostos pela unidade técnica.

15. A situação encontrada não é diferente quando se avalia se a política está formalmente instituída e definida por meio de leis e atos normativos, já que 65% das políticas analisadas padecem de algum problema quanto a esse aspecto.

16. Institucionalizar e regulamentar uma política é antes de tudo estabelecer suas estruturas básicas de governança e gestão. Os meios para isso podem variar desde a utilização de leis até o uso de decretos ou outros atos normativos para tal fim. Não se sabe ao certo qual deles seria o mais apropriado a cada caso, mas concordo com as conclusões da unidade técnica de que seria preciso avaliar a pertinência de uma política que envolve mais de um ente federado com impacto significativo nas finanças nacionais ser instituída mediante decreto sem o envolvimento dos demais poderes.

17. Não se pode afirmar que a existência de uma lei supriria todas as deficiências de formulação de uma política pública, mas não institucionalizar de forma adequada pode limitar a participação do legislativo e da sociedade no debate político de uma determinada ação governamental. Ademais, de nada adianta ter um planejamento ou visão *ex ante* bem formulados se há deficiências de institucionalização, porquanto tal lacuna pode trazer riscos de desencontros e má execução e ineficiência na condução da política.

18. A unidade técnica aponta que há diversas políticas e programas que não estão corretamente institucionalizados e regulamentados, como a "Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica" e a "Política Nacional de Transportes" no que diz respeito à navegação de cabotagem. Deve-se ter em mente também que, de nada adianta institucionalizar e regulamentar se houver dificuldade de interpretação e aplicação dos normativos vigentes, consoante identificado na fiscalização que examinou a "Declaração de aptidão ao Pronaf" (DAP).

19. Na auditoria que examinou os procedimentos de emissão dessa declaração (Acórdão 1.197/2018-TCU-Plenário), os agentes informaram que, eventualmente, apresentam dificuldades em interpretar os normativos da DAP e necessitam de um canal ágil para solução de suas dúvidas. Como consequência, foram identificados grupos de beneficiários que não estariam aptos ao

Pronaf, como empresários não agrícolas, detentores de emprego e cargo público em período integral, pessoas com renda superior ao limite, titulares falecidos, entre outros.

20. Alinho-me à proposta da SecexDesenvolvimento de informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca da importância de aperfeiçoar o arcabouço normativo que rege as políticas públicas, a exemplo do teor do PLS 488/2017. Uma das maneiras de mitigar a ocorrência de falhas na execução dessas ações seria institucionalizar o ciclo de políticas públicas por lei. Esse normativo poderia, por exemplo, definir as principais categorias de cada uma delas, indicar expressamente a finalidade, os instrumentos (política, planos nacionais, regionais etc), a forma de oficialização (se lei, decreto ou outro tipo normativo), o conteúdo mínimo, instâncias deliberativas responsáveis pela execução e pela avaliação, as formas de prestação de contas, entre outros aspectos.

21. A análise do componente relativo ao envolvimento das partes interessadas nas políticas públicas aborda a necessidade da participação social em todos os momentos do ciclo de uma política pública, do nascedouro até a avaliação e monitoramento das ações.

22. Sobre esse ponto, acato a proposta da unidade técnica de acompanhar no próximo RePP a evolução desse tema, em virtude de o governo federal possuir diretriz aprovada em agosto último por meio do Decreto 9.980 de fomentar o relacionamento e articulação com entidades da sociedade civil para criar instrumentos de consulta de participação popular de interesse do governo federal.

23. Acerca da importância de as organizações públicas trabalharem em conjunto, de forma articulada e coordenada, 47% das políticas avaliadas possuem falhas de integração e coordenação. Quando se implementa uma política que envolve múltiplos níveis e setores tal requisito se torna ainda mais importante. A possibilidade de sombreamento de funções, retrabalho ou lacunas de formulação e implementação fica premente nessas circunstâncias.

24. Cito como exemplo a política educacional de desporto em que se identificou que a legislação infraconstitucional apresenta total viés para o desporto de rendimento, deixando lacunas nas disposições sobre o desporto educacional, em especial quanto ao regime de colaboração dos entes que compõem o Sistema Nacional do Esporte, sistema este ainda não regulamentado. Como essa questão já foi objeto de deliberação ao Executivo nos RePP anteriores, concordo com o encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva de monitorar as decisões anteriores.

25. Destacou-se também que 59% das políticas públicas analisadas possuem inadequações na gestão de recursos (financeiro e humanos), a exemplo da gestão de obras públicas pelo governo federal, em que se constatou que um terço das obras que deveriam estar em andamento estão paralisadas, muitas delas por interrupção do fluxo orçamentário financeiro. De igual modo, as políticas educacionais de desporto recebem menos recursos do que as de desporto de rendimento, muito embora haja previsão constitucional de preferência de destinação para as primeiras.

26. Questão relevante é o recorrente desconhecimento dos custos da política nas suas fases de formulação, o que resulta em descontinuidade de ações e perda de qualidade dos produtos. Os resultados atingem tanto questões orçamentárias e financeiras quanto de gestão e fiscalização de contratos.

27. Na gestão orçamentária e financeira, foram identificados problemas como a assunção de compromissos acima da capacidade de financiamento; a interrupção do fluxo orçamentário; não recebimento tempestivo de contrapartida dos entes que manejam recursos federais; a insuficiência de recursos; a falta de regionalização do gasto; pendências na execução dos recursos disponíveis; e o baixo grau de investimento.

28. A fiscalização realizada nas obras paralisadas da União (Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário) destacou empreendimentos importantes que foram paralisados devido à insuficiência de recursos, a exemplo da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), cujos contratos foram suspensos em 2017 devido a restrições orçamentárias.

29. Relativamente à gestão e fiscalização de contratos, foram identificados atrasos na elaboração de termos de referência; falhas nos projetos; falta de capacidade para fiscalizar os contratos e de atestar

o volume de informações; sugerindo a assunção de compromissos acima da capacidade administrativa dos órgãos.

30. Nesse particular, apenas no tocante aos recursos destinados às creches do Programa Proinfância, 75 mil vagas deixaram de ser criadas e oferecidas à população. Na saúde, são 192 obras de Unidade Básica de Saúde (UBS) paralisadas.

31. A proposta da unidade técnica é de aprofundar os estudos em trabalhos futuros para identificar e tratar os fatores que mais interfeririam na gestão de recursos públicos, tanto humanos quanto financeiros. Concordo, na essência, porquanto há fatores externos ao escopo deste trabalho que podem contribuir para a existência de tais falhas. Pondero, no entanto, que isso possa ser feito no escopo de levantamentos do próximo RePP, naquelas fiscalizações individuais, de forma a se obter amostra representativa que valide resultados sistêmicos e não visões pontuais sobre a gestão de recursos na implementação de políticas públicas.

32. Não menos importante é a fase de monitoramento e avaliação das políticas, em que se constataram falhas nesses quesitos em 59% dos objetos fiscalizados. As deficiências são oriundas principalmente da falta de um modelo de monitoramento e avaliação e da insuficiência e baixa qualidade dos dados.

33. Destaco a insuficiência de dados confiáveis e relevantes disponíveis sobre a política nacional de formação dos profissionais da educação básica e as falhas no monitoramento e na avaliação das políticas federais de fomento à inovação no setor produtivo, tais como inexistência de histórico de avaliação para algumas políticas, dos programas e das iniciativas; ausência de indicadores de resultado e impacto; e falta de informações para apoiar a realização de monitoramento e avaliação.

34. As propostas convergem para um acompanhamento da atuação governamental quanto à estruturação e funcionamento do sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas e quanto ao aprimoramento do ciclo dessas políticas. Alinho-me ao que foi sugerido e destaco que já há uma iniciativa do governo federal para executar tal ação mediante a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com a aprovação do Decreto 9.834/2019.

35. A frequência de falhas encontradas nos elementos *accountability* (24%) e gestão de riscos (41%) demonstram que ainda há necessidade de melhorias quanto a esses quesitos no que se refere a implementação de políticas públicas. Especificamente quanto ao último, tanto o Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário (RePP 2017) quanto o Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP 2018) abordaram o tema, com a apresentação de falhas associadas à inexistência ou deficiência de sistema de gestão de riscos.

36. Por esse motivo, acompanho proposta da unidade técnica em acompanhar no próximo trabalho as ações que visam aprimorar a gestão de riscos e controles internos de políticas públicas governamentais.

37. Já quanto ao *accountability*, os exames pautaram-se sob aspectos de transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas; bem como mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos das políticas públicas.

38. Há vários normativos que preconizam a transparência nas ações governamentais. A Lei de Acesso à Informação (LAI) dispõe especificamente sobre a disponibilidade de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

39. Nesse quesito, o art. 8º da Lei 12.527/2011 indica que "é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas".

40. Como encaminhamento, anuo à proposta de ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia quanto à obrigatoriedade de divulgação de dados necessários ao acompanhamento de políticas e programas, em formato eletrônico, aberto e acessível por sistemas externos.

III

41. Passo ao exame do monitoramento das decisões exaradas no âmbito dos RePPs de 2017 e 2018. De forma didática, as deliberações dos Acórdãos 2.127/2017 e 2.608/2018, ambos do Plenário, foram divididas, para fins de análise, nos seguintes pilares de atuação governamental: estratégia do Estado; articulação e coordenação; governança orçamentária; monitoramento e avaliação; gestão de riscos nas organizações públicas; formulação de políticas públicas.

42. Em relação à estratégia do Estado, foram abordadas questões como ausência de planejamento nacional de longo prazo, a ausência de planos estratégicos institucionais dos órgãos da Administração Pública Federal e a falta de padronização dos planos nacionais. Nesse particular, tanto a decisão de 2017 quanto a de 2018 direcionam aprimoramentos no modelo do Plano Plurianual (PPA) e integração do sistema de planejamento e orçamento federal a planos de desenvolvimento nacionais de longo prazo.

43. Essas medidas estão descritas nos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.8 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018. A SecexDesenvolvimento esclareceu que esse assunto guarda relação com o aprimoramento do PPA cujo próximo ciclo de gestão será 2020 a 2023.

44. A unidade técnica concluiu que estão em fase de implementação as citadas recomendações, à exceção do subitem 9.3.8 da decisão de 2017 que foi considerado não implementado e das alíneas "c" e "d" da recomendação do item 9.3.2.2 que foram implementadas. O atendimento dessas medidas precisa ser revisitado em momento posterior, o que também pode ser feito no bojo do TC 037.320/2018-1, processo autuado especificamente para acompanhar o planejamento governamental com enfoque no PPA 2020-2023.

45. Entre as questões pendentes de elucidação, assinalo que o projeto de lei do PPA teria sido originado a partir de uma proposta de planejamento governamental de longo prazo ainda não positivada, uma vez que a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico (ENDES) até o momento está delineada no Projeto de Lei (PL) 9.163/2017, conhecido como "PL de Governança", ainda em tramitação no Congresso Nacional. Assim, evidencia-se uma dissociação do planejamento governamental de médio prazo (planos plurianuais) com o planejamento de longo prazo.

46. Do mesmo modo, para o pilar articulação e coordenação, verifica-se a ausência de instrumentos adequados para a promoção desses pontos. As necessidades de melhoria envolvem não apenas integração entre ações e programas, mas também indução da coerência e harmonização entre planos e políticas e o PPA, que abranjam diferentes entes federativos e até mesmo conexão entre planos antigos e atuais.

47. Ainda que os jurisdicionados tenham apontado a publicação de guias e manuais já institucionalizados sobre os princípios e diretrizes de governança pública balizados pelo Decreto 9.203/2017, a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização (Brasil Eficiente), entre outras medidas, as recomendações exaradas nos RePPs anteriores para tratar disfunções de articulação e coordenação foram consideradas em implementação (subitens 9.3.6 do Acórdão 2.127/2017 e 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018, ambos do Plenário).

48. Como o TC 037.320/2018-1 contempla a integração entre planos setoriais e a análise de programa específicos, anuo à proposta da unidade técnica em continuar o acompanhamento dessas questões naqueles autos.

49. Para os demais aspectos, governança orçamentária (subitem 9.3.3 do Acórdão de 2017); monitoramento, avaliação e gestão de riscos (subitens 9.3.4 e 9.3.7 da decisão de 2017 e subitem 9.2.4 da de 2018), assim como formulação de políticas públicas (subitem 9.3.5 do RePP 2017 e 9.2.3 do RePP 2018), todos necessitam de acompanhamento posterior porquanto ainda em fase de implementação.

50. Registro que essas ações em monitoramento compreendem situações complexas que não se encerram no curto prazo e necessitam de acompanhamento contínuo no âmbito dos futuros RePPs e até mesmo em outros trabalhos singulares que porventura tratem das análises sistêmicas aqui relatadas.

51. Por fim, consoante apontamentos descritos nos itens 163 a 168 do relatório desta decisão, as mudanças na estrutura organizacional do Executivo, com a criação e fusão de órgãos e secretarias motivaram proposta de determinação ao Ministério da Economia para que haja um cronograma e definição de responsabilidades para tratar as questões pendentes de cumprimento apontadas nesta decisão, as quais continuarão a ser acompanhadas por este Tribunal. Anuo às considerações da unidade técnica quanto a este ponto.

52. Importante ressaltar o esforço das unidades que compuseram esse trabalho no sentido de agregar valor ao resultado das análises. De fato, este relatório não é apenas uma compilação de resultados, mas também uma oportunidade de o TCU contribuir com o Congresso para a efetiva alocação de recursos que resulte em prestação de serviços com qualidade para o cidadão e a concretização de investimentos associados a uma alta taxa de retorno social.

53. Em conclusão, encaminha-se ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia, bem como informações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Diante do exposto, VOTO por que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2513/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.750/2019-6.
2. Grupo I – Classe V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; 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:

VISTO, relatado e discutido este Relatório de Fiscalizações de Políticas e Programas de Governo (RePP), destinado a dar cumprimento ao art. 124 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019);

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, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 239, inciso II, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atenção ao art. 124 da LDO/2019, que o aperfeiçoamento do arcabouço normativo que rege as políticas públicas pode contribuir para a resolução das falhas de governança associadas ao ciclo de políticas públicas que foram identificadas neste Relatório, a exemplo do teor do PLS 488/2017, que objetiva estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituam políticas públicas;

9.2. considerar não implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.8 e 9.3.3 alínea “a”, do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário;

9.3. considerar em implementação as recomendações constantes dos itens 9.3.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2, 9.3.3 alíneas “b” e “c”, 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 e 9.3.7 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e 9.2 e respectivos subitens do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário;

9.4. determinar ao Ministério da Economia que estabeleça cronograma e definição de responsabilidades para tratar as questões pendentes de cumprimento apontadas neste Relatório de

Fiscalizações de Políticas Públicas (RePP 2109), remetendo essas informações ao Tribunal em 90 (noventa) dias;

9.5. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia sobre:

9.5.1. a obrigatoriedade de divulgação, em formato adequado, de dados necessários ao acompanhamento de políticas e programas governamentais, em formato eletrônico, aberto e acessível por sistemas externos, consoante o disposto no inciso I do art. 6º, inciso VII do art. 7º e inciso V do art. 8º da Lei 12.527/2011;

9.5.2. a ausência de um sistema de indicadores-chaves nacional contraria dispositivos constitucionais e legais e deve estar refletido nas diretrizes estratégicas do PPA com a finalidade de informar periodicamente a posição e a evolução do nível do desenvolvimento nacional;

9.6. dar ciência desta deliberação à Secretaria-Geral de Controle Externo para observância das considerações apresentadas no voto desta decisão, em especial daquelas constantes nos itens 44 e 48 a 50;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao Presidente do Congresso Nacional, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2513-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 022.268/2016-2
Natureza: Pedido de Reexame (Monitoramento).
Recorrente: Berenice Maria Giannella (119.045.358-44).
Representação legal: Luis Antonio Aguilar Hajnal (OAB/SP 88.376).

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. ALEGAÇÕES SUFICIENTES PARA MODIFICAR O ACÓRDÃO ORIGINAL. PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto por Berenice Maria Giannella, ex-Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, contra o Acórdão 453/2019-TCU-Plenário (peça 70), que transcrevo na íntegra:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento determinado pelo Tribunal, por força do Acórdão 1.567/2017-TCU-Plenário, decorrente de auditoria realizada no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada de Transferências Voluntárias – FOCTVs (TC 012.170/2016-0).

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

9.1. aplicar individualmente ao Sr. Dayvson Franklin de Souza (CPF 614.110.942-04) e à Sra. Berenice Maria Giannella (CPF 119.045.358-44) a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (multa: atualização monetária), esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.4. reiterar a realização das seguintes diligências:

9.4.1. à Secretaria de Aquicultura e Pesca – SAP do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se sobre o cumprimento da determinação contida no item 9.1 do Acórdão 1.567/2017-TCU-Plenário;

9.4.2. ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se sobre o cumprimento da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 1.567/2017-TCU-Plenário

2. A Secretaria de Recursos deste Tribunal (Serur), após analisar o presente pedido de reexame, manifestou-se nos termos da instrução inserta à peça 106, transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 107/108):

HISTÓRICO

2. Trata-se de monitoramento determinado no Acórdão 1.567/2017-TCU-Plenário (peça 35) no qual esta Corte expediu as seguintes determinações:

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, determinar à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República que, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da notificação deste Acórdão:

9.2.1. conclua, se ainda não o fez, a análise de sua competência em relação à prestação de contas do Convênio 708.568/2009, levando em consideração os achados de auditoria apontados pela Secex/GO neste processo;

9.2.2. no término do prazo fixado no subitem acima, remeta a este Tribunal informações sobre as conclusões alcançadas e providências adotadas;"

2.1. Devidamente notificada (peças 57 e 59) e, embora tenha solicitado prorrogação de prazo por mais 120 dias para atendimento à diligência supramencionada (peça 62), em 08/06/2018, pedido deferido pelo Relator *a quo* por meio do despacho acostado à peça 64, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República não enviou qualquer resposta a esta Corte de Contas.

2.2. Analisado os autos a Unidade Técnica propôs a imputação de multa a Berenice Maria Giannella, à época Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, responsável na estrutura do Ministério por prestar as informações requeridas por esta Corte, amparada no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 (peça 68), tendo este Tribunal acatado a proposta de encaminhamento e prolatado o acórdão ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 92), ratificado à peça 96 pelo relator, Exmo. Ministro Vital do Rêgo, que concluiu pelo conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 e 9.3 do Acórdão 453/2019-TCU-Plenário em relação à recorrente.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do recurso.

4.1. Constitui objeto do recurso examinar se a recorrente pode ser responsabilizada pelo não cumprimento da determinação expedida pelo Tribunal.

5. Responsabilização da recorrente.

5.1. Sustenta a recorrente que ao final do período deferido pelo relator *a quo* para que o órgão por ela chefiado à época prestasse as informações determinadas por meio do Acórdão 1.567/2017-TCU-Plenário já não ocupava a função de Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, trazendo anexa às suas razões recursais cópia do Diário Oficial da União com sua exoneração, ocorrida em 16/8/2018.

5.2. Dessa forma, requer a alteração do acórdão vergastado para que a multa lhe aplicada seja afastada.

Análise

5.3. Assiste razão à recorrente. Conforme comprova a cópia do Diário Oficial da União acostado à peça 86, ao final do período concedido pelo Tribunal para que a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, findado em 4/10/2018, conforme despacho de peça 64, prestasse as informações requeridas pelo Tribunal, a Sra. Berenice Maria Giannella já havia sido exonerada do cargo.

5.4. Dessa forma, e tendo em vista que o descumprimento da determinação desta Corte só pode ser caracterizado após o último dia do prazo concedido, não havia à época razões para se penalizar a recorrente.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

6. Não obstante a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, não possa ser aplicada à recorrente, restou caracterizado o descumprimento da determinação expedida pelo Tribunal à então Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e, posteriormente reiterada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (item 9.4.1 do Acórdão 453/2019-TCU-Plenário, peça 70).

6.1. Dessa forma, deverão os autos serem remetidos, após o julgamento do recurso ora analisado, à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública para que proponha a aplicação de multa ao agente responsável pelo descumprimento da determinação constante do Acórdão 1567/2017-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO.

7. Da análise anterior conclui-se que os elementos trazidos pela recorrente aos autos são capazes de alterar o posicionamento anterior deste Tribunal, haja vista não ter a recorrente descumprido a determinação expedida pelo Tribunal devendo o recurso, no mérito, ter provimento.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto por Berenice Maria Giannella contra o Acórdão 453/2019-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento;

b) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida à recorrente e aos demais interessados.

É o relatório.

VOTO

O pedido de reexame interposto por Berenice Maria Giannella, ex-Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, contra o Acórdão 453/2019-TCU-Plenário, deve ser conhecido ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992.

2. O acórdão recorrido aplicou-lhe a multa do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 5mil, em razão do não atendimento de diligência do então Relator e do não cumprimento de determinação desta Corte.

3. Nesta oportunidade, a ex-gestora alega que não era mais responsável pela Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente ao final do prazo dado para prestar as informações sobre o cumprimento da determinação feita (4/10/2018), encaminhando, como prova, cópia do Diário Oficial da União com sua exoneração, ocorrida em 16/8/2018, motivo pelo qual entende que não poderia ser responsabilizada pelo fato.

4. A Serur propôs o provimento ao recurso interposto, uma vez afastada a responsabilidade da Sra. Berenice Maria Giannella.

5. Assim, considerando que, findo o prazo dado, a recorrente não mais ocupava o cargo de titular da Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, não sendo, assim, mais responsável pelas ações exigidas para o atendimento da diligência feita pela então Relator e pelo cumprimento da determinação monitorada, acompanho o desfecho sugerido e propugno o provimento ao recurso interposto para tornar insubsistente a penalidade aplicada à recorrente.

Nestas condições, VOTO para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2514/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.268/2016-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: Pedido de Reexame (Monitoramento).
3. Recorrente: Berenice Maria Giannella (119.045.358-44).
4. Órgão: Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal Luís Antônio Aguilar Hajnal ((OAB/SP 88.376).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto por Berenice Maria Giannella, ex-Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, contra o Acórdão 453/2019-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 o pedido de reexame interposto pela Sra. Berenice Maria Giannella, para, no mérito, dar-lhe provimento e afastar a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 aplicada à referida senhora por meio do subitem 9.1. do Acórdão 453/2019-TCU-Plenário; e

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2514-40/19-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 037.320/2018-1.
Natureza: Relatório de Acompanhamento.
Órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (extinto).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag (peça 38), que contou com a anuência do corpo gerencial daquela unidade técnica (peças 39 e 40), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 037.320/2018-1.
Natureza: Relatório de Acompanhamento.
Órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (extinto).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag (peça 38), que contou com a anuência do corpo gerencial daquela unidade técnica (peças 39 e 40), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

I. INTRODUÇÃO

I.1. Deliberação que originou o trabalho

1. Trata-se de processo de acompanhamento da elaboração da proposta de Plano Plurianual (PPA) para o período de 2020 a 2023. O principal objetivo do trabalho foi o de contribuir para que o processo de planejamento governamental resultasse em uma proposta para o Plano Plurianual 2020-2023 (PPA 2020-2023) que reflita de forma adequada as prioridades de governo e atenda aos preceitos constitucionais, servindo como instrumento efetivo de orientação da gestão e de monitoramento e avaliação.

2. Esta fiscalização foi realizada em cumprimento ao Despacho de 5/6/2018, do Ministro Vital do Rêgo, proferido no processo TC 015.998/2018-5. A etapa de planejamento da presente fiscalização se deu no período de 22/10/2018 a 15/3/2019, junto ao extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atual Ministério da Economia, conforme Portaria de Fiscalização Semag 198/2019 (peça 10). Foi produzido relatório de planejamento da fiscalização, em 5/4/2019 (peça 5). A execução foi conduzida no período compreendido entre 8/5/2010 e 20/7/2019, como prevê a Portaria de Fiscalização Semag 396/2019 (peça 19).

3. A realização deste trabalho foi motivada pela possibilidade de se acompanhar *pari passu* o processo de elaboração do Plano Plurianual. Na literatura, é assente o entendimento de que essa modalidade de atuação pode ser bastante efetiva, por permitir a detecção e o saneamento de impropriedades antes de o ato ser ultimado. Assim, o Tribunal atua sob o signo de maior amplitude para a redefinição de rumos da política auditada, assegurando-se a tempestividade do controle, com menores custos de correção.

4. Como se verá a seguir, o TCU tem atuado recorrentemente para fiscalizar se o plano plurianual tem

servido, de fato, como instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública, como preconizado pela Constituição Federal. A par de auditorias que tiveram como objeto especificamente o PPA, os Relatórios sobre as Contas do Presidente da República também alcançam avaliação do plano plurianual, no que diz respeito a sua evolução, as alterações realizadas a cada ano, o monitoramento dos resultados pactuados no plano e a qualidade e confiabilidade das metas e dos indicadores propostos.

5. Ocorre, no entanto, que os trabalhos incidiam sobre o projeto de lei ou mesmo após a sua sanção, de modo que o plano editado somente uma vez a cada quatro anos, de extensas repercussões no funcionamento da máquina pública, e com limitadas possibilidades de alteração durante sua vigência. Com efeito, várias deliberações exaradas pelo Tribunal ao longo do tempo poderiam ser atendidas apenas por ocasião da feitura de novo plano. Diante disso, e considerando a oportunidade de elaboração do PPA em virtude de novo mandato presidencial, veio o TCU a atuar, pela primeira vez, em sede de controle concomitante do PPA, durante o processo de elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023 (PPA 2020-2023). Além de maior efetividade do controle externo, almejava-se a profícua incidência da expectativa de controle sobre o processo de elaboração do PPA, como de fato se verificou.

I.2. Objetivo e questões de auditoria

6. A presente auditoria teve por objetivo assegurar que o processo de planejamento governamental resulte em um Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 que reflita de forma precisa os compromissos governamentais e sirva como instrumento de orientação da gestão e de monitoramento e avaliação.

7. 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, formulou-se a seguinte questão de auditoria: A proposta do PPA 2020-2023 elaborada pelo Executivo possui os requisitos necessários para que seja considerada um instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do governo federal, que expresse de forma adequada as intenções governamentais, oriente a execução do gasto público e viabilize o monitoramento e a avaliação da atuação governamental durante a sua vigência?

I.3. Metodologia utilizada

8. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

9. O planejamento da auditoria baseou-se no mapeamento de riscos, tendo sido realizado painel de referência, e culminando em relatório próprio de planejamento, que balizou as etapas seguintes da fiscalização. Na execução do trabalho, foram empreendidas reuniões com os gestores, encaminhamento de diligências e pesquisa documental. Também foram aplicados procedimentos de avaliação em 29 dos 66 programas finalísticos do plano, em procedimento conduzido por nove Unidades Técnicas do TCU, sob coordenação da Semag, à luz de critérios estatuídos pela Portaria-Segecex 33/2010.

10. A fiscalização teve foco na análise de riscos associados ao novo modelo de plano plurianual proposto, relativo ao período de 2020 a 2023. As deliberações anteriores do TCU sobre o PPA e o arcabouço normativo incidente sobre o plano plurianual foram adotados como critério de auditoria.

I.4. Limitações inerentes à auditoria

11. Durante a fiscalização, deu-se ampla reestruturação da equipe responsável pela elaboração do PPA. Diante disso, tornou-se imperioso o reinício das conversações com a novel equipe, a fim de adequadamente capturar sua percepção e acompanhar o desenlace de sua atuação. Esse processo, marcado pela decisão do Ministério da Economia de, a um só tempo, reconstruir toda a metodologia pré-existente, conforme será detalhado adiante, e também de planejar efetivamente o que se pretendia fazer no período 2020-2023, trouxe limitações para o acompanhamento exercido pelo TCU, diante da dificuldade de obtenção tempestiva de documentos e da necessidade de entabular novos contatos com os técnicos do Poder Executivo.

12. Outra limitação importante diz respeito à inexistência da lei complementar prevista no art. 165, §9º, I, da Constituição Federal, que deve dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual. Desde 1988, cada presidente da república realiza alterações profundas e extensas quanto à elaboração e à organização do PPA, para se amoldar aos anseios de sua agenda política. A ordem normativa posta, que permite repensar praticamente toda a metodologia do PPA a cada quatro anos, incentiva o gasto desnecessário de recursos escassos no centro de governo, em competição com o próprio esforço de planejar a ação governamental. Ademais, com relação aos prazos, ainda são obedecidos os ditames, fixados em caráter provisório, do art. 35, §2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

I.5. Volume de recursos fiscalizados

13. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 8.380.202.135.000,00, que representa a soma dos valores globais dos programas finalísticos e de gestão do PPA 2020-2023 nos seus quatro anos de vigência.

I.6. Benefícios estimados da fiscalização

14. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programas de governo, a correção de irregularidades ou impropriedades e o incremento da expectativa de controle.

15. Ademais, espera-se que as análises e o encaminhamento proposto contribuam para minorar os riscos de impropriedades do plano plurianual em face da Constituição Federal e redundar em melhor gestão de programas governamentais, por meio do aperfeiçoamento das funções de planejamento, monitoramento e avaliação. Ressalta-se que tais contribuições consistem, essencialmente, na aplicação de análises e deliberações anteriores do TCU sobre os planos plurianuais anteriores, as quais sempre tiveram como objetivo dotar esse plano de maior relevância e utilidade para o planejamento do governo federal, bem assim para o monitoramento, a avaliação e o controle da atuação governamental.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

II.1. Antecedentes e contexto histórico

16. O plano plurianual é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal, tendo sido instituído pela Constituição de 1988. Antes da Carta Cidadã, já havia previsão legal sobre instrumentos de planejamento governamentais, a teor do disposto no Título III do Decreto-Lei 200/1967. Naquele diploma legal, falava-se, de forma vaga, de "programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual" (art. 15, c/c art. 7º). Além disso, a atividade governamental devia "ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa" (art. 18). Não havia, no entanto, maior especificidade, em lei, quanto à duração, características ou outros requisitos para o programa geral do Poder Executivo.

17. No regime constitucional pretérito, tanto a Carta outorgada em 1967 (CF/1967) como a Emenda Constitucional 1/1969 tratavam do "orçamento plurianual de investimentos", prevendo-se que "nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento ou sem prévia lei que o autorize".

18. A Constituição de 1988 reformula a matéria, passando-se a tratar de três leis de natureza orçamentária, operando em planos e com finalidades distintas. A lei orçamentária (LOA), de formulação anual, estima a receita e fixa a despesa governamental, podendo ainda autorizar a adição de créditos suplementares e a assunção de operações de crédito. A lei de diretrizes orçamentárias (LDO), também editada anualmente, com antecedência em relação ao orçamento, orienta a elaboração da peça orçamentária, contendo metas e prioridades, inclusive quanto a despesas de capital, bem como vedações e exigências para a alocação de recursos públicos, além de abordar alterações da legislação tributária, gerando efeito sobre a arrecadação.

19. Além da LOA e da LDO, a Constituição passa também a erigir o plano plurianual, com maior detalhamento que o previsto para os instrumentos de planejamento do ordenamento anterior. Define-se o PPA como instrumento de planejamento de médio prazo, para estabelecer, "de forma regionalizada, as 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" (art. 165, §1º). Adicionalmente, "nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade" (art. 167, §1º) – retomando preceito da CF/1967. Exige-se que a LOA, a LDO e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam compatíveis com o PPA. Todas as leis orçamentárias são propostas pelo Poder Executivo e apreciadas pelo Congresso Nacional.

20. A Constituição estipula que a lei complementar tratará do "exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual" (art. 165, §9º, I). Todavia, lei complementar sobre essa matéria não foi promulgada até o presente momento. Até que essa lei entre em vigor, adota-se a prática de aprovar o PPA no final do primeiro ano de cada governo, devendo viger até o primeiro ano do governo subsequente, em consonância com o art. 35, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Como o mandato presidencial é atualmente de quatro anos, o PPA tem vigência quadrienal, do segundo ano do governo até o primeiro ano do subsequente, quando novo PPA deverá ser votado.

21. Diante da lacuna legislativa sobre o tema, não há um comando normativo a padronizar a elaboração do PPA, o que redunda em imensa variação na forma e no conteúdo do plano, ao sabor da vontade de cada governo. Os dois primeiros planos plurianuais a haverem sido editados na vigência da Constituição de 1988

seguiram, em amplas linhas, o modelo de um "orçamento plurianual de investimentos".

22. No terceiro PPA, referente ao período 2000-2003, ocorreu esforço adicional, a fim de configurar um instrumento de planejamento mais bem aquinhoado. Havia a previsão de que o PPA viesse a refletir de fato as prioridades do Presidente da República para o período de sua vigência, de que o PPA tivesse programas que fossem o elo do plano com a lei orçamentária anual e da existência de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitissem a readequação das políticas ao longo do quadriênio. Além disso, o PPA 2000-2003 buscava amparo no modelo lógico para o desenho dos programas, voltados para a solução dos problemas identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, tendo a quantificação de metas e custos, e indicadores especificamente construídos para seu monitoramento. Cada programa era desdobrado em projetos, tendo, cada um, o apontamento do produto esperado e a respectiva meta (GARCIA, Ronaldo Coutinho. Texto para Discussão 726. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), maio de 2000). Tais características foram mantidas, em linhas gerais, nos PPAs relativos a 2004-2007 e 2008-2011, embora houvesse falhas na construção de indicadores e demais mecanismos de governança do plano.

23. A partir de 2012, ocorreu um gradual e progressivo abandono dessa visão de documento de planejamento governamental *strictu sensu*. Os PPAs passaram a ser documentos mais ambiciosos e abrangentes. Buscou-se imprimir no plano plurianual a marca de uma ampla visão de longo prazo do funcionamento da máquina pública, ao invés de restringi-lo às escolhas e prioridades de médio prazo. Nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, o plano perdeu, progressivamente, seu vínculo direto com as leis orçamentárias anuais; não houve grandes avanços em matéria de monitoramento, nem pelo aperfeiçoamento dos indicadores e instâncias governamentais responsáveis, nem pela associação das propostas aos custos de implementação. Por outro lado, a elaboração do PPA passou a ser o palco de um ambicioso processo de síntese da visão política de governo e de entidades da sociedade civil, que atuavam diretamente em sua elaboração. O plano passou a ter diversas novas categorias de classificação, e muitos elementos em cada categoria. Tornou-se bastante mais complexo e abrangente.

24. Em especial, os dois últimos planos plurianuais (2012-2015 e 2016-2019) foram criticados por terem perdido a capacidade de servir como referencial de planejamento de médio prazo. Os planos eram afetados pelo baixo realismo de suas premissas (excessivamente otimistas); pela imprecisão conceitual; pela desconexão entre indicadores e objetivos; pela inexistência de metas para os indicadores; e pela inexistência de metas anualizadas, mesmo no nível gerencial. Essas falhas foram apontadas nas fiscalizações que resultaram nos Acórdãos 1.012/2013-TCU-Plenário (rel. min. José Jorge) e 782/2016-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas).

25. No PPA 2016-2019, o compromisso governamental de proporcionar uma entrega para a sociedade podia ser representado tanto por uma iniciativa como por uma meta. As metas podiam ser propostas de impacto, de processo ou de produto. O plano era dividido em programas temáticos, amplas agendas de governo que orientavam a ação governamental. Com o excesso de metas, iniciativas e indicadores, não havia clareza sobre as prioridades governamentais e como os gestores poderiam ser cobrados por resultados. Nesse contexto, o PPA vinha perdendo capacidade de orientar o planejamento, tornando-se uma mera formalidade burocrática.

26. No decorrer dos anos, o TCU pronunciou-se sobre os planos plurianuais adotados desde 2000, tendo acumulado capacidades internas e um acervo de entendimentos sobre o plano. O Tribunal tem pugnado por que o PPA seja mais efetivo como peça de planejamento governamental, em atendimento à previsão constitucional respectiva. No Acórdão 102/2009-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes), foi detectada baixa qualidade das metas e dos indicadores do PPA 2008-2011, além da dificuldade para elaboração de indicadores, o que comprometia sua qualidade, já que existiam indicadores que não mediam competentemente seu objeto. No relatório que deu origem ao Acórdão 1.326/2011-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro), o TCU identificou falhas na elaboração dos programas e indicadores do PPA, o que gerou programas não relacionados aos problemas que pretendiam atacar e indicadores que não correspondiam ao que se propuseram medir, assim como incongruência entre a execução física e financeira das ações apresentadas e dificuldade no acompanhamento e monitoramento das ações.

27. Por seu turno, os Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP) referentes aos exercícios de 2017 e 2018 (veiculados pelos Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário, rel. min. Marcos Bemquerer, e 2.608/2018-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler), concluíram pela falta de efetividade do PPA. A exposição de motivos referente ao projeto de lei do PPA 2020-2023 menciona o trabalho do TCU na análise do plano plurianual (peça 28, p. 7; ref. EM 00257/2019 ME, item 6).

28. Outro âmbito em que se procedeu à fiscalização do PPA foram os Relatórios sobre as Contas do Presidente da República. No relatório do exercício de 2018, das metas do PPA analisadas pelo TCU, foram rejeitadas 35% por critérios de qualidade, ademais da rejeição de 17% por baixa confiabilidade.

Resumo de deliberações recentes do TCU a respeito do plano plurianual

Acórdão 782/2016-Plenário (rel. min. José Múcio Monteiro)	- Estabelecer indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica do Plano Plurianual; - Fornecer parâmetros de qualidade e validade para o indicador; - Disponibilizar valores anuais de referência para as metas e valores esperados ao final do quadriênio; - Detalhar os valores globais, tanto anualmente como por objetivos, disponibilizando a memória de cálculo de sua definição; - Prover mais tempo para as discussões oficiais dos processos de elaboração para o próximo PPA.
Acórdão 2.127/2017-Plenário (rel. min. Marcos Bemquerer)	- Aprimorar o PPA, a fim de que o plano constitua instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, em conformidade com o artigo 165, § 7º, da Constituição Federal; - Aprimorar o PPA, para que favoreça a gestão, a transparência e o controle, ao contemplar aspectos como: a) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; b) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; c) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; d) indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; e) indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição; f) indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado; - Definir arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação: a) entre programas e ações que integram o PPA; b) de planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal e com planos, políticas e programas já existentes; c) de novas leis e emendas com os objetivos das políticas, programas e ações governamentais já existentes; d) entre políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental; - Elaborar e manter Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, indicadores estes refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, posição e evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países.
Acórdão 2.608/2018-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler)	- Positivar plano nacional integrado de longo prazo - Integrar e articular o plano nacional integrado de longo prazo que vier a ser formalizado com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o Plano Plurianual

29. Afiguraram-se, nos últimos anos, como obstáculos ao aperfeiçoamento do plano plurianual, dois fatores importantes. Um deles é a inexistência de lei complementar que trate do exercício financeiro, da vigência, dos prazos, da elaboração e da organização do plano plurianual. Com isso, os gestores detêm latitude para mudar a metodologia do PPA a cada governo, inexistindo critérios mínimos fixados em lei (GARCIA, Ronaldo Coutinho, CARDOSO JR, José Celso. Texto para Discussão 2061. Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada (IPEA), março de 2015. p. 15). O segundo fator é a dificuldade de alterar o plano, de forma ampla, durante a sua vigência, em virtude de ser necessário encaminhamento de novo projeto de lei ao Congresso Nacional, impondo-se a necessidade de aguardar o momento da elaboração do novo PPA para realização de mudanças estruturais, no primeiro ano de cada mandato presidencial.

II.2. Proposta metodológica do PPA 2020-2023

30. Como mencionado anteriormente, esta á a primeira vez que o TCU fiscaliza o PPA ainda na etapa de discussão prévia e elaboração do novo plano, que vigerá no período 2020-2023. Com isso, espera-se obter maior efetividade da fiscalização do Tribunal. Em primeiro lugar, o acompanhamento *pari passu* enseja expectativa de controle no órgão auditado, o que favorece um melhor desenho do plano. Além disso, a possibilidade de alteração do plano é potencializada na fase preparatória de elaboração, momento propício para mudança do documento.

31. Em 2018, foram realizadas as primeiras reuniões no escopo da fiscalização, com a unidade então responsável, a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Os técnicos apresentaram propostas de aperfeiçoamento para o novo PPA que, em grande medida, incorporavam as deliberações do TCU que visavam ao aperfeiçoamento do plano.

32. Com a fusão, em 2019, dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, a coordenação da elaboração do plano plurianual passou a ser responsabilidade da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria do novo Ministério da Economia (Secap/ME). Ocorreu uma descontinuidade da equipe responsável pela elaboração do PPA, majoritariamente distinta da anterior, acarretando forte inflexão no modelo proposto para o plano.

33. Em reuniões, a nova equipe indicou guiar-se por princípios específicos no processo de elaboração do PPA 2020-2023. O novo modelo a ser adotado para o plano plurianual resgataria, conforme explicado pela referida equipe, as premissas presentes no PPA 2000-2003.

34. A equipe técnica responsável apresentou críticas à grande quantidade de categorias do PPA vigente e à profusão de elementos em cada categoria. O novo PPA deveria tornar-se um documento mais enxuto e ocupar claramente o *locus* de instrumento de planejamento de médio prazo. Nesse contexto, o papel de planejamento no longo prazo deveria ser cumprido por outra peça, a exemplo da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), objeto do Projeto de Lei 9.163/2017, em tramitação no Congresso Nacional, enquanto o planejamento operacional competiria a cada ministério.

35. Ocorreria um retorno também ao modelo lógico de planejamento, sendo cada programa desenhado para resolver um problema coletivo nacional. Segundo a concepção da equipe técnica da Secap/ME, o PPA 2020-2023 deve primar pelo realismo fiscal, e integrar uma estrutura de planejamento que favoreça o monitoramento e a avaliação de políticas públicas.

II.3. Estrutura do PPA 2020-2023

36. Nos termos da Mensagem Presidencial que acompanha o PLN 21/2019, os pilares do PPA 2020-2023 são a simplificação metodológica, o realismo fiscal e a efetivação do ciclo orçamentário, pela integração com o planejamento dos ministérios e a avaliação de políticas públicas (peça 27, p. 17-18).

37. Ao atuar em prol da simplificação metodológica, os formuladores do plano almejavam torná-lo mais efetivo no cumprimento da função atribuída pela Constituição Federal ao PPA. O objetivo de simplificar o PPA se traduziu na redução de categorias, na intenção de comunicar claramente o significado de cada elemento e na evidenciação dos compromissos assumidos. Efetivamente, a diminuição dos elementos presentes no plano foi substancial: enquanto o PPA 2016-2019 possuía 54 programas temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas, a proposta para o PPA 2020-2023, consubstanciada no Projeto de Lei 21/2019 do Congresso Nacional, contém 12 diretrizes, 15 temas, 66 programas finalísticos, 66 objetivos, 66 metas e 66 indicadores – esse recorte revela uma redução de 95,6% na quantidade de atributos (peça 33, p. 6).

38. Como corolário dessa simplificação, os formuladores do PPA 2020-2023 buscaram dar maior ênfase à função de planejamento de médio prazo. Assim, o PPA teria estritamente a função de enunciar os objetivos pactuados e os compromissos assumidos pelo Presidente da República, para um mandato de quatro anos, tendo por base o programa de governo por ele apresentado. Nessa vertente, não competiria ao PPA nem o planejamento de longo prazo, que contempla uma visão de país e deve ser objeto de uma Estratégia Nacional, nem o planejamento de curto prazo, que diz respeito às entregas anuais de produtos e serviços, por cada ministério, as quais viabilizarão o alcance dos objetivos de médio prazo. A intenção de situar firmemente o PPA como peça de planejamento de médio prazo tem consequências importantes, como será visto a seguir.

39. Tendo em vista essa premissa, naturalmente a dimensão estratégica (de longo prazo) do PPA 2020-2023 não é aprofundada na metodologia do plano. Por outro lado, verifica-se que o país ainda não dispõe de uma estratégia nacional de longo prazo. A fim de preencher essa lacuna, tramita na Câmara dos Deputados o PL 9.163/2017, que propõe uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), definindo objetivos nacionais e índices-chave a serem monitorados, pelo período de doze anos. Hoje, no entanto, não existe nenhuma lei em vigor que preveja tal estratégia de longo prazo.

40. De qualquer forma, o novo PPA contém previsão, em sua camada conceitual estratégica, de cinco eixos estratégicos e a estratégia nacional de defesa. Os cinco eixos – institucional, social, ambiental, econômico e de infraestrutura – derivam da Endes proposta no sobredito PL 9.163/2017, enquanto a estratégia nacional de defesa foi aprovada pelo Decreto Legislativo 179/2018. Assim, conforme a proposta metodológica apresentada, os eixos estratégicos são a interface do PPA com a proposta de estratégia de longo prazo.

41. Dos cinco eixos estratégicos, derivam doze diretrizes de governo, que exprimem o conteúdo da Proposta de Governo do Presidente da República e foram aprovados pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG), obtendo assim importante respaldo político. As diretrizes são apresentadas no quadro a seguir.

Diretrizes de governo elencadas no PPA 2020-2023

I. Aprimoramento da governança, modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização dos serviços governamentais e redução do tamanho do Estado II. Intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado III. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica IV. Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família V. Priorização na qualidade da educação básica e a preparação para o mercado de trabalho VI. Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde;	VII. Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho VIII. Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais IX. Compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscal, visando reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento X. Simplificação do sistema tributário, melhoria do ambiente de negócios, estímulo à concorrência e maior abertura da economia ao comércio internacional XI. Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do estado na economia XII. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica.

42. A camada estratégica contém, ainda, quinze temas de governo, espelhando aproximadamente dezesseis ministérios da atual administração:

Temas de governo elencados no PPA 2020-2023

Transparência e Combate à Corrupção Nova Previdência e Política Fiscal solvente Educação Saúde Assistência Social, Cultura e Esporte Vínculos familiares e intergeracionais Infraestrutura, Transporte, Energia e Recursos Naturais Ciência e Tecnologia e Comunicações Defesa	Fortalecimento das Instituições Republicanas Produtividade e Competitividade, com geração de oportunidades e empregos Desenvolvimento Regional e Territorial Justiça e Segurança Pública Agropecuária e Meio Ambiente Política Externa Comércio Exterior.

43. Emanam, dos eixos estratégicos e diretrizes, os 66 programas finalísticos do PPA, constituindo, assim, o elo da dimensão estratégica com o plano tático, de médio prazo, que é propriamente objeto do PPA, segundo o modelo proposto.

44. Segundo o Ministério da Economia, ao contrário dos programas temáticos do PPA anterior, que eram amplos recortes escolhidos para a política governamental, a proposta para o PPA 2020-2023 institui programas finalísticos, aos quais estão associados enunciados destinados a lidar com determinados problemas. A cada programa é associado um objetivo, que é o enunciado do propósito da intervenção governamental, bem como um indicador, para monitoramento do desempenho do programa, e uma meta, a qual expressa o patamar do indicador que se almeja alcançar.

45. O programa deve ser desenhado para que seus resultados atuem diretamente sobre as causas do problema identificado, num encadeamento lógico. Assim, é de grande importância que haja coerência: entre o problema identificado e o programa estabelecido como resposta ao problema; entre os resultados esperados do programa e as causas identificadas do problema; entre os elementos do programa (objetivo, indicador e meta), tendo em vista o problema e os resultados.

46. Conclui-se que cada programa dispõe de um único objetivo, um indicador e uma meta. Essa estrutura decorre de uma escolha metodológica feita pelos formuladores do plano, com vistas à simplificação no projeto do PPA 2020-2023.

47. Além dos programas finalísticos, integram a camada tática do PPA os programas de gestão, relativos às atividades administrativas das estatais federais e dos poderes de Estado (Judiciário, Legislativo, Executivo, Ministério Público e Defensoria Pública). Verifica-se um único programa de gestão para todas as despesas administrativas do Poder Executivo (no PPA anterior, havia um programa de gestão por ministério). A agregação de todas as despesas de manutenção da máquina pública do Poder Executivo num único programa de gestão é justificada pelos formuladores do plano com base na busca de simplicidade do modelo. Os programas de gestão encontram-se no Anexo II do Projeto de Lei do PPA 2020-2023 (peça 30).

48. O modelo de planejamento prevê também os programas de operações especiais, tratando estritamente de operações financeiras, como a rolagem da dívida pública e capitalização de estatais. Por não representarem entregas à sociedade, os programas de operações especiais não constam do PPA, mas sim da lei orçamentária anual.

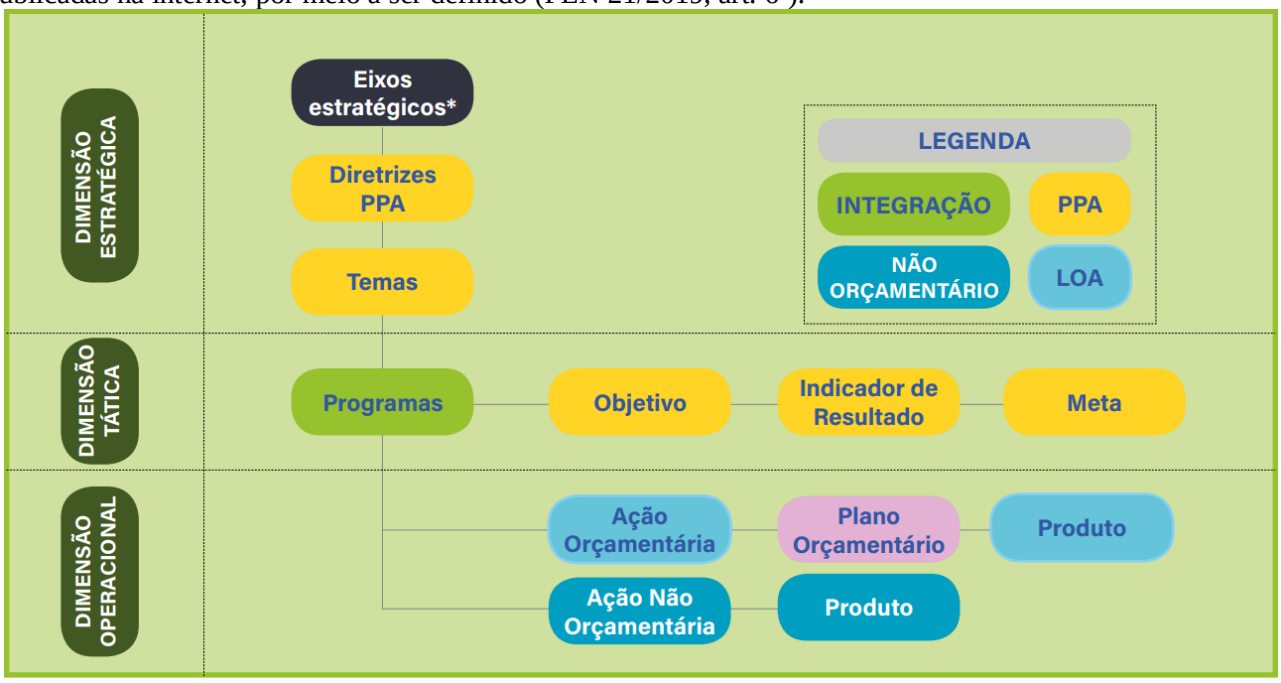
49. Por escolha metodológica, o projeto de lei do PPA e seus anexos estipulam apenas, para cada programa finalístico, o órgão responsável, os valores globais dos programas esperados para o quadriênio, o objetivo e a meta do programa, sendo a meta desdobrada em: unidade de medida, descritor de desempenho, linha de base, data de referência, valor previsto ao final do PPA e impacto regionalizado, quando foi o caso. Todos os demais elementos relacionados com os programas, que também foram discutidos e aprovados durante a formulação do PPA, não se encontram no projeto de lei, mas sim, em instrumentos gerenciais – nomeadamente, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) e em normativos de caráter infralegal. Os programas finalísticos encontram-se no Anexo I do Projeto de Lei do PPA 2020-2023 (peça 29).

50. Como recalcado acima, os 66 programas finalísticos previstos contêm, cada um, um único objetivo, indicador e meta. Estão ausentes do PPA as previsões de entregas, o conjunto de produtos que, ao longo de quatro anos, levarão o país a alcançar as metas propostas. Tal omissão é concebida adrede, remetendo ao desígnio de estabelecer o PPA como documento de planejamento de médio prazo, contendo os principais compromissos assumidos pelo governo perante a coletividade.

51. O detalhamento de *como* os programas serão desempenhados e as metas, alcançadas, incumbe, segundo o modelo, aos "planejamentos estratégicos de cada um dos ministérios" (peça 27, p. 20). Em outras palavras, o êxito do modelo de planejamento *depende* da realização de planejamento estratégico, por cada ministério, autarquia e fundação pública, que desdobre e explicite a lógica da intervenção governamental vislumbrada no PPA (a própria Mensagem Presidencial que acompanha o PLPPA 2020-2023 destaca esse ponto, cf. peça 27, p. 24). Como todos os ministérios deverão ainda elaborar seu planejamento em consonância com os programas do PPA, tal cenário apresenta um risco para o planejamento do governo federal, como se detalhará adiante.

52. No modelo de planejamento proposto, os planejamentos estratégicos dos ministérios integram a camada operacional, não estando presentes no PPA. A camada operacional estende-se, ainda, às ações orçamentárias e às ações não orçamentárias (*e.g.*, renúncias de receitas e subsídios), devendo ser vinculadas aos programas do PPA. Nessa vinculação reside o elo entre PPA e orçamento. O PPA 2020-2023 em discussão

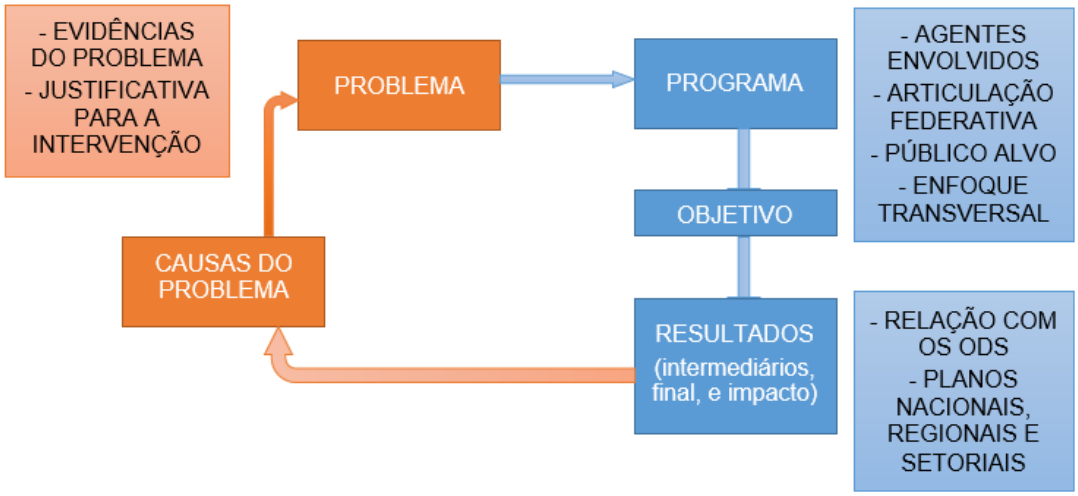
também deixa de indicar expressamente tal vinculação, por considerar essa tarefa, de natureza operacional, fora do escopo do PPA, que deve se concentrar na dimensão tática. As ações orçamentárias, com suas respectivas vinculações aos programas, serão colacionadas na lei orçamentária anual, enquanto as ações não orçamentárias serão publicadas na internet, por meio a ser definido (PLN 21/2019, art. 6º).



II.4. Metodologia adotada na elaboração dos programas do PPA 2020-2023

53. Os programas finalísticos do PPA 2020-2023 foram construídos por equipes multissetoriais de gestores públicos, reunidos em oficinas realizadas na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em junho de 2019. A elaboração dos programas do PPA baseou-se na metodologia do Modelo Lógico. Esse modelo parte da identificação de problemas nacionais, que devem ser sanados pelo Estado, devendo ser elencadas, para cada problema, suas respectivas causas e consequências. A intervenção estatal deve se dar sobre as causas (*root causes*), transformando a situação de modo a evitar o problema e suas consequências indesejáveis.

54. Nesse modelo de planejamento, são percorridos dois passos: primeiro, é feita a delimitação do problema a ser enfrentado (definindo o problema, suas causas e consequências); então, procede-se à descrição do programa governamental, bem como à escolha de indicador adequado para o monitoramento e a avaliação. A definição de indicadores constitui uma etapa fundamental, pois o modelo lógico prevê a gestão por resultados como característica basilar (CASSIOLATO, Martha. GUERESI, Simone. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.).



55. O programa finalístico é vocacionado como estratégia para abordagem de um problema nacional. Nas oficinas para construção dos programas, foram indicados o problema identificado, as suas causas e, com base

neles, o objetivo da intervenção. Também foram relacionadas as evidências do problema e a justificativa da intervenção (em conjunto, os elementos "evidências" e "justificativa" cumprem o papel de "descritores", no Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus), a fim de explicitar o sentido e delimitar a atuação governamental.

56. As oficinas contemplaram também a descrição das partes interessadas do programa, quais sejam: os agentes envolvidos, responsáveis pela implementação da política; os esforços de articulação federativa que serão requeridos com entes públicos de outras esferas; o enfoque transversal, apontando outros ministérios que devem contribuir para a consecução do programa; e o público-alvo, incluindo o público-alvo em geral (universo de pessoas que podem ser atendidas) e os beneficiários (pessoas diretamente servidas). Ademais, foram previstos os resultados que se buscam alcançar com a intervenção governamental: tanto os resultados intermediários, que tratam as causas do problema identificado, como o resultado final e o impacto de longo prazo.

57. Na elaboração dos programas, foram incluídos ainda atributos que refletem os aspectos de intersetorialidade do programa e de coerência com outros planos regionais e setoriais. São os seguintes: relação com os ODS, enumerando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados; e planos nacionais, setoriais e regionais, com indicação dos planos relacionados ao programa sejam indicados, quando existentes.

II.5. Parâmetros macroeconômicos do projeto de lei do PPA 2020-2023

58. O projeto de lei referente ao PPA 2020-2023 tem como valor global estimado, para o período de 2020 a 2023, o dispêndio de R$ 8.380.202.135.000,00. Esse montante é alocado da seguinte forma: R$ 1.577.434.913.000,00 são previstos para programas de gestão, voltados a despesas de cunho administrativo, e R$ 6.802.767.222.000,00 dirigem-se a programas finalísticos, sendo os recursos distribuídos nos programas associados aos cinco eixos do PPA e à Estratégia Nacional de Defesa, da seguinte forma: Econômico: R$ 4.465.891.959.000,00; Social: R$ 1.763.180.680.000,00; Infraestrutura: R$ 384.189.255.000,00; Ambiental: R$ 139.857.971.000,00; Institucional: R$ 10.210.562.000,00; Estratégia Nacional de Defesa: R$ 39.436.795.000,00.

59. Como visto anteriormente, o segundo pilar do PPA 2020-2023 é o realismo fiscal. Como o plano foi elaborado já sob a vigência da Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece um teto para as despesas do governo federal por vinte anos, buscou-se adotar parâmetros para os gastos públicos no PPA que respeitassem os limites impostos pelo Novo Regime Fiscal.

60. De fato, a elaboração do novo PPA baseou-se em premissas macroeconômicas muito próximas das de mercado: no cotejo com as expectativas do Boletim Focus de 30/8/2019, encontram-se pequenas divergências de critério, no caso da taxa de câmbio e da Selic, pois o governo trabalha com médias anuais, e o mercado, com valores finais. Essa aderência às projeções de agentes privados é um importante passo para garantir o realismo das projeções apresentadas. No passado, verificou-se frequentemente que os instrumentos de planejamento governamentais, inclusive o PPA, padeciam de incongruência com a realidade, revelando-se excessivamente otimistas. Isso concorria para fulminar a credibilidade do planejamento governamental.

61. São relacionadas, a seguir, as projeções do PIB pelo mercado, com espeque nas projeções de crescimento real e do deflator. Como o mercado não faz projeção para o deflator, o dado foi estimado, aplicando-se ao deflator indicado na grade de parâmetros a proporção entre as taxas Selic esperadas pelo mercado e pela SPE. Mesmo com as diferenças, o PIB implicitamente projetado pelo mercado atinge uma diferença máxima de 0,48% do estimado pelo governo para 2022. Pode-se concluir, portanto, que há uma convergência entre as estimativas que amparam a elaboração do PPA, comparadas com as projeções de mercado.

Premissas adotadas na elaboração do PPA 2020-2023

	2020	**2021**	**2022**	**2023**
PIB: Variação % anual	2,20%	2,50%	2,50%	2,50%
IPCA: Variação % acumulada no ano	3,90%	3,70%	3,70%	3,80%
Taxa de Câmbio R$/US$: média anual	3,8	3,8	3,9	3,9
Taxa SELIC (% ao ano): média anual	5,60%	7,00%	7,50%	7,50%
Grade de parâmetros da SPE em 12/8/2019				
	2020	**2021**	**2022**	**2023**

PIB: Variação real	2,20 %	2,50 %	2,50 %	2,50 %
IPCA	3,90 %	3,70 %	3,70 %	3,80 %
Câmbio	3,80	3,80	3,90	3,90
Selic	5,60 %	7,00 %	7,50 %	7,50 %
PIB (R$ milhões)	7.614.622	8.141.287	8.705.437	9.310.028
Variação nominal	6,40 %	6,90 %	6,90 %	6,90 %
Deflator	4,10 %	4,30 %	4,30 %	4,30 %
Expectativas de Mercado (Relatório Focus de 30/8/2019)				
	2020	**2021**	**2022**	**2023**
PIB: Variação % anual	2,10 %	2,50 %	2,50 %	
IPCA: Variação % acumulada no ano	3,90 %	3,80 %	3,50 %	
Taxa de Câmbio R$/US$: final	3,82	3,88	3,90	
Taxa SELIC (% ao ano): final	5,30 %	7,00 %	7,00 %	
Deflator equivalente	4,00 %	4,40 %	4,10 %	
PIB	7.592.689	8.121.676	8.663.331	
Diferença entre Focus e Governo				
	2020	**2021**	**2022**	**2023**
PIB: Variação real	-0,1 p.p.	0,0 p.p.	0,0 p.p.	
IPCA	-0,1 p.p.	0,0 p.p.	-0,2 p.p.	
Taxa de Câmbio R$/US$	0,02	0,08	0	
Taxa SELIC (a.a.)	-0,4 p.p.	0,0 p.p.	-0,5 p.p.	
PIB: diferença percentual	-0,29%	-0,24%	-0,48%	

II.6 Mecanismos de monitoramento e avaliação no novo modelo de PPA

62. O terceiro pilar do PPA 2020-2023 é a integração entre o planejamento e a avaliação de políticas. Esse é um dos marcos almejados pelos formuladores do PPA 2020-2023. O projeto de lei apresentado reafirma a importância de mecanismos de monitoramento e avaliação como elementos fundamentais de governança do plano (arts. 13-16).

63. Identifica-se, na mensagem presidencial do PLPPA, que o monitoramento é descrito como um processo contínuo de acompanhamento dos resultados dos programas, para que as falhas na implementação sejam detectadas tempestivamente, possibilitando a correção de rumos. Por sua vez, a avaliação é o trabalho de análise global da política, com o objetivo de estudar suas características e seus efeitos (peça 27, p. 18).

64. É salutar que o monitoramento e a avaliação sejam prestigiados na metodologia do PPA 2020-2023. Quanto ao funcionamento previsto dos mecanismos de monitoramento e avaliação, existem importantes lacunas no modelo, como será indicado adiante.

III. RISCOS, LACUNAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA

65. Em linha com o relatório de planejamento desta fiscalização, o presente trabalho voltou-se à identificação de riscos associados à proposta de plano plurianual referente ao quadriênio 2020-2023. As análises empreendidas tiveram como critérios as deliberações anteriores do TCU, visando ao aperfeiçoamento do PPA e do modelo de planejamento do governo federal.

66. Foram detectados riscos, lacunas e oportunidades de melhoria, conforme exposto nos itens seguintes.

III.1. Necessidade de desdobramento dos programas do PPA no planejamento estratégico dos órgãos setoriais

67. A progressão do entendimento da equipe técnica responsável pela elaboração do PPA 2020-2023 pode ser identificada no cotejo entre as propostas metodológicas que foram sendo produzidas ao longo do tempo (peças 11-14, 20-22). A primeira proposta metodológica do novo PPA (peça 11) não mencionava, por exemplo, a elaboração de anexo de investimentos plurianuais, a previsão de metas anuais nos sistemas gerenciais de planejamento governamental, nem a associação dos programas finalísticos do plano com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pactuados com as Nações Unidas. Nesse ínterim, foram sendo realizadas frequentes reuniões dos técnicos da Secap/ME com a equipe de fiscalização do TCU, em que foi externada a preocupação dos auditores do Tribunal com várias lacunas na metodologia, tendo algumas delas sido atendidas em novas versões do texto. Esse pode ser visto como um dos principais benefícios desta fiscalização, podendo ser-lhe atribuído um claro impacto positivo sobre o texto final da metodologia do plano plurianual. A contribuição do TCU foi mencionada na Mensagem Presidencial que acompanha o Projeto de Lei do Congresso Nacional 21/2019, referente ao PPA 2020-2023.

68. Na elaboração do PPA 2020-2023, o Poder Executivo optou pela simplificação metodológica e pela aposição do PPA como instrumento de planejamento de médio prazo. Nessas condições, decidiu-se que o plano não se deteria sobre elementos da dimensão estratégica (de longo prazo) nem detalharia as entregas planejadas de produtos, metas físicas e serviços de curto prazo, típicos da dimensão operacional.

69. Ocorre que o conhecimento das entregas esperadas que possibilitarão o alcance das metas é fundamental para que o modelo de planejamento seja coerente, dotado de credibilidade e, no final, efetivo. O projeto de PPA encaminhado ao Congresso não pormenoriza quais serão os produtos entregues à sociedade, os serviços prestados nem as aquisições necessárias. Sem o conhecimento do que se planeja entregar, a fim de cumprir as metas, o planejamento se assemelha a uma vaga declaração de intenções.

70. Conforme a metodologia adotada para o PPA 2020-2023, o plano plurianual não é o *locus* adequado para declarar tais entregas mais imediatas, que seriam típicas da camada operacional. Conforme consta do Manual Técnico do PPA (peça 22, p. 43), a proposta é a de que cada órgão setorial desenvolva ou reestruture seu planejamento institucional, para contemplar o planejamento operacional do plano.

71. Segundo o Manual Técnico, a cadeia causal de planejamento pode ser decomposta em cinco camadas: impactos, resultados, produtos, ações e insumos (peça 22, p. 17). Os impactos deverão ser definidos na estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo, enquanto os resultados são de incumbência do PPA. Na cadeia causal, todavia, cada camada depende das posteriores, de maneira que os resultados do PPA não fazem sentido lógico na ausência de produtos, ações e insumos.

72. O texto do projeto de lei fixa o prazo para elaboração de planejamento institucional, contado da publicação da lei, de: quatro meses, para ministérios e agências reguladoras; doze meses, para instituições de ensino; e oito meses, para as demais entidades autárquicas e fundações públicas federais (PLN 21/2019, art. 20). No entanto, vislumbra-se risco de falhas no desenho dos planos, associado à elaboração, simultaneamente, de dezenas de planos estratégicos institucionais. Será necessária uma eficaz coordenação e orientação técnica por parte do Centro de Governo na condução desses esforços simultâneos de planejamento nos ministérios, autarquias e fundações públicas federais.

73. Impende que os órgãos e entidades reflitam sobre seu planejamento estratégico e que, em particular, prevejam, de forma anualizada, as entregas, os indicadores de produtos (metas físicas) e os recursos orçamentários e não orçamentários necessários, no período de 2020 a 2023, para atingir as metas e os objetivos do PPA, em conformidade com disposições da Constituição e das leis. Essas disposições estabelecem, entre outros aspectos, que deve ser guardada coerência entre o PPA e os demais planos nacionais, regionais e setoriais afetos à área, realizando-se o planejamento institucional de forma regionalizada sempre que possível.

74. Com relação aos programas multissetoriais do PPA, que demandam a articulação de vários órgãos e entidades federais para sua consecução, o planejamento será ainda mais complexo, havendo a necessidade da discussão conjunta entre os atores envolvidos, de modo que as entregas à sociedade, presentes num mesmo programa, sejam adequadamente previstas nos diferentes planos estratégicos institucionais dos órgãos e entidades envolvidos, evitando-se lacunas, sobreposições e fragmentações entre políticas públicas.

75. O Poder Executivo lançou edital referente ao pregão eletrônico n. 03/2019, UASG 201057 (processo 19973.100256/2019-65), para contratação de empresas em apoio à elaboração dos planos estratégicos individuais (peça 36). No entanto, não há menção específica no termo de referência para que os planos individuais desdobrem as metas dos programas finalísticos do PPA em produtos e metas físicas intermediárias.

Existe, somente, orientação para que o planejamento estratégico dos órgãos e entidades "[considerem] os principais referenciais estratégicos do governo, como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDES) e o Plano Plurianual (PPA 2020-2023)" (peça 36, p. 23). Afigura-se, assim, evidente risco de que o plano estratégico individual não preveja cabalmente as entregas intermediárias relativas aos programas do PPA.

76. O manual técnico do PPA atribui aos Comitês Ministeriais de Governança (CMGs ou "CIG-zinhos") a supervisão desse processo em cada órgão. No entanto, restam dúvidas sobre a institucionalização dos CMGs, a sua capacidade de zelar por requisitos como a multissetorialidade e a regionalização, os limites de sua atuação nos entes da administração indireta (autarquias e fundações) e a existência de uma estrutura interministerial de coordenação e orientação técnica dos CMGs, função que compete ao Centro de Governo. A incerteza é reforçada pelo conteúdo do manual técnico do PPA, que trata do "potencial de articulação exercido pelos 'CIG-zinhos'" (peça 22, p. 34), como um exercício teórico, sem a especificidade necessária para atender a uma tarefa de tamanha complexidade.

77. Considerando o desafio que representa a elaboração simultânea de planos estratégicos institucionais em dezenas de órgãos e entidades, o curto período de tempo para a tarefa, os riscos de heterogeneidade entre os planos e a importância desse processo para o desdobramento dos programas do PPA, resta clara a necessidade de orientação quanto aos requisitos e atributos mínimos que tais planos devem conter para garantir a sua coerência com o PPA. Devem ser especificados, ao menos, objetivos específicos, metas intermediárias e respectivos custos, indicadores de eficácia e eficiência, bem como ações orçamentárias e não orçamentárias associadas. Outrossim, há que se garantir a formalização e a publicidade daqueles planos, bem como a sua atualização e o seu monitoramento e avaliação periódicos.

78. Nesse sentido, propõe-se recomendar ao Ministério de Economia e à Casa Civil que definam em ato normativo, com a devida publicidade, os requisitos e os atributos mínimos que devem constar dos planos estratégicos dos órgãos e entidades responsáveis por programas finalísticos do PPA 2020-2023, a exemplo de objetivos específicos, metas intermediárias e respectivos custos, indicadores de eficácia e eficiência, ações orçamentárias e não orçamentárias associadas, a fim de garantir a exequibilidade do plano e cumprir o requisito da transparência, essencial para que a sociedade possa conhecer os compromissos de cada órgão em relação ao pacto mais amplo expresso no PPA. Propõe-se, ainda, dar ciência ao Congresso Nacional de lacuna decorrente da inexistência de lei dispondo sobre critérios mínimos para os instrumentos de planejamento governamentais, prevista no art. 174, § 1º da Constituição Federal, inclusive planos estratégicos de órgãos e entidades do setor público.

III.2. Fragilidades nos mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023.

79. Um dos pilares do PPA 2020-2023 é a ênfase no monitoramento e avaliação de políticas. Trata-se de proposta favorável ao aprimoramento da gestão pública, ao possibilitar a detecção tempestiva e correção de rumos durante a implementação das políticas, por meio do monitoramento, e a obtenção de conclusões baseadas em evidências, em virtude da avaliação. Em conjunto, o monitoramento e a avaliação, se bem implementados, combatem desperdícios, inibem a corrupção, e tornam possível maior racionalidade na alocação de recursos públicos, com melhores resultados para a população.

80. Essa ênfase se reflete na metodologia do plano, em que se almejam sinergias entre o planejamento e as funções de monitoramento e avaliação, incidindo sobre ações orçamentárias e não orçamentárias, a contribuir para o aprimoramento do ciclo de planejamento e gestão de políticas públicas (CARDOSO JR., José Celso. *Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado*. Texto para Discussão 1584. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), março de 2011. p. 38).

81. Consoante a metodologia do PPA 2020-2023, o monitoramento dos programas finalísticos será formalmente de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), embora a execução caiba à Secretaria de Gestão (Seges) (peça 22, p. 34). Já a avaliação dos resultados será atribuição da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Secap/ME), com o apoio de suas subsecretarias de avaliação, e respeitando diretrizes do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que conta com dois comitês de apoio, o de Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) e o de Subsídios (CMAS), sendo a Secap a secretaria executiva dessa estrutura institucional.

82. Como o monitoramento será de responsabilidade da SOF, mas atribuído à Seges, há incerteza quanto ao nível de articulação entre essas secretarias, à capacidade de a Seges cumprir esse papel a contento e à possibilidade de se recrutar o apoio de outras unidades. Ressalte-se que, segundo o Decreto 9.745/2019 (art. 127), a Seges tem atribuições ligadas à formulação de políticas e diretrizes para a gestão pública, bem como propor, coordenar e apoiar a implementação de planos e políticas, e formular e prestar orientação normativa da

gestão de logística, convênios e aquisições. Conclui-se que as várias atribuições regulamentares da Seges não alcançam o monitoramento da execução de políticas, o que causa dúvidas sobre a factibilidade do desenho proposto no PPA para o monitoramento.

83. A metodologia refere-se à "[pretensão de] estabelecer processo de trabalho estruturado e permanente de monitoramento dos programas, o que será facilitado na medida em que a organização deste plano seja centrado nos objetivos prioritários para o Governo Federal e seus Ministérios" (peça 22, p. 34). Resta evidente que a definição de atribuições e responsabilidades quanto ao monitoramento do PPA não está bem definida.

84. A esse respeito, cumpre ressaltar que foram verificados, em resposta a diligência do TCU (peças 23 e 24), o desencontro e a ausência de definição clara quanto às atribuições dos atores do Poder Executivo encarregados de supervisionar tão importante etapa do planejamento federal. Na mencionada diligência, foi questionado (peça 24, p. 6):

b. Quais são as medidas adotadas e/ou planejadas para que as instâncias de monitoramento e avaliação de programas sejam efetivamente estruturadas, conduzindo monitoramento contínuo e avaliações mais frequentes, e contem com recursos humanos e materiais adequados para o atendimento a essas missões?

85. Em resposta (SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME; peça 25), a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) sugeriu que fossem coletados subsídios junto à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria de Gestão (Seges). Por seu turno, a SOF afirmou, na Nota Informativa SEI 1/2019/SEARI/SOF/FAZENDA-ME (peça 34, p. 2), que, "salvo melhor juízo, não compete a esta Secretaria o acompanhamento do plano plurianual". Já a Seges, na Nota Informativa SEI 4/2019/GABIN/SEGES/SEDGG-ME (peça 35), redarguiu que não possui competências quanto ao acompanhamento e monitoramento do PPA e que essas competências são da Secap, não sendo possível se pronunciar sobre um tema em relação ao qual não haveria guarida regimental. A Seges ressaltou que o Manual Técnico do Plano Plurianual (MTPPA) 2020-2023, então em elaboração, necessitaria de ajustes para se adequar à estrutura regimental vigente.

86. Verifica-se falta de definição quanto à atribuição de competências relativas ao acompanhamento e monitoramento do PPA entre as secretarias do Ministério da Economia, sendo necessário proceder à definição clara dessas atribuições.

87. Relativamente à avaliação, sua institucionalização na administração federal avançou com a edição do Decreto 9.834/2019, que instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Importantes iniciativas recentes que também contribuem para o fortalecimento da avaliação no setor público foram a edição dos Guias de Avaliação *Ex Ante* e *Ex Post*, em 2018, e o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança na administração pública federal. Esse decreto, além de respaldar a avaliação como componente fundamental da política de governança, criou o Comitê Interministerial de Governança (CIG), composto pelos ministros da Casa Civil, Economia e Controladoria-Geral da União. O CMAP, por seu turno, é integrado pelos secretários-executivos dos mesmos ministérios.

88. O CIG, no exercício do papel de instância política de governança no Executivo, confere legitimidade à avaliação de políticas públicas levada a cabo pelo governo. Ao CMAP, cabe a definição das políticas que serão avaliadas, a análise dos resultados de avaliações e a interlocução com a instância política representada pelo CIG, comunicando a agenda de avaliações e propondo melhorias nas políticas públicas com base nos resultados das análises. O CMAP tem assessoramento técnico dos comitês de avaliação de gastos diretos (CMAG) e de subsídios (CMAS).

89. O projeto de lei do PPA 2020-2023 trata da avaliação e monitoramento nos arts. 13 a 17. Dispõe que a seleção de políticas a serem avaliadas obedecerá a "critérios de materialidade, criticidade e relevância", nos termos de regulamento. Demais, prevê o encaminhamento, ao Congresso Nacional, de relatório anual com os resultados e as recomendações das avaliações levadas a cabo.

90. Nota-se o esforço para fortalecer instâncias centrais de avaliação no Poder Público e de promover a desejável integração entre planejamento e avaliação. No entanto, a implantação dessas novas instâncias é muito recente. O país ainda não tem uma cultura de tomada de decisões baseadas em evidências no setor público e pairam dúvidas sobre a suficiência, a abrangência e a tempestividade nos resultados do modelo de avaliações vigente, cujo amadurecimento é um processo em andamento.

91. No que diz respeito especificamente ao PPA 2020-2023, embora haja uma intenção declarada de integrar monitoramento e avaliação, faltam elementos mais concretos que sinalizem como se dará esse processo. O manual técnico do PPA é inespecífico, limitando-se, em linhas gerais, a apresentar o novo desenho institucional de avaliação por instâncias centrais (peça 22, pp. 35-36).

92. Nessas condições, o desenho da sistemática de avaliação atrelada ao PPA dependerá, em larga medida, do regulamento a ser elaborado pelo Poder Executivo. Remanescem incertezas quanto aos critérios específicos de priorização das avaliações, sobre o objeto das avaliações (programas finalísticos ou recortes desses programas), o número de avaliações que serão empreendidas, a participação dos órgãos gestores das políticas setoriais e as providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações.

93. É importante destacar, ainda, conforme visto no item anterior desta análise, que, no modelo adotado para o PPA 2020-2023, a coerência entre esse plano e os planos estratégicos é absolutamente necessária para que seja possível monitorar as entregas e os indicadores intermediários que permitirão o alcance das metas e dos objetivos estatuídos, o que será analisado a seguir. No entanto, grande parte dos planos estratégicos dos órgãos e entidades responsáveis pela execução dos programas finalísticos apenas estarão finalizados doze meses após o início da vigência do novo PPA (1º/1/2020), consoante se depreende do texto do PLN 21/2020 (art. 20, parágrafo único). Nesse sentido, é imperioso que o Poder Executivo adote medidas que viabilizem o monitoramento da implementação do PPA desde que a lei que o instituir passe a viger, sob o risco de que eventuais ações corretivas que possam ser adotadas desde o primeiro ano do plano não sejam tomadas.

94. No Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, item 9.3.2.1, o TCU emitiu recomendação, para que o PPA se converta em:

"(...) instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, em conformidade com o artigo 165, § 7º, da Constituição Federal".

95. Diante das indefinições em relação ao monitoramento das metas estabelecidas e da baixa capacidade de orientar recursos em vista da possibilidade unilateral de alteração de valores e metas – fragilidade a ser explicada no item III.3 a seguir –, conclui-se que tal recomendação não foi atendida, em sua plenitude, na metodologia proposta para o PPA 2020-2023.

96. Outrossim, o item 9.3.6 do mesmo acórdão carreia recomendação para que sejam definidos:

"(...) arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação: a) entre programas e ações que integram o PPA; b) de planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal e com planos, políticas e programas já existentes; c) de novas leis e emendas com os objetivos das políticas, programas e ações governamentais já existentes; d) entre políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental."

97. Verifica-se que há um esforço no sentido de estabelecer novos arranjos de governança, a exemplo do estabelecimento do Comitê Intergovernamental de Governança (CIG) e dos Comitês Internos (ou Ministeriais) de Governança (CMGs ou "CIG-zinhos"). No entanto, essas estruturas encontram-se em fase de institucionalização e não suprem a referida deliberação, devendo esta, portanto, ser considerada em andamento.

98. À luz do exposto, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil, que, no normativo que for editado sobre o processo de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023, definam claramente atribuições e responsabilidades quanto ao monitoramento, realizando, se necessário, a readequação das competências regimentais das unidades a que competirá esse encargo permanente, e instituindo critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do plano plurianual que especifiquem a periodicidade das avaliações, a participação dos gestores das políticas setoriais e as providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações.

III.3. Possível comprometimento da transparência e da credibilidade do plano decorrente da possibilidade de alteração unilateral de atributos dos programas

99. Como já visto, a construção do PPA 2020-2023 teve por base o princípio da simplificação metodológica. Os formuladores do plano reduziram a quantidade de elementos do PPA e a sobreposição de atributos verificada no modelo anterior. Adicionalmente, a diminuição da quantidade de atributos foi acompanhada da exclusão de alguns deles do texto legal. Diversas características dos programas do PPA poderão ser encontradas apenas em consulta a sistemas do governo federal, como resultados esperados, o problema tratado, o público-alvo, a articulação federativa e a interação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A fundamentação foi a de manter no projeto de lei apenas os aspectos imprescindíveis, sendo excluídos os demais atributos, que são considerados elementos gerenciais.

100. Por seu turno, o art. 19 do PLN 21/2019 autoriza o Poder Executivo a alterar unilateralmente elementos do plano. Assim como ocorreu com o PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2016, art. 15), diversos elementos do novo PPA poderão ser alterados a qualquer momento pelo Executivo, o que não contribui para a

transparência e a credibilidade do plano (*Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks*. Banco Mundial, 2013. p. 195). Se bem utilizada, essa escolha pode se refletir num plano dinâmico e aderente às necessidades da sociedade; no entanto, há o risco de que os elementos do plano sejam rotineiramente alterados, convertendo-se em meras "contas de chegada".

101. Ressalte-se que, entre os fatores que poderão ser alterados por um ato infralegal, estão as metas (PLN 21, art. 19, II) e os investimentos plurianuais (PLN 21, art. 19, I, "d"). Assim, segundo a proposta, o próprio ente responsável por cumprir as metas e realizar os investimentos poderá mudá-los sem a necessidade de submeter as alterações ao Congresso Nacional, responsável pela fiscalização da execução das leis orçamentárias.

102. Ademais, os elementos gerenciais dos programas não foram encaminhados no projeto de lei e, portanto, não foram objeto de pactuação legislativa. Esses elementos poderão ser alterados, livremente e de forma unilateral, pelo Poder Executivo, que é o responsável por sua implementação.

103. Resulta do novo modelo de PPA uma permissão mais extensa para que as características dos programas finalísticos pactuados sejam alteradas a qualquer momento, o que contribui para minar a credibilidade do plano plurianual como instrumento de planejamento. Dessa forma, entende-se oportuno recomendar ao Executivo que, no ato normativo que regulamente a gestão, o monitoramento e a avaliação do PPA 2020-2023, defina os atos e os sistemas por meio dos quais serão estabelecidos os atributos gerenciais do plano, especificando períodos para revisão, bem como os atores responsáveis por realizá-la e ratificá-la. Ademais, é desejável que a própria lei disponha sobre os princípios e/ou requisitos para proceder a essas alterações, devendo o Congresso Nacional ser informado da necessidade de preenchimento dessa lacuna.

III.4. Inexistência de indicadores na camada estratégica do plano

104. Como ressaltado acima, a metodologia do PPA 2020-2023 visa a reforçar o plano plurianual como instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal. Essa decisão, que pode trazer ganhos para a efetividade do PPA, também acarreta consequências que não podem ser olvidadas. Por um lado, as entregas e as metas físicas dos programas passam a depender de planejamento operacional a ser formulado por cada órgão ou entidade responsável pelos programas finalísticos. Sob outro prisma, o planejamento de longo prazo também recebe menor guarida do PPA no modelo proposto.

105. Conforme consta do Manual Técnico do PPA 2020-2023, a camada estratégica do plano é composta pelos eixos e pelas diretrizes, as quais constam do art. 3° do PLN 21/2019. Por opção metodológica, deixou-se de associar indicadores de efetividade à dimensão estratégica do PPA, uma vez que, supostamente, esses indicadores derivariam dos indicadores-chave nacionais associados à estratégia de longo prazo.

106. Contudo, essa estratégia ainda não foi objeto de institucionalização, remanescendo em discussão no âmbito do Poder Executivo. Em 2017, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 9.163/2017, que trata da política de governança da administração pública federal e dispõe sobre a Endes. Nos termos do projeto, a Endes conteria um conjunto de índices-chave nacionais e objetivos nacionais de longo prazo, para o período de doze anos. Não houve, no entanto, até o momento, andamento ulterior do tema no âmbito do Poder Legislativo.

107. A discussão sobre o PPA 2020-2023 trata-se de ocasião propícia, portanto, para a retomada das discussões sobre a estratégia nacional de longo prazo. O país padece da falta de uma estratégia que reflita os rumos anelados pela sociedade para o longo prazo, com a definição de prioridades a serem alcançadas além dos estreitos limites temporais de um mandato presidencial, prevendo orientações para os agentes econômicos e coordenando as expectativas dos cidadãos.

108. Outrossim, a definição de um conjunto de índices-chave (ou indicadores-chave) nacionais proporciona a aferição do progresso do país, com caráter multidimensional, lastreado nas aspirações e nos valores da sociedade. No contexto da estratégia de longo prazo, os índices-chave nacionais comunicam as variáveis que contribuem para o alcance dos objetivos definidos no longo prazo (*Intosai Working Group on Key National Indicators* (WGKNI). *White Paper*. 2013. pp. 9-16).

109. Registre-se que o estabelecimento de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais foi objeto de deliberação do Tribunal, no Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário (rel. min. substituto Marcos Bemquerer), ao passo que a formulação da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social foi tema de deliberação, nos Acórdãos 709/2018-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo) e 2.608/2018-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler). Por sua vez, o item 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018 prevê recomendação para a "integração e articulação do plano nacional integrado de longo prazo que vier a ser formalizado com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o Plano Plurianual". Esse tema está sendo monitorado

pelo TCU no âmbito do TC 020.750/2019-6, que consolida o Relatório de Resultado de Políticas e Programas Públicos (RePP) referente ao exercício de 2019

110. De toda sorte, cabe informar ao Congresso Nacional sobre a necessidade de definição de um sistema de indicadores-chaves nacional, o qual deve estar refletido nas diretrizes estratégicas do PPA e tem como finalidade informar periodicamente a posição e a evolução do nível do desenvolvimento nacional, com fundamento no § 1º do art. 165 da CF/1988, que estabelece que o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal; no art. 174 da CF/1988, que estabelece que o planejamento é determinante para o setor público, e seu § 1º, que preconiza o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual deve incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento; na alínea "a" do inciso VII do art. 7º da Lei 12.527/2011, que determina que os órgãos e entidades do Poder Público assegurem a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; no inciso III do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que estabelece como diretriz da governança pública monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

III.5. Dissociação entre planejamento e informações de custos

111. A contabilidade de custos é uma ferramenta gerencial sumamente relevante, a possibilitar o levantamento dos custos diretos e indiretos atinentes à provisão de bens e serviços. Trata-se de informação crucial para a tomada de decisões numa organização, permitindo a detecção mais precisa de desperdícios e ineficiências.

112. A adoção da contabilidade de custos na administração pública está prevista na Lei 4.320/1964, no Decreto-Lei 200/1967 e na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). No entanto, somente em 2010 ocorreu, na esfera federal, o desenvolvimento do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC).

113. Esse recente avanço da contabilidade de custos no governo federal ainda não alcançou a integração planejamento-custos. Na administração federal, um dos obstáculos para essa integração era a baixa sinergia entre as unidades de responsáveis pela formulação do planejamento governamental, pertencentes ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e aquelas encarregadas da contabilidade de custos, integrantes do Ministério da Fazenda.

114. Com a fusão das pastas do Planejamento e da Fazenda no novo Ministério da Economia, seria possível prever, em tese, uma interação facilitada, por passarem, ambos, a integrar a mesma estrutura hierárquica.

115. No entanto, não se identificou, na elaboração do PPA 2020-2023, uma evolução no que diz respeito aos custos. Não há registro de que a contabilização dos custos das políticas haja sido considerada no processo de planejamento. Com essa integração, seria viável, por exemplo, que um programa finalístico do PPA fosse desenhado a fim de incorrer o mínimo possível de custos, com os mesmos resultados, o que geraria ganhos de eficiência e imediatos benefícios à sociedade.

116. A integração entre a contabilidade de custos e o planejamento governamental é um dos itens merecedores de atenção nas próximas iterações dos instrumentos de planejamento federais. A condução de revisões de gastos (*spending reviews*) representaria um avanço substancial na compreensão dos custos decorrentes das políticas governamentais.

117. Em função do exposto, cumpre ressaltar a necessidade de estudos adicionais sobre a necessidade de maior integração entre custos e planejamento governamental, tema cujo aprofundamento refoge ao escopo do presente trabalho.

III.6. Baixo índice de regionalização do plano

118. A Constituição Federal prevê que o plano plurianual "estabelecerá, de forma regionalizada, as 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". A *ratio legis* remonta-se ao objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais, que deve ser considerado quando do planejamento governamental.

119. Sem embargo disso, análise dos anexos do projeto de lei do PPA 2020-2023 revela que somente onze das 66 metas (16,7%) foram apresentadas de forma regionalizada (trata-se das metas 052H, 052Q, 050G, 050L, 050H, 050I, 051C, 051M, 052E, 051F e 052C) (peça 29).

120. Ressalte-se que, no termo de referência relativo ao pregão eletrônico 03/2019, UASG 201057 (processo 19973.100256/2019-65), para contratação de empresas em apoio à elaboração dos planos estratégicos individuais que consignarão as efetivas entregas à população, não há referência à regionalização (peça 36).

121. Diante do exposto e com fulcro no art. 165, § 1º, da Constituição Federal, sugere-se ao Tribunal informar ao Congresso Nacional essa característica do projeto de lei e recomendar ao Poder Executivo que adote as medidas necessárias para promover a regionalização dos objetivos e das metas constantes do PPA, no processo de revisão do plano, caso as falhas persistam na lei que advier do referido projeto de lei, e nos planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos.

III.7. Oportunidades de melhoria no texto do PLN 21/2019

122. No texto do Projeto de Lei do Congresso Nacional 21/2019, relativo ao Plano Plurianual 2020-2023, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso, em 30/08/2019, foram identificados trechos que podem levar ao enfraquecimento do plano.

123. No art. 2º, II, a meta é definida como "declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, *que contribui para o alcance do objetivo* [grifo nosso]". Assim, o resultado alcançado apenas contribui para o alcance do objetivo. No contexto do PPA vigente, embora a meta seja descrita meramente como uma contribuição, essa definição é consentânea com a dificuldade de ajustar uma única meta a cada programa.

124. O art. 2º, XVII, define o programa de gestão como conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias "que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais". Dizer-se que o programa de gestão não é passível de associação aos programas finalísticos pode induzir a uma interpretação estanque dos programas de gestão, inviabilizando a decomposição de valores globais por órgão. Esse seria um resultado indesejável, a reduzir a transparência e a *accountability* do plano.

125. O artigo 7º estatui que o valor global dos programas do PPA não constitui limite, seja à programação, seja à execução dos orçamentos. Portanto, os valores previstos servem apenas como subsídio para a construção dos programas do plano. Diante disso, o PPA 2020-2023 não constitui um *medium term budgetary framework* (MTBF), paradigma internacional de orçamentação no qual são fixadas de antemão as despesas plurianuais, sujeitas a revisão.

126. Existe, no entanto, a previsão de um mecanismo salutar, típico de MTBFs, no projeto de lei: o estabelecimento de contratos de desempenho, inclusive na administração direta (art. 12), que deverão buscar o alcance das metas do PPA e das que forem delineadas no planejamento institucional do órgão (cf. peça 27, p. 20). Esses contratos de desempenho são previstos no art. 37, § 8º da Constituição, incluído pela Emenda 19/1998, mas nunca foram regulamentados. A contratualização pode permitir que, no futuro, o financiamento seja atrelado a resultados. Se bem desenhada, essa parametrização pode inaugurar uma era de avanços gerenciais na administração direta federal.

III.8. Oportunidades de melhorias na definição dos investimentos plurianuais prioritários

127. Especificamente quanto aos investimentos plurianuais, destaca-se o seguinte. O artigo 8º do PLN 21/2019 dispõe sobre diretrizes para inclusão de investimentos plurianuais prioritários no Anexo III do PPA. Foram usados como critérios: a execução financeira acumulada superior a 20% de seu custo total estimado e o prazo esperado de conclusão até 2023 (PLN 21/2019, art. 8º; peça 28, p. 4). Tais critérios foram definidos pela Resolução 1, de 24/07/2019, do Comitê Interministerial de Governança (CIG). Segundo apresentação do Ministério da Economia, a priorização recaiu sobre as seguintes áreas: infraestrutura, defesa, segurança pública, recursos hídricos, saúde e educação infantil (peça 33, p. 8).

128. Na Nota Técnica Conjunta 003/2019, elaborada pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para subsidiar a apreciação do projeto de lei do PPA 2020-2023, evidencia-se um importante aspecto sobre a priorização de investimentos no PPA. Segundo a nota técnica, os critérios adotados para a priorização de investimentos (execução financeira superior a 20% até junho de 2019 e conclusão até 2023) são unicamente quantitativos, impedindo uma reflexão sobre aspectos qualitativos quanto à destinação dos investimentos do setor público (peça 37, p. 28). Outros problemas levantados pelas Consultorias da Câmara e do Senado são: a presença indistinta de investimentos de baixo vulto ao lado de inversões estruturantes (p. 22); a prevalência de investimentos de estatais não dependentes sobre aqueles financiados pelo orçamento fiscal e da seguridade social (p. 27-28); e a ausência de regionalização das despesas de capital (p. 23).

129. A ausência de definição sobre aspectos qualitativos de fato é uma lacuna significativa, sobretudo em contexto de restrição orçamentária sob o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95/2017, no qual se verifica tendência de achatamento das despesas discricionárias, e consequente perda da capacidade de investimento do Estado. Nessas condições, é ainda mais relevante que os recursos investidos sejam criteriosamente selecionados, do ponto de vista da qualidade do gasto público. Ainda que o art. 45 da LRF preveja a priorização dos projetos em andamento, esse critério deve ser harmonizado com o contexto mais amplo de restrição fiscal, adequado à necessidade premente de se aumentar a eficiência e a efetividade do gasto público. Por outro lado, o parâmetro estritamente quantitativo sobre "projetos em andamento" já é objeto de definição pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo desejável que o PPA contemple critério de qualidade como orientador dos investimentos a serem realizados num horizonte de médio prazo.

130. Em vista do exposto, propõe-se dar ciência, ao Congresso Nacional, desse aspecto do projeto de lei atinente ao PPA, para subsidiar a deliberação daquela Casa legislativa acerca do PLN 21/2019.

IV. DEFICIÊNCIAS NOS PROGRAMAS FINALÍSTICOS DO PPA 2020-2023

131. As unidades técnicas do TCU realizaram análise dos programas finalísticos presentes no projeto de lei relativo ao PPA 2020-2023. Ao todo, 29 dos 66 programas finalísticos foram avaliados por nove unidades do Tribunal.

Programas finalísticos do PPA 2020-2023 analisados pelo TCU

6012 – Defesa Nacional	2222 – Saneamento Básico
6011 – Cooperação com o Desenvolvimento Nacional	2220 – Moradia Digna
5011 – Educação Básica de Qualidade	2218 – Gestão de riscos e Desastres (Defesa Civil)
1041 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais	2218 – Mobilidade Urbana
2202 – Defesa Agropecuária	3001 – Energia Elétrica
2216 – Política Externa	5017 – Assistência Farmacêutica no SUS
2212 – Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade	5021 – Gestão e Organização do SUS
2217 – Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	5023 – Vigilância em Saúde
2223 – A Hora do Turismo	5018 – Atenção Especializada em Saúde
2208 – Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	5019 – Atenção Primária à Saúde
2204 – Brasil na Fronteira do Conhecimento	5022 – Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena
3002 – Geologia, Mineração e Transformação Mineral	5020 – Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde
2221 – Recursos Hídricos	5031 – Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
2205 – Conecta Brasil	5028 – Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas
	2214 – Nova Previdência

132. A metodologia da análise baseou-se nos elementos dos programas presentes no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e se estendeu a aspectos gerenciais, que não estão presentes nos anexos ao projeto de lei do PPA. A avaliação centrou-se nos seguintes pontos essenciais: i) coerência interna do programa, tendo em vista a adoção do modelo lógico, segundo o qual os resultados do programa construído devem incidir sobre as causas do problema identificado; e ii) adequação e qualidade dos objetivos, dos indicadores e das metas dos programas. Importante salientar, ainda, que a análise não foi exaustiva, considerando o tempo exíguo desde que foram dados a conhecer os programas finalísticos, conforme seção "Limitações inerentes à auditoria" deste relatório.

133. Na análise, foram considerados os aspectos destacados no item 9.3.2.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, rel. min. substituto Marcos Bemquerer, que continha recomendação a fim de que:

"(...) o plano favoreça a gestão, a transparência e o controle, ao contemplar aspectos como: a) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; b) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; c) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; d) indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; e) indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de

cálculo para sua definição; f) indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado."

134. Foram identificadas diversas falhas e inadequações de construção em praticamente todos os programas analisados, o que compromete a gestão, a transparência e o controle do plano, evidenciando que a recomendação supracitada não foi devidamente atendida. A seguir, são consolidados os principais pontos verificados nessa análise. Por sua vez, o detalhamento das falhas identificadas em cada programa encontra-se no Anexo 2 deste relatório.

135. Em que pese o modelo lógico ter sido adotado como metodologia para a construção dos programas, a maior parte das inconsistências verificadas está associada à **falta de coerência** entre o problema identificado, o objetivo e o resultado esperado (meta) do programa e o escopo do indicador selecionado. Ou seja, a modificação de uma determinada realidade, estatuída no objetivo do programa, não necessariamente ataca as causas do problema descrito como o principal ou prioritário a ser atacado em determinado setor no curso do PPA 2020-2023. A falta dessa coerência leva à fragilização do planejamento estatuído no PPA e da ação governamental a ser empreendida sob sua orientação, a qual passa a se distanciar dos reais e mais urgentes problemas a serem resolvidos em determinada área.

136. O problema foi verificado nos seguintes programas: 6011 – Cooperação com o Desenvolvimento Nacional; 2216 – Política Externa; 2212 – Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade; 3002 – Geologia, Mineração e Transformação Mineral; 2221 – Recursos Hídricos; 2220 – Moradia Digna; 2218 – Gestão de Riscos e Desastres – Defesa Civil; 6012 – Defesa Nacional.

137. Outra constatação que se espalha por quase a totalidade dos programas analisados diz respeito à **insuficiência dos indicadores escolhidos**, tendo sido observado, de forma geral, que possuem escopo mais restrito que o necessário para aferir de forma satisfatória as pretensões expressas nos objetivos. Essa falha pode estar associada à decisão metodológica de se vincular apenas um indicador de resultado e uma meta por programa.

138. Essa decisão, por um lado, tem como implicações a vantagem da simplificação e a associação direta entre um indicador e aquilo que se pretende medir com ele (no caso, a meta do programa). Esse último ponto pode ser considerado um avanço em relação ao modelo anterior do PPA, uma vez que os indicadores dos programas temáticos dos planos de 2012-2015 e 2016-2019 não estavam associados a atributos específicos (objetivos, metas nem iniciativas), tendo pouca utilidade no acompanhamento do desempenho daqueles programas.

139. Por outro, impõe-se o desafio de se escolher um indicador suficientemente amplo para abarcar todas as dimensões contempladas pelo objetivo do programa. O desafio é potencializado pelo elevado nível de agregação dos programas, bem como pela complexidade e amplitude dos problemas que se buscam resolver nas áreas contempladas pelos programas. Dessa forma, dificulta-se a tarefa de se chegar a apenas um indicador que contemple todas as dimensões a serem impactadas por determinado programa.

140. A insuficiência do indicador caracteriza os seguintes programas: 5011 – Educação Básica de Qualidade; 2212 – Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade; 2208 – Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável; 2214 – Nova Previdência; 2205 – Conecta Brasil; 2218 – Gestão de Riscos e Desastres – Defesa Civil; 6012 – Defesa Nacional; 1041 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais; 2202 – Defesa Agropecuária.

141. Para tentar superar essa questão, alguns ministérios decidiram elaborar índice composto por cesta de indicadores. Em que pese ter facilitado ampliar o escopo de aspectos mensurados, a decisão apresenta outras dificuldades, como a de se definir a adequada **proporcionalidade** dos indicadores ponderados em um único índice, conforme verificado no programa 2214 – Nova Previdência, e a de se dar **transparência** aos parâmetros envolvidos na composição do indicador, como ocorre com o indicador do programa 6012 – Defesa Nacional.

142. Outro problema detectado em alguns programas foi a fixação de **metas que declaram a entrega de produtos**, mas não os resultados que se buscam alcançar com o programa. Por conseguinte, os **indicadores** adotados, nesses casos, **destinam-se a aferir produtos entregues**, contrariando a própria escolha metodológica para construção do plano, segundo a qual o indicador de cada programa deve aferir resultado.

143. Conforme consta do Manual Técnico do PPA (peça 22, p. 26), um dos pilares do modelo adotado reside no "foco em resultados", com o objetivo de potencializar a capacidade de transformação social e econômica do planejamento governamental. Com base nesse pilar, recomenda-se, no próprio manual (peça 22, p. 31), a adoção de indicador de resultado (seja ele de efetividade ou eficácia), contido na meta, para aferir o grau em que o programa se mostrou capaz de cumprir o objetivo almejado. No entanto, os programas 2217 –

Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano; 2204 – Brasil na Fronteira do Conhecimento; 2218 – Gestão de Riscos e Desastres – Defesa Civil; 2219 – Mobilidade Urbana; e 6011 – Cooperação com o Desenvolvimento Nacional não seguem a referida recomendação.

144. Destaca-se, ainda, a existência de quatro **programas sem indicadores mensuráveis**, o que constitui falha grave tanto do ponto de vista do modelo lógico como sob a ótica da transparência e da *accountability*, uma vez que se torna impossível monitorar e avaliar qualquer resultado em relação aos objetivos dos respectivos programas. São eles: 1041-Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais; 1058-Mudança do Clima; 2216-Política Externa; e 4002-Segurança Institucional.

145. Registre-se que, após a consolidação da análise das unidades do TCU sobre os programas do PPA, foi realizada reunião com a equipe técnica da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), em que foram discutidas as principais conclusões do trabalho de análise. A equipe da Secap demonstrou intenção de colaborar para a resolução de falhas nos programas, especialmente nos casos mais críticos, de ausência de indicadores mensuráveis.

146. No caso dos programas acima, a ausência do indicador é agravada pelo estabelecimento de metas que se correlacionam de forma indeterminada com a finalidade do respectivo programa, pois não são mensuráveis nem apresentam caráter de temporalidade, o que impede a sua calibração. Tampouco são apresentados pontos de partida (linha de base) nem o patamar que se deseja alcançar, inviabilizando qualquer análise objetiva do desempenho desejado. Ou seja, mais uma vez, o monitoramento, a avaliação, a transparência e a *accountability* são prejudicados.

147. No Anexo 1 a este relatório consta quadro com a síntese das inconsistências verificadas em cada programa. Por sua vez, a análise detalhada encontra-se no Anexo 2.

148. Diante do quadro verificado, para garantir que o PPA 2020-2023 cumpra de fato o seu papel como plano de médio prazo do governo federal e efetivamente estabeleça diretrizes e metas que contribuirão para a alteração de realidades problemáticas, é desejável que as inconsistências verificadas sejam avaliadas pelo Ministério da Economia, em conjunto com as pastas setoriais, e ajustadas, seja ainda na fase de discussão no âmbito do Poder Legislativo, seja por meio do processo de revisão do plano – que deve ser objeto de regulamentação –, seja por meio de ajustes nos próprios planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos. Por essa razão, propõe-se encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, juntamente com os Anexos 1 e 2 a este relatório, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos e Orçamentos do Congresso Nacional.

V. CONCLUSÃO

149. O novo modelo escolhido para o Plano Plurianual 2020-2023 (presente no PLN 21/2019) decorre de escolha em prol da simplificação metodológica e ênfase nos atributos atinentes ao planejamento de médio prazo (itens 36-38). Portanto, o cerne do plano encontra-se em sua camada tática: os 66 programas finalísticos, que visam atuar sobre as causas de problemas sociais específicos. Cada programa finalístico foi construído com a definição de um objetivo, um indicador e uma meta (item 50).

150. No que diz respeito a uma visão de longo prazo, o plano elenca cinco eixos, associados à proposta de estratégia de longo prazo em tramitação no Congresso (PL 9.163/2017), dos quais derivam doze diretrizes, que dão suporte, na camada tática, aos 66 programas finalísticos (itens 40-44). Ao lado dos programas finalísticos, o plano prevê ainda os programas de gestão, para despesas obrigatórias de manutenção administrativa – os programas de gestão são apresentados em elevado nível de agregação, havendo um para cada Poder da República (item 47). Por sua vez, na camada operacional, o desdobramento dos resultados esperados do programa em entregas de curto prazo depende da futura elaboração e revisão dos planos estratégicos de ministérios, autarquias e fundações públicas federais (itens 51-52).

151. O valor global de recursos previstos no PPA 2020-2023 atinge o montante de R$ 8,38 trilhões, sendo R$ 6,80 trilhões atinentes aos programas finalísticos, e R$ 1,58 trilhão relativos aos programas de gestão (item 57).

152. Foram vislumbradas, no decorrer da fiscalização, lacunas e oportunidades de melhoria no modelo. Não foram definidos os requisitos e atributos mínimos que devem constar dos planos estratégicos operacionais, cujas entregas e metas intermediárias, desdobrando os programas do PPA, são imprescindíveis para o planejamento (itens 66-77). Além disso, não há uma definição clara de competências e capacidades para o monitoramento e a avaliação do plano (itens 78-97).

153. Verificou-se ainda que a maior parte dos recursos não tem previsão regionalizada de alocação, não sendo possível definir em que medida contribuirão para reduzir as desigualdades regionais (itens 118-120).

Ademais, a alocação prevista de recursos não se encontra associada a informações de custos (itens 111-117). Permanece ausente do plano a definição de indicadores para a camada estratégica do plano (itens 104-110), que já fora objeto de deliberações do Tribunal em trabalhos anteriores (*viz.* Acórdão 782/2016-Plenário, rel. min. José Múcio Monteiro, e Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, rel. min. subst. Marcos Bemquerer). Entre as oportunidades de melhoria identificadas no texto do PLN 21/2019, está a possibilidade de alteração unilateral, pelo Poder Executivo, das próprias metas que é instado a cumprir, o que pode representar comprometimento da transparência e da credibilidade do plano (itens 98-103).

154. No âmbito da fiscalização, o Tribunal efetivou a análise, por nove unidades técnicas, de 29 dos 66 programas temáticos previstos no PLN 21/2019. Os principais pontos encontrados nessa análise foram: falta de coerência entre o problema identificado, o objetivo e o resultado esperado (meta) do programa e o escopo do indicador selecionado; fixação de metas que declaram a entrega de produtos, mas não os resultados que se buscam alcançar com o programa; insuficiência dos indicadores escolhidos, tendo sido observado, de forma geral, que possuem escopo mais restrito que o dos programas (itens 130-147). Quatro programas não possuem nenhum indicador mensurável, o que constitui falha grave tanto do ponto de vista do modelo lógico como sob a ótica da transparência e da *accountability*, uma vez que se torna impossível monitorar e avaliar qualquer resultado em relação aos objetivos dos respectivos programas (item 143).

155. A análise leva em consideração o item 9.5.1 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler), que contém recomendação para que o presente acompanhamento considerasse os aspectos abordados no item 9.3.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário (rel. min. Marcos Bemquerer), relativos ao aprimoramento do modelo do plano plurianual. Diante disso, tais aspectos foram avaliados, concluindo-se que os itens 9.3.2.1 e 9.3.2.2 não foram atendidos. Verificou-se, ainda, que o atendimento ao item 9.3.6 do acórdão mencionado encontra-se em andamento (itens 93-96 e 132-133).

156. O novo modelo do PPA traduz uma escolha em prol da simplificação, almejando-se maior efetividade do planejamento. Trata-se de esforço para o aperfeiçoamento do PPA, com o propósito de colmatar falhas que se faziam presentes nos PPAs anteriores e que haviam sido objeto de deliberações anteriores do TCU. Todavia, o que se verifica é que o novo modelo, embora contenha melhorias, acarreta riscos para o planejamento governamental. Outrossim, permanecem problemas antigos como a falta de integração com informações de custos, o baixo nível de coordenação entre os diferentes planos nacionais e setoriais (detectado na análise dos programas, transcrita nos anexos a este relatório), e a ausência de regionalização. Somam-se a esses os riscos ligados ao novo modelo, de incoerência dos programas finalísticos do PPA e lacunas no planejamento governamental como um todo.

157. Diante dos resultados da fiscalização, propõe-se que o Tribunal recomende ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, que definam, em atos normativos infralegais, aperfeiçoamentos do modelo, relacionados ao monitoramento e avaliação do PPA (itens 97 e 103), aos programas finalísticos do plano (item 147), e aos planos estratégicos dos órgãos e entidades federais (itens 77, 117 e 120). Adicionalmente, propõe-se dar ciência, ao Congresso Nacional, das oportunidades de melhoria ora identificadas no texto do PLN 21/2019 (itens 103, 120, 121-125, 129 e 130-147), para subsidiar a deliberação sobre o projeto pelo Poder Legislativo, e de lacunas no sistema de planejamento do governo federal (itens 77, 110).

158. Em que pesem os avanços registrados com o modelo proposto, é certo que persistem falhas que impedem o PPA de cumprir sua vocação, de ser um efetivo planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, e favoreça a gestão, a transparência e o controle.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

159. Diante do exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

159.1. Recomendar, ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

159.1.1. definam em ato normativo, com fundamento no art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017, os requisitos e os atributos mínimos que devem constar dos planos estratégicos dos órgãos e entidades responsáveis por programas finalísticos do PPA 2020-2023, a fim de garantir a exequibilidade do PPA, a

exemplo de objetivos específicos, metas intermediárias, indicadores de eficácia e eficiência, bem como ações orçamentárias e não orçamentárias associadas;

159.1.2. adotem as medidas necessárias para promover a regionalização dos objetivos e das metas constantes do PPA 2020-2023, no processo de revisão do plano, bem como nos planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, de modo a dar pleno atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal;

159.1.3. definam, no regulamento que vier a ser editado sobre o processo de gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023, com fundamento no art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017:

i) as atribuições e as responsabilidades quanto ao monitoramento, realizando, se necessário, a readequação das competências regimentais das unidades a que competirá essa atribuição, e instituindo critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do plano plurianual que especifiquem a periodicidade das avaliações, a participação dos gestores das políticas setoriais e as providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações;

ii) os atos e os sistemas por meio dos quais serão estabelecidos e tornados públicos os atributos gerenciais do plano, especificando períodos para revisão, bem como os atores responsáveis por realizá-la e ratificá-la;

159.1.4. avaliem, em conjunto com as pastas setoriais, as inconsistências verificadas por este TCU nos programas finalísticos do projeto de lei do PPA 2020-2023 (PLN 21/2019) e adotem as medidas necessárias ao seu ajuste no processo de revisão do plano ou nos próprios planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, caso as falhas persistam na lei que advier do referido projeto de lei;

159.1.5. enviem a esta Corte, no prazo de noventa dias, relatório informando as providências adotadas em vista das recomendações constantes dos itens anteriores;

159.2 Informar ao Congresso Nacional que:

159.2.1. foram detectadas as seguintes falhas na proposta para o PPA 2020-2023, objeto do PLN 21/2019, que são passíveis de correção ainda na fase deliberativa:

i) baixo índice de regionalização das metas, o que contraria o art. 165, § 1º, da Constituição Federal;

ii) possibilidade de alteração unilateral das metas (art. 19, II) e dos investimentos plurianuais (art. 19, I, "d") pelo Poder Executivo, o que compromete a credibilidade do plano plurianual;

iii) inexistência de critérios qualitativos para a definição de investimentos plurianuais prioritários, o que fragiliza a capacidade de planejamento quanto às despesas de capital, estipulada pelo art. 167, § 1º da Constituição Federal, sobretudo diante de um quadro de restrição fiscal;

iv) inexistência de princípios ou requisitos que balizem a publicação e a revisão de atributos gerenciais do plano, em desacordo com o art. 4º, inciso X, do Decreto 9.203/2017;

v) fragilidades no desenho dos programas finalísticos, que podem comprometer a efetividade do PPA como instrumento de planejamento, de monitoramento, de avaliação e de controle da atuação governamental, em especial: insuficiência dos indicadores escolhidos, falta de coerência entre os atributos dos programas; e presença que metas que não declaram compromissos com resultados, nos termos do Anexo 2 deste relatório;

vi) que os seguintes programas finalísticos não possuem meta passível de mensuração nem indicador associado, vulnerando a governança do plano: 1041-Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais; 1058-Mudança do Clima; 2216-Política Externa; e 4002-Segurança Institucional;

vii) definição de programa de gestão como conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias "que não são passíveis de associação aos programas finalísticos", o que pode inviabilizar a decomposição de valores globais por órgão (art. 2º, XVII);

159.2.2. foi verificada a inexistência de uma estratégia nacional de longo prazo, contemplando um sistema de indicadores-chave nacionais, e de critérios mínimos para os demais instrumentos de planejamento governamentais, previstos no art. 174, § 1º da Constituição Federal, inclusive planos estratégicos de órgãos e entidades do setor público;

159.3. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, do relatório e do voto que a fundamentarem, assim como deste relatório e de seus anexos à Comissão Mista de Planos e Orçamentos do Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, o acompanhamento da elaboração da proposta de Plano Plurianual (PPA) para o período de 2020 a 2023, tendo por objetivo contribuir para que o processo de planejamento governamental resultasse em uma proposta que reflita de forma precisa as prioridades de governo e atenda aos preceitos constitucionais, servindo como instrumento efetivo de orientação da gestão e de monitoramento e avaliação.

2. A presente fiscalização foi realizada em cumprimento ao Despacho por mim exarado, em 5/6/2018, no âmbito do processo TC 015.998/2018-5, motivada pela oportunidade de se acompanhar *pari passu* o processo de elaboração do plano plurianual, considerado instrumento essencial de planejamento de médio prazo e de monitoramento da atuação do governo federal, e, assim, propiciar maior efetividade ao exercício do controle externo.

3. Nesse sentido, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), incumbida de realizar o trabalho fiscalizatório, formulou a seguinte questão de auditoria:

A proposta do PPA 2020-2023 elaborada pelo Executivo possui os requisitos necessários para que seja considerada um instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do governo federal, que expresse de forma adequada as intenções governamentais, oriente a execução do gasto público e viabilize o monitoramento e a avaliação da atuação governamental durante a sua vigência?

4. Para responder a questão posta, a equipe de auditoria, entre outras ações aplicou procedimentos de avaliação em 29 dos 66 programas finalísticos do plano, em procedimento conduzido por nove unidades técnicas do TCU, sob coordenação da Semag, à luz de critérios estatuídos pela Portaria-Segecex 33/2010.

5. A Semag concluiu, em síntese, que as falhas constatadas impedem o PPA de cumprir sua vocação, de ser um efetivo planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, e favoreça a gestão, a transparência e o controle. Propôs, então:

a) recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que adotem medidas que visem o aprimoramento do PPA 2020-2023 no processo de revisão do plano, bem como nos planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos; e

b) informar ao Congresso Nacional sobre as falhas detectadas na proposta para o PPA 2020-2023, objeto do PLN 21/2019, passíveis de aprimoramento ainda na fase deliberativa, e sobre a inexistência de uma estratégia nacional de longo prazo.

6. Feito esse breve resumo, passo a apresentar algumas considerações sobre a matéria.

7. De início, acolho o encaminhamento sugerido pela unidade técnica.

8. Esta Egrégia Corte já apreciou fiscalizações sobre os planos plurianuais aprovados sob a égide da Carta Magna, a exemplo dos Acórdãos do Plenário: 102/2009, 1.326/2011, 2.127/2017 e 2.608/2018. Essas deliberações apontaram, de uma forma geral, falhas na construção de programas e indicadores e demais mecanismos de acompanhamento do cumprimento do PPA. Além daquelas decisões, relembro que o TCU também se manifestou quando da apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, a exemplo do exercício de 2018, quando concluiu que, das metas do PPA analisadas naquela oportunidade, foram rejeitadas 35% por critérios de qualidade e 17% por baixa confiabilidade.

9. No Congresso Nacional, tramita o Projeto de Lei 21/2019 que trata da instituição do PPA 2020-2023, com prazo para apresentação de emendas estabelecido entre 1º/10/2019 a 24/10/2019 (Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/138433; Acesso em 2 outubro/2019). Tal fato indica a possibilidade de aprimoramento da elaboração do PPA 2020-2023, ainda durante a deliberação em trâmite.

II-Necessidade de desdobramento dos programas do PPA no planejamento estratégico dos órgãos setoriais

10. Acompanho o entendimento da unidade técnica no sentido de que a ausência de definição de requisitos e atributos mínimos que devem constar dos planos estratégicos operacionais, cujas entregas e metas intermediárias, desdobrando os programas do PPA 2020-2023, são imprescindíveis para o planejamento e atingimento das metas.

11. Conforme ressaltado pela Semag, cabe a ministérios, agências reguladoras, instituições de ensino e demais entidades autárquicas e fundações públicas federais, dentro do prazo fixado nos termos do art. 20 do PLN 21/2019, elaborarem seus planos estratégicos institucionais. Ainda, tais órgãos e entidades devem refletir sobre seu planejamento e, em particular, preverem, de forma anualizada, as entregas, os indicadores de produtos (metas físicas) e os recursos orçamentários e não orçamentários necessários, no período de 2020 a 2023, para atingir as metas e os objetivos do PPA.

12. O Poder Executivo publicou edital relativo ao pregão eletrônico 03/2019, UASG 201057 (processo 19973.100256/2019-65), para contratação de empresas em apoio à elaboração dos planos estratégicos individuais (peça 36). De acordo com a unidade técnica, o termo de referência da citada licitação não prevê expressamente que os planos individuais desdobrem as metas dos programas finalísticos do PPA em produtos e metas físicas intermediárias. Conforme destacado pela unidade técnica, existe, somente, orientação para que o planejamento estratégico dos órgãos e entidades "[considerem] os principais referenciais estratégicos do governo, como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (Endes) e o Plano Plurianual" (peça 36, p. 23). Nesse escopo, acompanho o entendimento da Semag de que essa contratação não mitiga os riscos de não serem cumpridas as metas do PPA 2020-2023.

13. O manual técnico do PPA também não tem o condão de amenizar esse risco, haja vista que atribui aos Comitês Ministeriais de Governança (CMGs ou "CIG-zinhos") a supervisão desse processo em cada órgão e trata do "potencial de articulação exercido pelos 'CIG-zinhos'" (peça 22, p. 34), como um exercício teórico, sem a especificidade necessária para atender a uma tarefa de tamanha complexidade.

14. Assim, acolho o encaminhamento sugerido pela Semag de recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que definam em ato normativo os requisitos e os atributos mínimos que devem constar dos planos estratégicos dos órgãos e entidades responsáveis por programas finalísticos do PPA 2020-2023, a fim de garantir a exequibilidade do PPA, a exemplo de objetivos específicos, metas intermediárias, indicadores de eficácia e eficiência, bem como ações orçamentárias e não orçamentárias associadas;

III-Fragilidades nos mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023 e possível comprometimento da transparência e da credibilidade do plano decorrente da possibilidade de alteração unilateral de atributos dos programas

15. O manual técnico do PPA 2020-2023 é inespecífico, limitando-se, em linhas gerais, a apresentar o novo desenho institucional de avaliação por instâncias centrais (peça 22, p. 35-36). Especificamente quanto ao PPA 2020-2023, faltam elementos concretos que sinalizem como se dará o monitoramento e avaliação.

16. Em resposta à diligência promovida pela Semag (peças 23 e 24), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) afirmou que "salvo melhor juízo, não compete a esta Secretaria o acompanhamento do plano plurianual" (peça 34, p. 2), enquanto que a Secretaria de Gestão (Seges) redarguiu que não possui competências quanto ao acompanhamento e monitoramento do PPA e que essas competências são da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Secap/ME), não sendo possível se pronunciar sobre um tema em relação ao qual não haveria guarida regimental" (peça 35).

17. Nesse sentido, tenho em vista que restou constatado a ausência de definição clara de competências e capacidades para o monitoramento e a avaliação do PPA, acolho o encaminhamento sugerido pela Semag de recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que definam, no regulamento que vier a ser editado sobre o processo de gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023:

a) as atribuições e as responsabilidades quanto ao monitoramento, realizando, se necessário, a readequação das competências regimentais das unidades a que competirá essa atribuição, e instituindo critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do plano plurianual que especifiquem a periodicidade das avaliações, a participação dos gestores das políticas setoriais e as providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações; e

b) os atos e os sistemas por meio dos quais serão estabelecidos e tornados públicos os atributos gerenciais do plano, especificando períodos para revisão, bem como os atores responsáveis por realizá-la e ratificá-la.

IV. Inexistência de indicadores na camada estratégica e baixo índice de regionalização do plano

18. O manual técnico do PPA 2020-2023 prescreve que a dimensão estratégica do plano é composta pelos eixos (temas) e pelas diretrizes (peça 22, p. 27), as quais constam do art. 3° do PLN 21/2019. As diretrizes "representam as orientações de governo e a elas se alinham os principais objetivos a serem perseguidos pela administração federal durante a vigência do Plano Plurianual", enquanto os temas "correspondem às principais áreas setoriais a serem mobilizadas para o alcance dos objetivos inseridos nas diretrizes" (peça 22, p. 28).

19. A unidade técnica destaca que os eixos (temas) seriam interligados com os eixos do documento preparatório da Endes, então em revisão no âmbito do Poder Executivo e, supostamente, compatibilizariam o planejamento de médio prazo (PPA) ao de longo prazo (Endes). E os indicadores da dimensão estratégica derivariam dos indicadores-chave nacionais associados à estratégia de longo prazo. De fato, o manual indica que "a metodologia de elaboração do PPA 2020-2023 não prevê a definição de metas e indicadores para as Diretrizes e Temas" que compõem a dimensão estratégica (peça 22, p. 29).

20. A estratégia de longo prazo, entretanto, não foi objeto de institucionalização, remanescendo em discussão no âmbito do Poder Executivo, tendo em vista este ter encaminhado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 9.163/2017, abordando a política de governança da administração pública federal e a matéria sobre a Endes.

21. Relembro que o estabelecimento de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais foi objeto de deliberação do Tribunal, nos termos do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), ao passo que a formulação da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social foi tema de deliberação, nos termos dos Acórdãos 709/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo) e 2.608/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler). Por sua vez, o item 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018 prevê recomendação para a "integração e articulação do plano nacional integrado de longo prazo que vier a ser formalizado com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o Plano Plurianual". Esse tema está sendo monitorado pelo TCU no âmbito do TC 020.750/2019-6, que consolida o Relatório de Resultado de Políticas e Programas Públicos (RePP) referente ao exercício de 2019.

22. Nesse escopo, acolho o encaminhamento sugerido de informar ao Congresso Nacional sobre a necessidade de definição de um sistema de indicadores-chaves nacional, o qual deve estar refletido nas diretrizes estratégicas do PPA e tem como finalidade informar periodicamente a posição e a evolução do nível do desenvolvimento nacional, em observância ao disposto nos arts. 165, § 1º, e 174 e seu § 1º, da CF/1988, no art. 7º, inciso VII, alínea "a", da Lei 12.527/2011, e no art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017.

23. A Constituição Federal prevê que a lei ao instituir o plano plurianual, nos termos do art. 165, § 1º, da CF/1988, "estabelecerá, de forma regionalizada, as 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". Assim, tanto os orçamentos como as emendas aos projetos de leis de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual devem ser elaborados guardando-se compatibilidade com o PPA, conforme assentado no relatório do Acórdão 1.322/2018.

24. A análise realizada pela equipe de auditoria indicou que somente onze das 66 metas (16,7% - 052H, 052Q, 050G, 050L, 050H, 050I, 051C, 051M, 052E, 051F e 052C) foram apresentadas de forma

regionalizada (peça 29). Ainda, não há referência à regionalização no termo de referência relativo ao já mencionado pregão eletrônico 03/2019, UASG 201057 (peça 36).

25. A ausência de regionalização de indicadores, objetivos e metas nos programas governamentais que integram o PPA do Governo Federal não permite definir em que medida contribuirão para reduzir as desigualdades regionais.

26. Registro que esse tema já foi objeto de apreciação por esta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos do Plenário 1.696/2019, 1.331/2019, 494/2019, 1.322/2018 e 851/2013, conduzindo ao encaminhamento de recomendações, a fim de se buscar aderência ao comando constitucional.

27. Nesse sentido, acolho a proposta de encaminhamento da unidade técnica, por estar alinhada ao entendimento expresso por esta Corte de Contas acerca do tema, de recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que adotem as medidas necessárias para promover a regionalização dos objetivos e das metas constantes do PPA 2020-2023, no processo de revisão do plano, bem como nos planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, de modo a dar pleno atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

V. Deficiências nos programas finalísticos do PPA 2020-2023

28. A equipe de auditoria analisou 29 dos 66 programas finalísticos presentes no projeto de lei relativo ao PPA 2020-2023, discriminados na tabela a seguir:

º	ód.	Descrição	º	ód.	Descrição
	202	Defesa Agropecuária	6	041	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais
	205	Conecta Brasil	7	204	Brasil na Fronteira do Conhecimento
	214	Nova Previdência	8	208	Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável
	216	Política Externa	9	212	Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade
	021	Gestão e Organização do SUS	0	218	Gestão de riscos e Desastres (Defesa Civil)
	218	Mobilidade Urbana	1	028	Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas
	220	Moradia Digna	2	002	Geologia, Mineração e Transformação Mineral
	221	Recursos Hídricos	3	017	Assistência Farmacêutica no SUS
	222	Saneamento Básico	4	031	Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
0	223	A Hora do Turismo	5	020	Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde
1	011	Educação Básica de Qualidade	6	018	Atenção Especializada em Saúde
2	019	Atenção Primária à Saúde	7	217	Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano
3	023	Vigilância em Saúde	8	022	Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena
4	001	Energia Elétrica	9	011	Cooperação com o Desenvolvimento Nacional
5	012	Defesa Nacional			

29. O resultado indicou as seguintes inconsistências vis a vis os programas analisados:

i) falta de coerência entre o problema identificado, o objetivo e o resultado esperado (meta) do programa e o escopo do indicador selecionado (programas: 6011, 2216, 2212, 3002, 2221, 2220, 2218 e 6012);

ii) fixação de metas que declaram a entrega de produtos, mas não os resultados que se buscam alcançar (programas: 2217, 2204, 2218, 2219 e 6011);

iii) insuficiência dos indicadores escolhidos (programas: 5011, 2212, 2208, 2214, 2205, 2218, 6012, 1041 e 2202); e

iv) ausência de indicador mensurável, o que constitui falha grave tanto do ponto de vista do modelo lógico como sob a ótica da transparência e da *accountability*, pois torna impossível monitorar e avaliar qualquer resultado em relação aos respectivos objetivos (programas: 1041, 1058, 2216 e 4002).

30. Quanto à ausência de indicador mensurável, exemplifico com o programa 1041-– Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais. Esse programa não conta com indicador e a meta apresentada ("ferramentas e instrumentos de gestão desenvolvidos para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade") se correlaciona de forma indeterminada com a finalidade do programa, pois não se apresenta de modo mensurável nem expõe seu aspecto temporal, impedindo a análise de sua calibração. Em outras palavras, não são apresentados o ponto de partida (linha de base) nem o patamar que se deseja alcançar, prejudicando qualquer análise objetiva do desempenho desejado.

31. Em relação às outras três inconsistências – (i) falta de coerência entre o problema identificado, o objetivo e o resultado esperado (meta) do programa, (ii) fixação de metas que declaram a entrega de produtos, mas não os resultados e (iii) insuficiência dos indicadores escolhidos, cito o programa 2218 – Mobilidade Urbana, como exemplo.

32. Para esse programa, o indicador ("Taxa de Entrega de Infraestrutura de Mobilidade Urbana") não é capaz de medir efetivamente o alcance da efetividade do programa proposto, uma vez que se restringe ao alcance de metas físicas de engenharia. O objetivo do programa é composto por três pilares, quais sejam, aprimorar o planejamento, a gestão e a infraestrutura, ao passo que o indicador mede apenas o aprimoramento da infraestrutura de mobilidade urbana. A Semag apurou que a meta estipulada não é realista. De acordo com a Secretaria de Mobilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional, em 2018 a carteira de investimento em mobilidade contratada foi de R$ 40 bilhões, sendo entregues 20% das obras dessa carteira, isto é, o equivalente a R$ 8 bilhões. O PLOA 2020 prevê R$ 280 milhões em investimentos, ou seja, a meta caso seja atingida corresponderá a R$ 84 milhões em obras entregues.

33. Apresento, ainda, o resultado da análise do programa 5023 – Vigilância em Saúde. As evidências do problema, bem como a justificativa para a intervenção e a evolução histórica ficaram circunscritas a uma doença imunopreviníveL: a influenza. Entretanto, conforme destacado pela Semag, essa doença não é a única ou a principal na área de vigilância à saúde.

34. Por sua vez, o indicador ("percentual de imunobiológicos adquiridos de acordo com a programação anual") constitui a principal inadequação do programa. De acordo com a Semag, o indicador centrou-se na aquisição de imunobiológicos (insumos), o que, de *per si*, não é suficiente para alterar a realidade do problema – ataque às suas causas. A aquisição dos imunobiológicos, por si só, não garante a efetiva entrega e dispensação à população-alvo, em razão de intercorrências várias, tais como: problemas de logística, perda de validade do imunobiológicos.

35. Segundo a Semag, para uma maior abrangência, o indicador deveria buscar medir a mudança da realidade detectada, a partir, por exemplo, da mensuração da evolução das causas do problema diante das ações criadas para eliminá-las ou mitigá-las. Nesse sentido, o indicador poderia, a título de exemplo, "reduzir em x% os agravos, de 2020 a 2023", das doenças mais destacadas ou da totalidade, porquanto seria possível mensurar o resultado da ação no problema: conclusão de menor adoecimento da população. Ainda, consoante a unidade técnica, a percentagem de cobertura vacinal também poderia ser um indicador de maior abrangência, com maior vínculo com o problema fixado para o referido programa.

36. Por fim, trago o resultado da análise do programa 5011 – Educação Básica de Qualidade. No contexto do programa, o indicador escolhido ("Ideb Sintético") possui limitações importantes. Segundo a Semag, o indicador não reflete todos os resultados esperados, pois um dos objetivos do Programa é promover o acesso e a permanência dos estudantes na educação básica, contudo, o Ideb mede o desempenho e a progressão de quem está dentro do sistema, sem levar em consideração os ingressos, a evasão e o abandono escolar dos estudantes.

37. O “Ideb Sintético” também desconsidera o contexto socioeconômico no qual as escolas estão inseridas e as especificidades das diferentes modalidades da educação básica, a exemplo da educação de jovens e adultos, educação especial, educação indígena, educação quilombola, etc. Há, ainda, limitação relativa à periodicidade do indicador, pois sua apuração é bianual. Portanto, não pode ser aferido anualmente e de forma tempestiva para o monitoramento do PPA. Além disso, a meta não foi apresentada de forma regionalizada, embora o Ideb possa ser calculado por estado e município.

38. Portanto, entendo pertinente a proposta de encaminhamento de recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que avaliem, em conjunto com as pastas setoriais, as inconsistências verificadas por este TCU nos programas finalísticos do projeto de lei do PPA 2020-2023 (PLN 21/2019) e adotem as medidas necessárias ao seu ajuste no processo de revisão do plano ou nos próprios planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, caso as falhas persistam na lei que advier do referido projeto de lei.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de outubro de 2019.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2515/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.320/2018-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (extinto).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do acompanhamento da elaboração da proposta de Plano Plurianual (PPA) para o período de 2020 a 2023.

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

9.1. recomendar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.1.1. definam em ato normativo, com fundamento no art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017, os requisitos e os atributos mínimos que devem constar dos planos estratégicos dos órgãos e entidades responsáveis por programas finalísticos do PPA 2020-2023, a fim de garantir a exequibilidade do PPA, a exemplo de objetivos específicos, metas intermediárias, indicadores de eficácia e eficiência, bem como ações orçamentárias e não orçamentárias associadas;

9.1.2. adotem as medidas necessárias para promover a regionalização dos objetivos e das metas constantes do PPA 2020-2023, no processo de revisão do plano, bem como nos planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, de modo a dar pleno atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal;

9.1.3. definam, no regulamento que vier a ser editado sobre o processo de gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023, com fundamento no art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017:

9.1.3.1. as atribuições e as responsabilidades quanto ao monitoramento, realizando, se necessário, a readequação das competências regimentais das unidades a que competirá essa atribuição, e instituindo critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do plano plurianual que especifiquem a periodicidade das avaliações, a participação dos gestores das políticas setoriais e as providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações;

9.1.3.2. os atos e os sistemas por meio dos quais serão estabelecidos e tornados públicos os atributos gerenciais do plano, especificando períodos para revisão, bem como os atores responsáveis por realizá-la e ratificá-la;

9.1.4. avaliem, em conjunto com as pastas setoriais, as inconsistências verificadas por este TCU nos programas finalísticos do projeto de lei do PPA 2020-2023 (PLN 21/2019) e adotem as medidas necessárias ao seu ajuste no processo de revisão do plano ou nos próprios planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, caso as falhas persistam na lei que advier do referido projeto de lei;

9.1.5. enviem a esta Corte, no prazo de noventa dias, relatório informando as providências adotadas ou previstas para atendimento das recomendações constantes dos subitens anteriores, bem como as devidas justificativas caso não venham a ser observadas as medidas sugeridas;

9.2. Informar ao Congresso Nacional que:

9.2.1. foram constatadas as seguintes falhas na proposta para o PPA 2020-2023, objeto do PLN 21/2019, que são passíveis de aprimoramento ainda na fase deliberativa:

9.2.1.1 baixo índice de regionalização das metas, o que contraria o art. 165, § 1º, da Constituição Federal;

9.2.1.2. previsão de alteração unilateral das metas (art. 19, II) e dos investimentos plurianuais (art. 19, I, "d") pelo Poder Executivo, o que compromete a credibilidade do plano plurianual;

9.2.1.3. inexistência de critérios qualitativos para a definição de investimentos plurianuais prioritários, o que fragiliza a capacidade de planejamento quanto às despesas de capital, estipulada pelo art. 167, § 1º da Constituição Federal, sobretudo diante de um quadro de restrição fiscal;

9.2.1.4. inexistência de princípios ou requisitos que balizem a publicação e a revisão de atributos gerenciais do plano, em desacordo com o art. 4º, inciso X, do Decreto 9.203/2017;

9.2.1.5. fragilidades no desenho dos programas finalísticos, que podem comprometer a efetividade do PPA como instrumento de planejamento, de monitoramento, de avaliação e de controle da atuação governamental, em especial, insuficiência dos indicadores escolhidos, falta de coerência entre os atributos dos programas e presença que metas que não declaram compromissos com resultados, nos termos do anexo 2 da peça 38;

9.2.1.6. ausência de meta passível de mensuração e de indicador associado, o que fragiliza a governança do plano, nos seguintes programas finalísticos: 1041-Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais; 1058-Mudança do Clima; 2216-Política Externa; e 4002-Segurança Institucional;

9.2.1.7. definição de programa de gestão como conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias "que não são passíveis de associação aos programas finalísticos", o que pode inviabilizar a decomposição de valores globais por órgão (art. 2º, XVII);

9.2.2. foi constatada ausência de estratégia nacional de longo prazo, contemplando um sistema de indicadores-chave nacionais, e de critérios mínimos para os demais instrumentos de planejamento governamentais, previstos no art. 174, § 1º, da Constituição Federal, inclusive planos estratégicos de órgãos e entidades do setor público;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, juntamente com os anexos da peça 38, à Comissão Mista de Planos e Orçamentos do Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2515-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

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

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 042.827/2018-3.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Caixa Econômica Federal.
Responsável: Jussara Petranski (802.866.319-20).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS. RESPONSABILIDADE DE EMPREGADO DA CAIXA. CITAÇÃO. REVELIA. PREJUÍZO AO ERÁRIO. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO EM DÉBITO. MULTA DO ART. 57 DA LEI 8.443/1992. MULTA DO ART.

58, INCISO II, DA LEI 8.443/1992. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Reproduz-se a seguir, com pequenos ajustes de forma, a instrução de mérito lançada à peça 17, que contou com o aval do corpo diretivo da unidade técnica, peças 18 e 19, bem como com o de acordo do Ministério Público junto ao TCU, peça 20:

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor da Sra. Jussara Petranski, empregada daquela empresa pública, em razão de dano ao erário ocorrido em virtude de fraude em operações de concessão de crédito ocorridas na agência Rui Barbosa/PR, conforme fatos apurados no Processo Disciplinar – PR.3640.2014.A.000020.

HISTÓRICO

2. Em 31/8/2017, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, a Gerente administrativo – SR Curitiba Oeste/PR encaminhou a documentação devida para a instauração da tomada de contas especial (peça 2, p. 45).

3. A empregada, à época, Jussara Petranski, no cargo de caixa, substituta eventual de assistente de atendimento, gerente de atendimento pessoa física e jurídica, foi responsabilizada pecuniariamente no processo disciplinar PR.3640.2014.A.000020, cuja apurações restam encerradas. Deixou-se de aplicar a penalidade administrativa de demissão por justa causa (peça 2, p. 15), em função da rescisão ocorrida a pedido em 10/9/2013 (peça 1, p. 6).

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Desvio de recursos da CAIXA provenientes de operações de concessão de crédito fraudulentas.

5. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório do Tomador de Contas (peça 3, p. 53-60), conclui-se pela responsabilidade da Sra. Jussara Petranski, no desempenho de suas funções como substituto eventual de assistente de atendimento, gerente de atendimento pessoa física e jurídica, pela ocorrência do dano ao erário, no valor total original de R$ 366.624,28, oriundo de operações de empréstimos não quitadas na agência.

7. Em 30/1/2018, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 3, p. 66-68), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 3, p. 69 e 70).

8. O ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 6, p. 121).

9. Na instrução inicial (peça 10), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a irregularidade abaixo:

9.1. **Irregularidade 1:** Desvio de recursos da Caixa provenientes de operações de concessão de crédito fraudulentas.

9.1.1. Descrição da irregularidade: Desvio de recursos da Caixa provenientes de operações de concessão de crédito fraudulentas, das quais, em 24 contratos que, pela inadimplência, geraram prejuízo e foram corrigidos com lançamento em Contas em Atraso - CA.

9.1.2. Evidências da irregularidade: Processo Administrativo – PR.3640.2014.A.000020: Análise Preliminar (peça 3, p. 3-11); Relatório Conclusivo (peça 1, p. 35-47); parecer da área jurídica, por meio da Nota Jurídica JURIR/CT 88/2014 (peça 1, p. 55-74); Julgamento do Conselho Disciplinar

Regional Curitiba - Resolução CDR/CT 31/2014 (peça 2, p. 15-17), em 1ª instância, e do Conselho Disciplinar da Matriz - Resolução 49/2014 CDM-Turma 4 (peça 2, p. 50 e 51), em 2ª instância.

9.1.3. Normas infringidas: Subitens 11.2.1.2 - "valer-se do cargo ou função para tirar proveito pessoal, 11.2.1.11 - "descumprir leis, regulamentos, normas e atos da Administração" e 11.3.1.4 - "improbidade" do MN RH 053 - Regulamento de Pessoal da Caixa.

9.2. Débitos relacionados à responsável Jussara Petranski:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/7/2013	61.391,43
8/8/2013	900,17
9/8/2013	16.322,78
14/8/2013	14.313,39
14/8/2013	5.400,03
21/8/2013	43.105,59
29/8/2013	18.846,21
31/10/2013	17.420,24
11/11/2013	26.088,18
19/11/2013	56.665,51
19/11/2013	3.215,15
30/11/2013	15.772,76
30/11/2013	9.729,59
31/12/2013	18.039,72
31/12/2013	18.657,43
4/2/2014	1.117,51
18/2/2014	9.113,67
2/3/2014	340,04
7/3/2014	2.814,93
16/3/2014	1.179,70
21/3/2014	180,33
21/3/2014	221,11
29/3/2014	164,45
16/8/2015	25.624,36

9.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

9.2.2. Responsável: Jussara Petranski.

9.2.2.1. Conduta: Fraudar concessões de operações de crédito contratadas na agência Rui Barbosa/PR, nos seguintes termos:

- efetuar tomada de crédito sem a apresentação de documentos comprobatórios de renda adequados/suficientes;

- obter empréstimo consignado para si, sem a observância da liquidação de empréstimo anterior;

- diligenciar a inserção e dados no sistema para obtenção da aprovação do crédito;

- abusar do privilégio de sua condição de empregado Caixa, na função de Gerente, e das atribuições que lhe foram confiadas;

- extrapolar das suas atribuições funcionais, caracterizando desvio de função, para conceder empréstimos;

- tirar proveito pessoal dos recursos financeiros envolvidos na fraude, beneficiando pessoas de seu grupo familiar e a si própria.

9.2.2.2. Nexo de causalidade: A fraude nas operações de concessão de crédito contratadas na agência Rui Barbosa/PR resultou em prejuízo à Caixa.

9.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não desviar recursos da CAIXA, por meio de fraude nas operações de concessão de crédito.

10. Encaminhamento: citação.

11. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 12), foi efetuada a citação do responsável, nos moldes adiante:

Sr. Jussara Petranski - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

> **Comunicação**: Ofício 1405/2019-TCU/Secex-TCE (peça 14)
> Data da Expedição: 5/4/2019
> Data da Ciência:**17/4/2019** (peça 15)
> Nome Recebedor: **Sônia Maria Petranski**
> Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no Sistema CPF da Receita Federal (peça 13)
> Fim do prazo para a defesa: 2/5/2019

12. Informamos que as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

13. Transcorrido o prazo regimental, a responsável permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

14. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os valores cobrados datam de 9/7/2013 a 16/8/2015 (peça 3, p. 17), e a responsável foi notificada sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, conforme abaixo:

14.1. Jussara Petranski, na data de 8/7/2015, por meio de ofício (peça 2, p. 78-79), recebido por Sônia Maria Petranski (peça 1, p. 80), no endereço constante no sistema CPF da Receita Federal (peça 13).

14.2. Ademais, conforme parágrafo 11, o próprio TCU notificou-a da TCE, em 17/4/2019. Todas, dentro do prazo de dez anos desde o fato gerador.

Valor de Constituição da TCE

15. Verifica-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é superior a R$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016 , uma vez que, originalmente, o débito corresponde a R$ 366.624,2 (peça 3, p. 17 e 46).

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

16. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile,

telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

17. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em "mãos próprias". A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

18. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Caixa Econômica Federal, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

19. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do "AR" no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE

DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

20. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereço proveniente de pesquisa de endereços realizada pelo TCU, especificamente à base de dados do Sistema CPF (vide parágrafo 11). Mesmo tendo sido recebido por pessoa diversa, a entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada.

21. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção 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 responsável não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

22. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem o julgamento das contas dos demais responsáveis que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, conforme Art. 1º, inciso I da Lei Orgânica do TCU.

23. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações da responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

24. A responsável se manifestou na fase interna, apresentou defesa à comissão de apuração (peça 1, p. 91-117). Na ocasião, negou a autoria dos fatos, alegando incompetência para a aprovação dos créditos irregulares, que teriam sido aprovados pelos gerentes titulares das pastas. Também, alegou parcialidade na conduta do processo administrativo por parte dos auditores responsáveis pela apuração das irregularidades, além de requerer audiência de outros funcionários da Caixa, documentação envolvendo os contratos apontados e diversas tratativas de nulidades processuais. Por derradeiro, alegou ausência de prejuízo à Caixa.

25. Novamente, a responsável se manifestou nos autos, em 30/5/2014 (peça 2, p. 1-13). Desta feita, sua defesa se limitou a requerer toda documentação e audiência, já requeridas na defesa prévia.

26. Por último, em 3/6/2014, apresentou sustentação oral (peça 2, p. 14), na sessão de julgamento, que se consolidou pela Resolução CDR/CT 31/2014 (peça 2, p. 15-17). Na ocasião, todos os requerimentos da defesa foram refutados e as nulidades arguidas, rebatidas. Por ocasião daquele julgamento, restou evidenciado que a então empregada Jussara Petranski, de forma intencional, burlou orientações normativas para promover créditos a parentes: inclusive com a transferência de parte de recursos oriundos dessas concessões para contas de sua própria titularidade.

27. Conforme tabela demonstrativa (peça 1, p. 51-52), a Comissão identificou 24 contratos que, pela inadimplência, geraram prejuízo e foram corrigidos com lançamento em Contas em Atraso – CA, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

28. Vale ressaltar que a pretensão punitiva, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205, do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

29. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que os valores cobrados datam de 9/7/2013 a 16/8/2015 (peça 3, p. 17), e o ato de ordenação da citação ocorreu em 3/4/2019.

30. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a

ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 2.064/2011 - TCU - 1ª Câmara, relator Ministro Ubiratan Aguiar; Acórdão 6.182/2011 - 1ª Câmara, relator Ministro Weber de Oliveira; Acórdão 4.072/2010 - TCU - 1ª Câmara, relator Ministro Valmir Campelo; Acórdão 1.189/2009 - TCU - 1ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer; e Acórdão 731/2008 - TCU - Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).

31. Dessa forma, a responsável deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

32. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que a responsável não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. E, instada a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

33. Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

34. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

35. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

36. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente em anexo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel a responsável Jussara Petranski (CPF 802.866.319-20), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos 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, as contas da responsável Jussara Petranski (CPF 802.866.319-20), condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno;

Débitos relacionados ao responsável Jussara Petranski (CPF 802.866.319-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/7/2013	61.391,43
8/8/2013	900,17
9/8/2013	16.322,78
14/8/2013	14.313,39
14/8/2013	5.400,03

21/8/2013	43.105,59
29/8/2013	18.846,21
31/10/2013	17.420,24
11/11/2013	26.088,18
19/11/2013	56.665,51
19/11/2013	3.215,15
30/11/2013	15.772,76
30/11/2013	9.729,59
31/12/2013	18.039,72
31/12/2013	18.657,43
4/2/2014	1.117,51
18/2/2014	9.113,67
2/3/2014	340,04
7/3/2014	2.814,93
16/3/2014	1.179,70
21/3/2014	180,33
21/3/2014	221,11
29/3/2014	164,45
16/8/2015	25.624,36

Valor atualizado do débito (com juros), em 18/9/2019: R$ 576.934,93

c) aplicar à responsável Jussara Petranski (CPF 802.866.319-20), a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado do Paraná, 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 cabíveis; e

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Caixa Econômica Federal e à responsável, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

É o relatório.

VOTO

Trata o presente processo de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor da Sra. Jussara Petranski, motivada pela ocorrência de fraudes em processos de concessão de empréstimos na agência bancária Rui Barbosa, em Curitiba/PR, conforme fatos apurados no Processo Disciplinar PR.3640.2014.A.000020.

2. No relatório do Tomador de Contas (peça 3, p. 53-60), concluiu-se pela responsabilidade da Sra. Jussara Petranski, que detinha o cargo de caixa, no desempenho de suas funções como substituta eventual de assistente de atendimento, de gerente de atendimento pessoa física e de gerente de atendimento pessoa jurídica, pela ocorrência do dano ao erário, no valor total original de R$ 366.624,28, oriundo de operações de empréstimos não quitadas na agência.

3. Em 30/1/2018, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 3, p. 66-68), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 3, p. 69 e 70).

4. Citada no âmbito do Tribunal (ofício à peça 14 e respectivo aviso de recebimento à peça 15), a responsável deixou de comparecer, configurando-se a sua revelia, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

5. Em sua manifestação, a SecexTCE, em posição uniforme (peças 17 a 19), concluiu que restaram devidamente comprovadas as operações de crédito fraudulentas que resultaram em prejuízo aos cofres públicos. Assim, propôs o julgamento pela irregularidade das contas da responsável revel, a condenação em débito e a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, encaminhamento que foi integralmente encapado pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), conforme o parecer acostado à peça 20.

6. Feita essa breve introdução, incorporo as análises empreendidas pela unidade técnica, secundada pelo MPTCU, às minhas razões de decidir, sem prejuízos de tecer os comentários a seguir e proceder a acréscimos na proposta de encaminhamento oferecida, conforme passo a discorrer.

7. Inicialmente, verifico que são bastante graves as irregularidades que pesam sobre a Sra. Jussara Petranski, consistentes em fraudes em concessões de crédito cujos tomadores eram a própria responsável, seus parentes, ou ainda empresas pertencentes a seus parentes.

8. As fraudes consistiam na burla ou não atendimento de orientações normativas que regem a concessão de empréstimos da Caixa, tais como: efetuar a concessão sem a apresentação de documentos comprobatórios de renda adequados ou suficientes; obtenção de empréstimo para si, sem a observação da liquidação de empréstimo anterior; inserção indevida de dados no sistema para aprovação do crédito; e extrapolação de suas atribuições funcionais, caracterizando desvio de função, para conceder empréstimos.

9. Destaco alguns trechos do relatório do tomador de contas que detalham os procedimentos fraudulento cometidos pela responsável (peça 3, p. 53-60):

2.3.2 Alguns contratos foram aprovados com a participação direta da arrolada sem a deliberação do Comitê de Avaliação de Negócios da Unidade, para liberação de crédito a cônjuge e parentes até o 2o grau de empregado com função gerencial (...).

2.3.3 Outros contratos contaram, ainda, com a participação direta de Jussara Petranski assinando como Gerente de Atendimento, em períodos em que não estava ocupando tal cargo (...).

2.4.1 As irregularidades que envolvem os contratos onde o tomador é Jussara Petranski, estão relacionadas à utilização de renda para empréstimo consignado em desacordo com as orientações normativas que previam a atualização da renda em função de contracheque de até 02 meses anteriores ao da avaliação do crédito (...).

2.4.2. As irregularidades identificadas nos contratos da cliente Sônia Maria Petranski, estão relacionadas a não apresentação de contracheque e ausência de averbação de salário em folha de

pagamento para os contratos de consignação, assim como o aporte de uma segunda renda, também não comprovada, que aprovou outro empréstimo (...).

2.4.2.1 A Comissão constatou que nenhuma das parcelas dos contratos de consignação da cliente teve parcelas pagas por meio de desconto em folha de pagamento (...).

2.4.2.2 Tais fatos foram interpretados pela Comissão como uma demonstração de que a cliente Sônia Maria não possuía relação com o empregador convenente que foi cadastrado - Prefeitura Municipal de Curitiba - ou não possuía margem salarial para a tomada do crédito (...).

2.4.2.4 Comissão identificou transferências de valores significativos partindo da conta de Sônia Maria para a conta de Jussara, dias seguintes aos das concessões dos créditos irregulares, assim como depósitos em dinheiro nas mesmas condições (...).

2.4.3 As irregularidades identificadas nos contratos da cliente Giovana Gabriela Petranski também estão relacionadas à manipulação de dados no sistema de avaliação (...).

2.4.3.1 Observa-se que desde que a filha completou 18 anos até a abertura de sua conta corrente (fls. 6 a 7 Anexo I), a arrolada tentou aprovação de crédito para tomada de empréstimos por Giovana Gabriela (...).

2.4.3.3 As ações descritas (...) demonstram que Jussara Petranski não só manipulou os dados, a fim de aprovar empréstimos acima da capacidade real de pagamento da cliente, como premeditou as fraudes (...).

2.5.1 As irregularidades envolvem informações falsas e inconsistentes, sem comprovação documental, relacionadas tanto à constituição das empresas, quanto ao faturamento anual (...).

2.5.2 Em relação às contratações com a Pessoa Jurídica Giovana Gabriela Petranski Caetano, é possível constatar que a abertura da conta foi feita em 26/08/201. 04 dias após a constituição da empresa (...).

2.5.2.1 Na avaliação de risco de crédito feita em 26/08/2013, fls.11 e 12 Anexo I, a arrolada inseriu um dado falso e informou que a empresa possuía exercício em 2012 (...).

2.5.3 Em relação às contratações com a empresa Daniele Petranski Arantes, é possível constatar que a abertura da conta foi feita no dia seguinte ao da constituição da empresa, seguida da avaliação de risco de crédito, onde a arrolada cadastrou erroneamente que a empresa possuía 12 meses de atividades (...).

2.5.3.2A Comissão apurou que em 28/11/2012, dia seguinte à concessão de um crédito no valor de R$ 100.000,00 para a empresa Daniele Petranski, foi feita transferência de R$ 45.000,00 da conta desta para a conta da arrolada (...).

2.5.3.3 Em pesquisa ao CNPJ das empresas Maria Luiza Petranski e Daniele Petranski Arantes, verificou-se o mesmo endereço de funcionamento (...).

2.6. Ao efetivar operações de crédito sem a observância dos requisitos estabelecidos nas instruções normativas internas, a arrolada possibilitou liberação de recursos além da capacidade de pagamento dos clientes, o que gerou inadimplência e prejuízo para a CAIXA (...).

10. Como se vê, as provas de fraude juntadas aos autos são robustas, as quais, não havendo alegações de defesa a serem analisadas em função da revelia da responsável, levam, inevitavelmente, à conclusão pela ocorrência de prejuízo aos cofres da Caixa e ao julgamento pela irregularidade das suas contas.

11. Registre-se que, embora a comissão de apuração da Caixa tenha atribuído responsabilidade a outros empregados da empresa que de alguma forma atuaram na concessão dos empréstimos em tela, sob alegação de negligência e imprudência, eles foram posteriormente isentados por julgamento do Conselho Disciplinar Regional Curitiba (peça 2, p. 15-17), que manteve como única arrolada a ex-empregada Jussara Petranski.

12. Nesse sentido, a decisão do Conselho Disciplinar Regional (1ª instância), de 3/6/2014, foi pelo não acolhimento dos argumentos de defesa apresentados. Deixou-se de aplicar a pena de rescisão de contrato por justa causa tendo em vista que a própria responsável foi demitida, a pedido, em

10/9/2013. O julgamento de segunda instância, pelo Comitê Disciplinar da Matriz, de 19/8/2014, manteve a decisão original.

13. Devo registrar ainda que, em decorrência dos fatos aqui narrados, foi protocolada notícia crime junto à Polícia Federal para as devidas apurações na esfera criminal (peça 1, p. 75-80). O expediente veio a resultar, posteriormente, em oferecimento de denúncia pelo Ministério Público, cuja ação penal decorrente foi instaurada sob o número 5032140-43.2016.4.04.7000, que tramita na 12ª Vara Federal de Curitiba/PR.

14. Com relação ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica, acolho a proposta de aplicação de multa proporcional ao débito, dentro dos limites previstos no art. 57 da Lei 8.443/1992.

15. Em função das graves infrações cometidas pela responsável, acrescento a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, cujo valor arbitro em R$ 62.237,56, montante máximo permitido pela Portaria-TCU 44/2019.

16. Da mesma forma, também em acréscimo à proposta de encaminhamento dos pareceres prévios, procedo à inabilitação da responsável, pelo período de oito anos, 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.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal adote a proposta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2516/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 042.827/2018-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Jussara Petranski (802.866.319-20).
4. Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em desfavor da Sra. Jussara Petranski, ex-funcionária da Caixa Econômica Federal, em razão de fraudes na concessão de crédito ocorridas na agência Rui Barbosa, em Curitiba/PR;

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

9.1. julgar irregulares as contas da Sra. Jussara Petranski (802.866.319-20), ex-funcionária da Caixa Econômica Federal, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992, c/c arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, do RI/TCU;

9.2. condenar a responsável identificada no subitem anterior, com fundamento no art. 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, c/c art. 210 do RI/TCU, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, em respeito ao art. 23, inciso III, alínea "a" da Lei 8.443/1992, c/c art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres Caixa Econômica Federal, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)

9/7/2013	61.391,43
8/8/2013	900,17
9/8/2013	16.322,78
14/8/2013	14.313,39
14/8/2013	5.400,03
21/8/2013	43.105,59
29/8/2013	18.846,21
31/10/2013	17.420,24
11/11/2013	26.088,18
19/11/2013	56.665,51
19/11/2013	3.215,15
30/11/2013	15.772,76
30/11/2013	9.729,59
31/12/2013	18.039,72
31/12/2013	18.657,43
4/2/2014	1.117,51
18/2/2014	9.113,67
2/3/2014	340,04
7/3/2014	2.814,93
16/3/2014	1.179,70
21/3/2014	180,33
21/3/2014	221,11
29/3/2014	164,45
16/8/2015	25.624,36

9.3. aplicar à responsável Sra. Jussara Petranski (CPF 802.866.319-20), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar à responsável Sra. Jussara Petranski (CPF 802.866.319-20), a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU, no valor de R$ 62.237,56 (sessenta e dois mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

9.6. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e mensalmente, a contar da parcela anterior,

para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. considerar graves as irregularidades atribuídas à Sra. Jussara Petranski (802.866.319-20);

9.8. inabilitar a Sra. Jussara Petranski (802.866.319-20) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de 8 (oito) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação à Procuradoria da República no Estado do Paraná, 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;

9.10. dar ciência desta deliberação à Caixa Econômica Federal e à responsável.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2516-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

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

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 043.413/2018-8.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais.
Responsável: Gilberto Moreira Costa (555.215.926-87).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE CRÉDITOS PELA AGÊNCIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM IPATINGA/MG. CITAÇÃO DO RESPONSÁVEL. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO PERÍODO DE CINCO ANOS. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE, peça 17, que contou com a anuência do escalão gerencial daquela unidade técnica, peças 18 e 19, e aquiescência do representante do MPTCU que atuou no feito, peça 20, transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), em desfavor do Sr. Gilberto Moreira Costa, empregado da CAIXA, em razão de dano ao erário ocorrido em virtude de fraude nas operações de concessão de crédito contratadas na

Agência da CAIXA em Ipatinga/MG, conforme fatos apurados no Processo Administrativo – MG.2604.2013.A.000109.

HISTÓRICO

2. Em 3/11/2016, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, a Superintendente Regional Leste de Minas solicitou a instauração da tomada de contas especial (peça 5, p. 74).

3. O empregado, à época, Gilberto Moreira Costa, técnico bancário novo, substituto eventual de gerente de relacionamento e de atendimento à Pessoa Física, foi responsabilizado pecuniariamente no processo disciplinar MG.2604.2013.A.000109, cuja apuração resta encerrada. Foi aplicada a penalidade administrativa de demissão por justa causa.

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Desvio de recursos da CAIXA provenientes de fraude nas operações de concessão de crédito contratadas na agência Ipatinga/MG.

5. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório do Tomador de Contas (peça 6, p. 17-23), conclui-se pela responsabilidade do Sr. Gilberto Moreira Costa, técnico bancário novo, no desempenho de suas funções como substituto eventual de gerente de relacionamento e de atendimento à Pessoa Física, pela ocorrência do dano ao erário, no valor total original de R$ 119.179,56, oriundo de operações de empréstimos não quitadas na agência.

7. Em 9/1/2018, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 6, p. 28-29), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 6, p. 30 e 31).

8. O ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 6, p. 34).

9. Na instrução inicial (peça 10), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a irregularidade abaixo:

9.1.**Irregularidade 1:** Desvio de recursos da CAIXA provenientes de fraude nas operações de concessão de crédito contratadas na agência Ipatinga/MG.

9.1.1. Descrição da irregularidade: Desvio de recursos da CAIXA provenientes de fraude nas operações de concessão de crédito contratadas na agência Ipatinga/MG, por meio de validação de documentos falsificados, inserção de dados fraudados no sistema de avaliação de crédito, além de extrapolação de suas funções e locupletação dos recursos financeiros obtidos.

9.1.2. Evidências da irregularidade: Processo Administrativo – MG.2604.2013.A.000109: Relatório Conclusivo (peça 3, p. 60-84); parecer da área jurídica, por meio da Nota Jurídica JURIR/MG 453/13 (peça 3, p. 94-99 e peça 4, p. 1-11); Julgamento pelo Conselho Disciplinar Regional/BH - CDR 10/2014 (peça 4, p. 48 e 49), em 1ª instância e Julgamento pelo Conselho Disciplinar da Matriz - CDM 31/2014 - Turma 3 (peça 4, p. 69-70), em 2ª instância.

9.1.3. Normas infringidas: Subitens 11.2.1.2 - "valer-se do cargo ou função para tirar proveito pessoal, 11.2.1.11 - "descumprir leis, regulamentos, normas e atos da Administração" e 11.3.1.4 - "improbidade" do MN RH 053 - Regulamento de Pessoal da CAIXA.

9.2. Débitos relacionados ao responsável Gilberto Moreira Costa:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)

11/11/2008	7.557,43
14/7/2009	4.164,46
19/7/2009	21.176,82
14/8/2009	15,808,77
12/9/2009	19.929,49
12/9/2009	16.163,88
13/10/2009	12.999,66
14/2/2014	21.379,05

9.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

9.2.2. Responsável: Gilberto Moreira Costa.

9.2.2.1. Conduta: Fraudar operações concessão de crédito contratadas na Agência Ipatinga/MG, por meio dos seguintes procedimentos:

- colher e validar documentos falsificados para tomada de crédito;
- diligenciar a inserção e dados no sistema para obtenção da aprovação do crédito;
- abusar do privilégio de sua condição de empregado CAIXA, na função de gerente, e das atribuições que lhe foram confiadas;
- extrapolar suas atribuições funcionais, caracterizando desvio de função, para conceder empréstimos;
- obter proveito pessoal dos recursos financeiros envolvidos na fraude, proporcionando que pessoas de seu grupo familiar e terceiros se locupletassem desses.

9.2.2.2. Nexo de causalidade: A fraude nas operações de concessão de crédito contratadas na Agência Ipatinga/MG resultou em prejuízo à CAIXA.

9.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não fraudar as operações de concessão de crédito contratadas na Agência Ipatinga/MG.

10. Encaminhamento: citação.

11. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 10), foi efetuada a citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Sr. Gilberto Moreira Costa - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

> **Comunicação**: Ofício 1380/2019-TCU/Secex-TCE (peça 13)
> Data da Expedição: 4/4/2019
> Data da Ciência: **17/4/2019** (peça 14)
> Nome Recebedor: **Aparecida da Glória Oliveira Sousa**
> Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no Sistema CPF da Receita Federal (peça 8)
> Fim do prazo para a defesa: 2/5/2019

12. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 15), informamos que as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

13. Transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

14. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016 uma vez que os valores

cobrados datam de 11/11/2009 a 14/2/2014 (peça 5, p. 66-72), e o responsável foi notificado sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, conforme abaixo:

14.1. Gilberto Moreira Costa, por meio do edital acostado à peça 6, p. 11, publicado em 12/9/2016.

14.2. Ademais, foi notificado desta TCE no endereço proveniente do Sistema CPF da Receita Federal, todos antes do prazo de dez anos.

Valor de Constituição da TCE

15. Verifica-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é superior a R$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016 , uma vez que, originalmente, o débito corresponde a R$ 119.179,56 (peça 5, p. 66-72).

16. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

17. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

18. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a

entrega do AR em "mãos próprias". A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

19. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Caixa Econômica Federal, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

20. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do "AR" no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

21. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente de pesquisa de endereços realizada pelo TCU, especificamente à base de dados do Sistema CPF da Receita Federal (vide parágrafo 11) e mesmo tendo sido recebida por pessoa diversa, a entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada.

22. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção 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 responsável não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

23. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem o julgamento das contas dos demais responsáveis que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, conforme Art. 1º, inciso I da Lei Orgânica do TCU.

24. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável, na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

25. O responsável se manifestou na fase interna. Na defesa escrita (peça 4, p. 26-46), o Sr. Gilberto Moreira Costa levanta vários aspectos, segundo ele, não observados pela comissão na análise do Relatório Conclusivo, como: o trabalho extenuante aliado às metas inatingíveis, a omissão de análise dos contratos resultados de operações exitosas, a inexistência de provas relativas à alegada vantagem pessoal, despreparo dos estagiários admitidos e dedicados à preparação de cadastros dos

clientes e documentação para contratos com a CAIXA. Os quais não foram acatados pela comissão julgadora.

26. Em sede de recurso (peça 4, p. 52-67), o responsável alega que não houve proveito por ele das concessões de crédito feitas, que as perdas provenientes das inadimplências contratuais fazem parte da atividade de risco de operações financeiras, e, por fim, reforça a tese de que os equívocos acontecem por culpa das metas extraordinárias impostas pela CAIXA aos seus empregados.

27. Todavia, o Conselho considerou os seguintes fatos:

a) o arrolado tinha ciência da prática indevida com as linhas de créditos Construcard, por ele concedidos, nos quais, é simulada compra em loja credenciada e parte do valor é repassado ao tomador ou terceiros;

b) repasses de parte do valor contratado junto à CAIXA, do credenciado ao tomador ou terceiros, por intermédio de cheques, nos quais consta o visto do arrolado, alguns desses cheques nominais ao próprio;

c) inúmeras e recorrentes concessões com descumprimentos de normativos, bem como inserção de informações falsas nos sistemas da CAIXA, as quais acarretaram situações de inadimplência e consequente prejuízo à CAIXA;

d) além desses títulos que acarretaram prejuízo à CAIXA trazidos aos autos, houve a anulação de um contrato decretada pela Justiça Federal, pela qual a CAIXA foi condenada a reparar a tomadora do empréstimo e assumir o prejuízo do contrato, tudo isso decorrente da conduta dolosa do empregado;

e) entendeu-se que os ilícitos identificados pela comissão apuradora tipificam a improbidade de acordo com o apontado no parecer jurídico e conforme descrito na letra "a" do artigo 482 da CLT

28. Desta feita, não há, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

29. Vale ressaltar que a pretensão punitiva, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205, do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

30. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que os valores cobrados datam de 11/11/2009 a 14/2/2014 (peça 5, p. 66-72) e o ato de ordenação da citação ocorreu em 3/4/2019.

31. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 2.064/2011 - TCU - 1ª Câmara, relator Ministro Ubiratan Aguiar; Acórdão 6.182/2011 - 1ª Câmara, relator Ministro Weber de Oliveira; Acórdão 4.072/2010 - TCU - 1ª Câmara, relator Ministro Valmir Campelo; Acórdão 1.189/2009 - TCU - 1ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer; e Acórdão 731/2008 - TCU - Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).

32. Dessa forma, o responsável deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado.

CONCLUSÃO

33. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. E, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

34. Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes

causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

35. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

36. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido.

37. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente em anexo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o responsável Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos 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, as contas do responsável Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno;

Débitos relacionados ao responsável Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87):

Data de ocorrência	Valor histórico
11/11/2008	7.557,43
14/7/2009	4.164,46
19/7/2009	21.176,82
14/8/2009	15,808,77
12/9/2009	19.929,49
12/9/2009	16.163,88
13/10/2009	12.999,66
14/2/2014	21.379,05

Valor atualizado do débito (com juros), em 19/9/2019: R$ 267.873,04

c) aplicar ao responsável Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87), a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal,

atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Caixa Econômica Federal e ao responsável, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), em desfavor do Sr. Gilberto Moreira Costa, empregado da CAIXA, em razão de dano ao erário ocorrido em virtude de desvio de recursos provenientes de fraude nas operações de concessão de crédito contratadas na Agência da CAIXA em Ipatinga/MG.

2. A conduta do responsável, na qualidade de substituto eventual de gerente de relacionamento e de atendimento à pessoa física, foi devidamente apurada no processo disciplinar MG.2604.2013.A.000109, com a aplicação da penalidade administrativa de demissão por justa causa.

3. Na fase interna, o relatório do tomador de contas (peça 6, p. 17-23) concluiu pela responsabilização do Sr. Gilberto Moreira Costa pela ocorrência do dano ao erário, no valor total original de R$ 119.179,56, oriundo de operações de empréstimos não quitadas na agência.

4. A Controladoria-Geral da União manifestou-se de acordo com as conclusões do tomador de contas, em relatório de auditoria à peça 6, p. 28-29. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 6, p. 30 e 31). O ministro supervisor da área atestou ter tomado conhecimento das conclusões lavradas no âmbito do órgão de controle interno (peça 6, p. 34).

5. No âmbito do TCU, o responsável foi citado (peça 13), com aviso de recebimento à peça 14, pela irregularidade relacionada a desvio de recursos da CAIXA provenientes de fraude nas operações de concessão de crédito contratadas na agência Ipatinga/MG, por meio de validação de documentos falsificados, inserção de dados fraudados no sistema de avaliação de crédito, além de extrapolação de suas funções e locupletação dos recursos financeiros obtidos.

6. Constatada a inércia do responsável em relação ao chamamento por esta Corte de Contas, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE, em manifestações às peças 17 a 19, acompanhada pelo representante do MPTCU que atuou no feito, Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, em parecer à peça 20, pugna pela aplicação dos efeitos da revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, propor o julgamento das presentes contas especiais pela irregularidade, com a condenação em débito do responsável pela totalidade dos valores desviados, e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. Manifesto minha concordância com os pareceres prévios, transcritos no relatório precedente, cujos argumentos acolho em minhas razões de decidir sem prejuízo de tecer os breves comentários que se seguem.

8. De início, considerando a inércia do responsável, que foi devidamente citado na forma regimental (peça 13), com ciência à peça 14, aplico os efeitos da revelia tratados no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

9. Com relação ao mérito, fortes são as evidências de que o responsável agiu de forma dolosa com vistas a fraudar as operações de concessão de crédito contratadas na agência da CAIXA onde trabalhava, agência Ipatinga/MG, por meio de falsificação de documentos e inserção de informações falsas nos sistemas do banco, utilizando-se, para tanto, de sua condição de substituto eventual de gerente de relacionamento e de atendimento à pessoa física da agência em questão.

10. As evidências de tais irregularidades constam do Processo Administrativo – MG.2604.2013.A.000109: Relatório Conclusivo (peça 3, p. 60-84); parecer da área jurídica, por meio da Nota Jurídica JURIR/MG 453/13 (peça 3, p. 94-99 e peça 4, p. 1-11); Julgamento pelo Conselho Disciplinar Regional/BH - CDR 10/2014 (peça 4, p. 48 e 49), em 1ª instância e Julgamento pelo Conselho Disciplinar da Matriz - CDM 31/2014 - Turma 3 (peça 4, p. 69-70), em 2ª instância.

11. Com relação ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica, acolho a proposta de aplicação de multa proporcional ao débito, dentro dos limites previstos no art. 57 da Lei 8.443/1992.

12. Em função das graves infrações cometidas pela responsável, acrescento a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, cujo valor arbitro em R$ 62.237,56, montante máximo permitido pela Portaria-TCU 44/2019.

13. Da mesma forma, também em acréscimo à proposta de encaminhamento dos pareceres prévios, procedo à inabilitação do responsável, pelo período de oito anos, 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.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2517/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 043.413/2018-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Gilberto Moreira Costa (555.215.926-87).
4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), em desfavor do Sr. Gilberto Moreira Costa, empregado da CAIXA, em razão de dano ao erário ocorrido em virtude de desvio de recursos provenientes de fraude nas operações de concessão de crédito contratadas na Agência da CAIXA em Ipatinga/MG;

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

9.1. julgar irregulares as contas do Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87), ex-empregado da CAIXA, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. condenar o responsável mencionado no subitem anterior, com fundamento no art. 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 210 do Regimento Interno do TCU, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o

recolhimento da dívida aos cofres da Caixa Econômica Federal, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, na forma prevista na legislação em vigor.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/11/2008	7.557,43
14/7/2009	4.164,46
19/7/2009	21.176,82
14/8/2009	15,808,77
12/9/2009	19.929,49
12/9/2009	16.163,88
13/10/2009	12.999,66
14/2/2014	21.379,05

9.3. aplicar ao Sr. Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta 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 das dívidas aos cofres do 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

9.4. aplicar ao Sr. Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87), a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU, no valor de R$ 62.237,56 (sessenta e dois mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada mês, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.7. considerar grave as infrações cometidas por Gilberto Moreira Costa (CPF 555.215.926-87), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.8. inabilitar o responsável mencionado no subitem anterior para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 8 anos, a teor do disposto no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.9. dar ciência desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.10. notificar o responsável e a CAIXA acerca da presente decisão.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2517-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

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

GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 013.183/2017-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura Rodoviária no Estado da Paraíba (Dnit/PB)

Responsáveis: João Paulo Natari Barbosa (CPF: 721.870.691-68), Luiz Clark Soares Maia (CPF: 040.065.774-00), Gustavo Adolfo Andrade de Sá (CPF 160.953.084-53), Rainer Rembrandt Pierre Branco (CPF: 453.347.574-49), Normando Lima de Oliveira Filho (CPF: 806.592.334-87), José Antônio de Araújo Neto (CPF: 045.635.694-02), Dácio Vales Lacerda (CPF: 690.020.534-87), Marcos Antônio de Medeiros (CPF: 132.136.794-53), Consórcio Construcap-Copasa (CNPJ 27.317.382/0001-38), Contécnica Consultoria Técnica Ltda. (CNPJ 24.699.100/0001-16) e Maia Melo Engenharia Ltda. (CNPJ 08.156.424/0001-51)

Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF) e outros, representando a Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A. e a Sociedade Anônima de Obras Y Servicios Copasa do Brasil (peças 108, 109, 121 e 149); Nesiomário Rodrigues Oliveira (OAB/MG 146.712), representando a Contécnica Consultoria Técnica Ltda. (peça 130).

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS 2017. OBRAS DE ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE DA BR-230/PB. DEFICIÊNCIAS NO PROJETO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE NA SOLUÇÃO DE DESAPROPRIAÇÕES E REMOÇÃO DE INTERFERÊNCIAS. FALHAS NA LICITAÇÃO E NA FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO. OITIVA DO DNIT/PB E DA CONTRATADA. AUDIÊNCIA DOS GESTORES QUANTO ÀS FALHAS NA LICITAÇÃO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. BAIXO PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DA OBRA E ATRASOS DECORRENTES DA NECESSIDADE DE REVISAR O PROJETO E DE IMPEDIMENTOS RELATIVOS A DESAPROPRIAÇÕES, REMOÇÃO DE INTERFERÊNCIAS E GESTÃO AMBIENTAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da então Secex/PB (peças 210/212).

"Trata-se de processo de Relatório de Auditoria no âmbito do Fiscobras 2017, supervisionada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, realizada na Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura Rodoviária (Dnit) no estado da Paraíba, com o objetivo de analisar a regularidade da aplicação dos recursos federais para execução das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, subtrecho Cabedelo/PB - Entr. BR-101 (A), segmento km 0,0 - km 28,1, extensão de 26,60km, tendo sido fiscalizado o montante de R$ 276.159.962,98.

HISTÓRICO

2. Em cumprimento ao Acórdão 883/2017-TCU-Plenário, realizou-se a auditoria na

Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba - SR-DNIT/PB, no período compreendido entre 9/5/2017 e 28/7/2017.

3. O projeto executivo das obras de adequação da BR-230/PB foi elaborado pela empresa Contécnica Consultoria Técnica Ltda. (CNPJ 24.699.100/0001-16) entre 2012 e 2014, tendo sido objeto do contrato 1.038/2010 (Edital 0491/09-13), aprovado pelo DNIT em 16/12/2014. Orçou-se a obra em R$ 324.520.252,00 (nov/2015). Dentre as intervenções projetadas, merecem destaque o alargamento da plataforma da rodovia para os dois lados, mantendo-se o eixo da pista atual; a implantação de novas pistas, separadas por barreiras rígidas de concreto, do tipo *New Jersey*, eliminando-se os canteiros existentes e incluindo a construção de quatorze novos viadutos e ampliação dos três existentes, bem como de quatorze novas passarelas para pedestres.

4. O contrato para execução das obras (Contrato SR-DNIT/PB 919/2016) foi celebrado com o Consórcio Construcap/Copasa em 30/12/2016, vencedora da concorrência objeto do Edital 0296/16-13, no valor de R$ 255.500.000,00 (nov/2015), nos termos da Lei 8.666/1993, tendo sido empenhado no mesmo dia o valor de R$ 149.750.000,00.

5. Foi emitida a ordem de serviço de execução das obras em 10/3/2017 e assinada apostila incluindo parcela de reajustamento de preços do contrato, em 16/5/2017, no valor de R$ 12.283.189,46, elevando o valor contratual para R$ 267.783.155,32.

6. Foram celebrados, ainda, contratos para execução dos serviços de supervisão da obra, com a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., no valor de R$ 8.437.000,00 (Contrato SR/PB-152/2017-00 - Pregão Eletrônico 00478/2016, data-base: outubro/2010); e de serviços de apoio especializado aos processos de desapropriação dos imóveis que serão atingidos pelas obras de adequação da BR-230/PB, com a empresa EBA – Empresa Brasileira de Avaliações, Assessoria, Gerenciamento e Supervisão de Projetos Ltda., no valor de R$ 1.114.944,67 (Contrato SR/PB-0165/2017 - Pregão Eletrônico 00359/2016, data-base: fevereiro/2016).

6.1 Foi também celebrado o contrato SR/PB 506/2017, em 28/8/2017, com o Consórcio Ambiente Brasil Engenharia Ltda. e Tecon Técnica e Consultoria Eireli – EPP, decorrente do Pregão Eletrônico objeto do Edital 0185/17-13, para execução dos serviços de apoio e assessoramento técnico à SR-DNIT/PB no atendimento às demandas ambientais decorrentes da obra em apreço, no valor de R$ 5.068.000,00 (jan/2017), cerca de 44,29% abaixo do valor orçado de R$ 8.735.652,07. A ordem de serviço foi expedida em 4/9/2017.

7. As principais constatações do trabalho de auditoria foram as seguintes:

a) projeto executivo deficiente;

b) ausência de efetividade das ações promovidas pela Administração para solucionar questões relativas a desapropriações e remoções de interferências;

c) celebração de contrato com consórcio liderado por empresa estrangeira;

d) pagamento antecipado referente ao serviço ‘Instalação do Canteiro de Obras’;

e) proposta contratada não apresenta orçamento acompanhado da composição de todos os custos unitários de serviços;

f) fragilidades nas ações efetivadas pela Administração na gestão ambiental da obra;

g) ausência de cláusula essencial no contrato de supervisão das obras;

h) orçamento do edital sem as composições dos custos unitários dos itens ‘Instalação do Canteiro de Obras’, ‘Mobilização e Desmobilização’ e ‘Manutenção do Canteiro de Obras;

i) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação.

8. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 276.159.962,98, que se refere ao somatório nominal do valor pago à empresa que elaborou o projeto executivo (R$ 2.372.366,24, jan/2009), e dos valores dos contratos celebrados para execução das obras (R$ 255.500.000,00, nov/2015), para supervisão da execução das obras (R$ 8.437.000,00, out/2016) e para apoio à desapropriação dos imóveis (R$ 1.114.944,67, fev/2016), e do orçamento previsto para contratação de apoio técnico às demandas ambientais (R$ 8.735.652,07, jan/2017).

9. Entre os benefícios estimados na fiscalização mencionou-se a correção de irregularidades ou impropriedades, decorrentes de futuras determinações e recomendações.

10. Acolhendo integralmente a proposta de encaminhamento contida no Relatório de Fiscalização emitido pela equipe de fiscalização desta unidade técnica, de 30/9/2017 (peça 58), endossado pelo supervisor (peça 59), corpo diretivo da unidade (peça 60) e pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (peça 61), o Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, mediante despacho de 5/10/2017 (peça 68), determinou:

10.1 a realização de oitiva, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU:

a) do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, na pessoa do seu superintendente regional no estado da Paraíba, mediante ofício 1.890/2017-TCU/SECEX-PB, de 9/10/2017 (peça 70), conforme aviso de recebimento de 27/10/2017 (peça 119), que, após pedido de prorrogação de prazo (peça 106), concedida (peça 107), encaminhou resposta em 28/11/2017 (peça 136);

b) da empresa projetista Contécnica Consultoria Técnica Ltda., mediante ofício 1.891/2017-TCU/SECEX-PB, de 9/10/2017 (peça 72), conforme aviso de recebimento de 23/10/2017 (peça 82), que, após pedidos de prorrogação de prazo (peça 83), concedida (peça 84), e de cópias e vistas (peças 125-127), encaminhou resposta em 7/12/2017 (peça 138);

c) do Consórcio Construcap Copasa, mediante ofício 1.892/2017-TCU/SECEX-PB, de 9/10/2017 (peça 71), conforme aviso de recebimento de 23/10/2017 (peça 81), que, após pedidos de prorrogação de prazo (peça 95) e de cópias e vistas (peças 94, 122-124, 134-135 e 146-147), encaminhou resposta em 7/12/2017 (peças 139-144);

d) da empresa supervisora Maia e Melo Engenharia Ltda., mediante ofício 1.902/2017-TCU/SECEX-PB, de 24/10/2017 (peça 73), conforme aviso de recebimento de 24/10/2017 (peça 85), que, após pedido de prorrogação de prazo (peça 91), concedida (peça 98), encaminhou resposta em 23/11/2017 (peça 131).

10.2 a realização de audiência, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU:

a) do Sr. Luiz Clark Soares Maia, na condição de Superintendente Regional do DNIT/PB, à época, mediante ofício 1.903/2017-TCU/SECEX-PB, de 10/10/2017 (peça 76), conforme aviso de recebimento de 24/10/2017 (peça 117), que encaminhou as razões de justificativas em 3/11/2017 (peça 92);

b) do Sr. João Paulo Natari Barbosa, Superintendente Regional do DNIT/PB, à época, mediante ofício 1.904/2017-TCU/SECEX-PB, de 10/10/2017 (peça 75), conforme aviso de recebimento de 24/10/2017 (peça 118), que, após pedido de prorrogação de prazo (peça 89), concedida (peça 97), encaminhou resposta em 7/11/2017 (peça 103);

c) do Sr. Rainer Rembrandt Pierre Branco, fiscal das obras, mediante ofício 1.905/2017-TCU/SECEX-PB, de 10/10/2017 (peça 74), que, após pedido de prorrogação de prazo (peça 86), concedida (peça 102), encaminhou resposta em 10/11/2017 (peça 112);

d) do Sr. Normando Lima de Oliveira Filho, Superintendente Regional do DNIT/PB, à época, mediante ofício 1.906/2017-TCU/SECEX-PB, de 10/10/2017 (peça 79), conforme aviso de recebimento de 24/10/2017 (peça 114), que encaminhou resposta em 7/11/2017 (peça 105);

e) do Sr. José Antônio de Araújo Neto, membro da comissão permanente de licitação - Edital 0296/16-13, à época, mediante ofício 1.907/2017-TCU/SECEX-PB, de 10/10/2017 (peça 78), conforme aviso de recebimento de 24/10/2017 (peça 115), que, após pedido de prorrogação de prazo (peça 90), concedida (peça 99), encaminhou resposta em 7/11/2017 (peça 104);

f) do Sr. Dácio Vales Lacerda, presidente da comissão permanente de licitação - Edital 0296/16-13, à época, mediante ofício 1.908/2017-TCU/SECEX-PB, de 10/10/2017 (peça 77), conforme aviso de recebimento de 24/10/2017 (peça 116), que, após pedido de prorrogação de prazo (peça 87), concedida (peça 101), encaminhou resposta em 3/11/2017 (peça 93);

g) do Sr. Marcos Antônio de Medeiros, membro da comissão permanente de licitação - Edital 0296/16-13, à época, mediante ofício 1.909/2017-TCU/SECEX-PB, de 10/10/2017 (peça 80),

conforme aviso de recebimento de 24/10/2017 (peça 113), que, após pedido de prorrogação de prazo (peça 88), concedida (peça 100), encaminhou resposta em 7/11/2017 (peça 96).

11. Acolhida a proposta contida na instrução de 27/4/2018 (peça 150), conforme despacho desta unidade técnica (peça 151), considerando o então transcurso de mais de quatro meses desde a oitiva do Dnit/PB nos presentes autos, de forma a subsidiar a instrução do presente feito com a situação atualizada da obra e das providências adotadas, encaminhou-se diligência ao Dnit/PB em 27/4/2018 (peça 152) solicitando:

a) informações, comprovadas documentalmente, sobre a realização de Revisão de Projeto em Fase de Obras (RFPO) para adequar o projeto executivo, informando quais serviços já estariam com a revisão de projeto pronta ou em andamento (com a previsão de conclusão), com o respectivo cronograma físico de execução dos serviços, em especial quanto às obras de artes especiais (individualizar a informação por OAE); quanto à determinação das caixas de empréstimos e das jazidas que serão utilizadas na obra; ao projeto de iluminação e se também estaria incluída a revisão do sistema de drenagem da obra;

b) informações quanto à fase em que se encontram os processos de desapropriação, detalhando os trechos da obra que já tiveram o cadastramento concluído e os que estão em andamento (com a previsão de conclusão), bem como a previsão orçamentária prevista para fins de indenização (apresentar os produtos elaborados e apresentados pela Empresa Brasileira de Avaliações, Assessoria, Gerenciamento e Supervisão de Projetos Ltda.);

c) informações quanto ao avanço das remoções de interferências que obstruem o bom andamento das obras, em especial às de responsabilidade da concessionária de energia elétrica, detalhando os trechos (realizados, em andamento e a iniciar), com os respectivos cronogramas físicos, se existentes, fazendo juntada de documentação que ateste o encaminhamento da solução;

d) informações e documentações respectivas, quanto à obtenção das autorizações de supressão vegetal (ASV), detalhando os trechos da obra para os quais já foram obtidas e as tratativas quanto aos demais trechos;

e) cópias dos produtos elaborados e apresentados pela Ambiente Brasil Engenharia Ltda., contratada para prestar os serviços de apoio e assessoramento técnico ambiental à obra em apreço;

f) relatórios mensais, de maio de 2017 a março de 2018, emitidos pela empresa supervisora Maia Melo Engenharia Ltda.;

g) último boletim de medição referente ao contrato para execução das obras;

h) cópia do processo administrativo 50.613.SEI000679/2017, instaurado para apurar responsabilidades quanto às deficiências do projeto executivo da obra.

11.1 O Dnit/PB encaminhou resposta à diligência em 14/5/2018 (peças 156-200).

12. Incidentalmente, o Consórcio contratado para executar as obras, após pedido de cópias destes autos em 21/5/2018 (peça 201), considerando a alegada situação das obras completamente adversa ao avanço físico do empreendimento, solicitou, em 13/7/2018 (peças 205-206), ‘a intervenção deste Tribunal para determinar a imediata suspensão da execução da obra até que as frentes de serviços e projetos sejam integralmente liberados pelo Dnit/PB’.

EXAME TÉCNICO

13. É possível, no estágio em que o processo se encontra, avaliar, a partir dos documentos e informações apresentados, o andamento e os entraves referentes à execução física da obra em apreço no decorrer de um ano, desde a visita da equipe de auditoria em julho de 2017, conforme Relatório de Auditoria (peça 58); passando pelos cenários apontados pelo Dnit em resposta à oitiva, em 28/11/2017 (peça 136), e à diligência, em 14/5/2018 (peças 156-200); até os novos elementos trazidos pelo Consórcio Construcap/Copasa em 13/7/2018 (peças 205-206).

13.1 A análise a seguir pretende também avaliar em que grau os achados de auditoria já estão gerando danos ou ao menos potencializando estes danos, se ainda não se efetivaram, bem como permitir a retroalimentação e a conclusão quanto às responsabilidades dos gestores que foram ouvidos em sede de oitiva ou de audiência.

13.2 Por último, considerando a gravidade dos achados e a sua suposta e preocupante incidência na execução físico-financeira do empreendimento, como apontado pelo Consórcio Construcap/Copasa, provocando atrasos consideráveis e necessidades de aditivos contratuais que provavelmente irão desbordar o limite legal de acréscimo contratual de 25%, far-se-á uma análise dos pressupostos para concessão da medida cautelar solicitada, sob a ótica exclusiva da defesa do interesse público.

14. As irregularidades pelas quais o Dnit/PB e seus gestores e as empresas contratadas foram objetos de oitivas e ouvidos em audiência serão analisadas a seguir em conjunto e em confronto com as informações e razões de justificativas apresentadas, com a resposta do Dnit/PB à diligência e com as últimas informações prestadas pelo Consórcio construtor, bem como os demais documentos presentes nos autos.

I – RESPONSÁVEIS E ATOS OBJETO DE OITIVAS

15. **Achado 1**: aprovação de projeto executivo das obras de adequação da BR-230/PB – km 0,0 - km 28,1, apresentando as seguintes deficiências, em desacordo com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso X; art. 7º, § 1º; art. 7º, caput; art. 12; art. 40, § 2º, inciso I; art. 40, *caput* (Achado III.1 do Relatório de peça 58):

a) projeto de obras de arte especiais – OAEs com divergências quanto ao número e inclinação das estacas a serem executadas; ausência de memórias de cálculos das fundações de três viadutos; número de sondagens inferior ao número de apoios; e ausência de detalhamento das estacas raiz, em especial no que diz respeito à profundidade dessas peças;

b) estudos geotécnicos sem contemplar a pesquisa de caixas de empréstimo e jazidas de solos aproveitáveis, disponíveis na região onde as obras serão executadas;

c) ausência do componente projeto de iluminação;

15.1 **Responsáveis**: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, na pessoa do seu superintendente regional no estado da Paraíba; empresa projetista Contécnica Consultoria Técnica Ltda.; Consórcio Construcap Copasa; empresa supervisora Maia e Melo Engenharia Ltda.

15.2 **Manifestação** do **DNIT/PB apresentada em 28/11/2017** (peça 136):

15.2.1 Inicialmente, quanto ao projeto de obras de arte especiais, o Dnit/PB informou sobre a necessidade da realização de Revisão de Projeto em Fase de Obras- RFPO, ‘com vistas a adequar a solução projetada aos normativos vigentes, bem como promover a devida quantificação de serviços, execução de obra e segurança aos usuários’.

15.2.1.1 Acrescentou que Dnit/PB instaurou o processo administrativo 50613.SEI000679/2017-53, destinado à apuração de eventuais responsabilidades da empresa projetista.

15.2.1.2 Reconhece a ausência das memórias de cálculo das OAEs a serem alargadas, atribuindo a falha a ‘aparentes equívocos ocorridos na montagem final do Volume 3E – Memória de cálculo das estruturas, que serão revisados visando a inserção das mesmas’.

15.2.1.3 Quanto ao número reduzido de sondagens, inferior ao número de apoios, esclarece que o contrato celebrado com a empresa projetista previa inicialmente apenas quatro viadutos, tendo sido acrescentados, durante o estudo de tráfego do projeto e hidrológico, mais nove viadutos e o alargamento dos três existentes, resultando num total de 17 obras de artes especiais. Considerando, entretanto, as limitações existentes para formalizar aditivos para realizar as sondagens complementares, optou-se por realizar em quantitativos limitados, mas que foram tecnicamente suficientes para a elaboração do projeto executivo, uma vez que as características geotécnicas dos perfis de sondagens realizados apontavam para o mesmo horizonte geotécnico. Este fato teria sido ‘confirmado pelas sondagens realizadas pelo Consórcio na fase de obras, cujos resultados mostraram-se compatíveis com as sondagens realizadas na fase de projeto’.

15.2.1.4 Quanto à ausência de detalhamento das estacas raiz, atribui a falha a possíveis equívocos ocorridos na montagem final do Volume 2, que será revisado para inserir as informações faltantes, mas que o comprimento das estacas estaria disponível no ‘Volume 3E – Memória de cálculo das estruturas’.

15.2.2 No que se refere ao projeto executivo não contemplar a pesquisa de caixas de empréstimo e jazidas de solos aproveitáveis, disponíveis na região onde as obras seriam executadas, argumenta que os estudos geotécnicos registrados no 'Volume 3B – Estudos Geotécnicos' datam de dezembro de 2012, e que os vencimentos das licenças das jazidas apontadas no projeto ocorreram após o período de levantamento dos dados ou mesmo em datas posteriores à aprovação do projeto executivo.

15.2.2.1 Acresceu, ainda, que, considerando que o contrato com a projetista havia se encerrado; que o Dnit/PB não dispunha de ferramentas para realizar o levantamento atualizado das jazidas em 2016; e a urgência para garantir o emprego dos recursos financeiros disponíveis, foi que se promoveu a licitação com base nos dados constantes no projeto aprovado em 2014.

15.2.2.2 Concluiu, informando que o Dnit/PB estaria trabalhando, juntamente com a Supervisora e o Consórcio contratados, no sentido de definir, no processo de Revisão de Projeto em Fase de Obra – RPFO, as caixas de empréstimo e jazidas de solo que possibilitem a devida execução do empreendimento.

15.2.3 Quanto à ausência do componente projeto de iluminação, o gestor informou que ele não fazia parte do escopo do Edital 0491/09-13 para contratação da empresa projetista, o que inviabilizou a remuneração pela elaboração deste projeto.

15.2.3.1 Por este motivo, foi que se suprimiu este item de serviço do processo licitatório para contratação da empresa para executar as obras, ainda que inicialmente o edital original tenha previsto os respectivos custos com base em valores gerenciais.

15.2.3.2 Ao final, informa que o DnitPB estaria 'atuando para possibilitar a devida execução de tal componente'.

15.3 **Manifestação** da **Contécnica** apresentada em 7/12/2017(peça 138):

15.3.1 Com relação às falhas nos estudos geotécnicos, fez um minucioso apanhado do levantamento das ocorrências dos materiais e da escolha dos mais indicados para solução do projeto – areais, pedreiras, empréstimos e jazidas, bem como da situação das respectivas licenças ambientais.

15.3.1.1 Quanto às ocorrências não listadas pela projetista, tais como as áreas da Cimpor, do Areal Express EMA e da Trocolli, informou que:

a) a Cimpor foi indicada como o fornecedor mais adequado para a produção do cimento, mas não foi identificada à época a possibilidade de fornecer outros materiais para o projeto, principalmente em uma área de calcário;

b) não se considerou no levantamento de ocorrências os areais da Express EMA e da Trocolli, pois o Areal Caxetu era o mais indicado como solução do projeto, em decorrência de sua viabilidade técnica, econômica e ambiental.

15.3.1.2 Assim, conclui que indicou as unidades comerciais com capacidade técnica, ambiental, operacional e com viabilidade econômica, para atender as necessidades do empreendimento; e que o grande lapso de tempo entre os estudos geotécnicos (2012) e o início da execução das obras (2017), problema crônico que afeta a administração pública, explicam as alterações na disponibilidade das unidades comerciais e nas novas alternativas adequadas à realidade atual.

15.3.2 No que concerne à ausência do projeto de iluminação, a Projetista informa que ele não fez parte do objeto da sua contratação, não podendo lhe ser imputada qualquer responsabilidade.

15.3.3 Quanto às obras de artes especiais, a Projetista manifestou-se como relatado nos itens seguintes.

15.3.3.1 Reconhece que houve uma divergência quanto ao número das estacas na apresentação dos desenhos em planta e corte, mas que o desenho foi revisado e disponibilizado ao Dnit/PB em abril de 2017, inclusive quanto à OAE da estaca 307.

15.3.3.2 Também reconhece que o número de sondagens é inferior ao de apoios, mas que assim ocorreu em decorrência do contrato original ter previsto quatro interseções em dois níveis e posteriormente ter sido aumentado esse número para treze, uma ponte e o alargamento de três viadutos. Assim, mesmo formalizando o quarto aditivo, insuficiente para cobrir os custos adicionais, optou-se por minimizar as sondagens, com o conhecimento e anuência do Dnit, principalmente no

segmento inicial de 15 km, onde a caracterização do perfil geotécnico é bastante conhecida e uniforme. As sondagens executadas na fase de obra pela Construtora deram resultados idênticos às realizadas pela Projetista, o que comprovou a avaliação feita na fase de projeto.

15.3.3.3 Sobre o detalhamento das estacas raiz, informa que as suas características geométricas, inclusive profundidade, foram apresentadas no Volume 3E – Memória de Cálculo das Estruturas – Dimensionamento das Estacas, e seus comprimentos foram discriminados na memória de cálculo de quantidades. Acrescenta, ainda, que o projeto estrutural não contemplou o detalhamento da armação da estaca em decorrência da flexibilização do tipo de armadura, pois o resultado final de carga de trabalho pode ser alcançado igualmente, sem comprometer a segurança, com diferentes proposições.

15.3.3.3.1 A prova de carga feita na execução da obra do viaduto da estaca 307, obrigatória ante as particularidades de aumento e posterior queda da resistência do terreno, entretanto, não confirmou a resistência teórica prevista no projeto, o que levou à necessidade de reavaliação dos projetos de fundação no tocante ao comprimento das estacas, que também deverá ser estendido para as demais obras no segmento compreendido nos primeiros quinze quilômetros, onde o perfil do terreno de fundação tem as mesmas características.

15.3.3.4 Quanto à informação de que terra armada projetada para os viadutos não revestiam os pilares, o que favoreceria a corrosão destes elementos estruturais, aduz que não há norma que oriente que deve ser feito esse revestimento para evitar a corrosão dos pilares.

15.3.3.5 Ao contestar parecer emitido por técnico do Dnit/PB, a projetista sustenta que os quatro muros de contenção das estacas 793/818/995 tem o detalhamento dos seus orçamentos na versão final do projeto executivo, no volume 4 – Orçamento_R01, publicado em 18/8/2016, constante do edital da Concorrência.

15.3.3.6 Da mesma forma, sustenta que os laudos de vistoria das obras de artes especiais existentes foram apresentados no Tomo II do Relatório Preliminar (RP-01), referente à Fase Preliminar dos serviços de elaboração do projeto executivo.

15.3.3.7 Com referência à ponte sobre o rio Jaguaribe, argumenta que, embora seu greide vá se elevar em dois metros, as vias laterais ficarão niveladas, não necessitando de nenhum tipo de dispositivo de contenção entre elas.

15.3.3.8 Quanto à ausência das memórias de cálculo das fundações das OAEs das estacas 217, 753 e 1015, contesta afirmando que a memória de cálculo da primeira OAE consta do volume 3E – Memória de Cálculo das Estruturas; e que as das outras duas OAEs serão incluídas na revisão do volume referenciado.

15.3.3.9 Com relação à ausência do projeto de fundação dos alargamentos dos viadutos, informa que por equívoco não foi incluído na versão entregue ao Dnit, mas incluiu como anexo à sua manifestação, ressaltando que todos os elementos que compõe a infraestrutura foram quantificados e orçados, não causando prejuízo financeiro à obra.

15.3.3.10 Compreende que o trabalho executado pela Projetista foi sólido e conclusivo, tanto que o projeto executivo foi aprovado pelo Dnit/PB em 16/12/2014; que não houve descumprimento das normas referentes à apresentação do projeto executivo, realizado de acordo com as normas técnicas; e que as fragilidades verificadas dizem respeito muito mais às soluções técnicas divergentes do que a falhas propriamente ditas.

15.4 **Manifestação** do **Consórcio Construcap Copasa** apresentada em 7/12/2017 (peças 139-144):

15.4.1 O representante do Consórcio, com relação às obras de artes especiais, destacou que não constavam do projeto executivo informações essenciais para a execução das fundações em Estaca Raiz, ‘tais como armadura e o comprimento das estacas, que estavam detalhados em quantidade inferior ao atendimento das cargas solicitadas em projeto’. Além disso, identificou as seguintes inconsistências de projeto:

a) Divergências na sequência prevista para carga nas cordoalhas e nos alongamentos calculados para as vigas pré-moldadas e para as protensões;

b) Necessidade de ajustes nas quantidades de armadura das esperas dos pilares, bem como ajustes na direção e sentido das dobras;

e) Taxa de aço muito baixa para a Travessa;

d) Taxas para a armadura das lajes dos Tabuleiros e dos Blocos de Fundação baixas, quando comparadas com obras similares realizadas;

e) Incompatibilidades entre o projeto de implantação das passarelas e o projeto geométrico da obra.

15.4.1.1 Acresce que o Consórcio teve que realizar sondagens complementares para confirmar os estudos geotécnicos da empresa projetista, tendo constatado divergências quanto à profundidade necessária nas fundações das OAEs, entre a projetada e a efetivamente verificada, que foi posteriormente corroborada por parecer elaborado pela empresa Engeobase.

15.4.1.2 Tais falhas de projeto foram comunicadas ao Dnit e objeto de esclarecimentos junto à empresa projetista, e ensejou a realização, por iniciativa própria do Consórcio, de ensaio de corpo de prova de carga em uma estaca de fundação, que confirmou as inconsistências apontadas.

15.4.1.3 Diante desta situação, a empresa projetista autorizou realizar as alterações de projeto necessárias à correta execução da obra e o Dnit constituiu comissão de aprovação de revisão de projeto em fase de obras, conforme relatada em ata de reunião ocorrida no dia 6/7/2017.

15.4.1.4 Na sequência, observa que até o momento de sua manifestação, persistiam as seguintes deficiências de projeto não solucionadas, que ensejariam a revisão dos projetos das treze OAEs previstas no contrato, conforme correspondências enviadas ao Dnit, em 16/11/2017 (peça 140, p. 107-110), e à empresa Supervisora, em 21/11/2017 (peça 140, p. 111):

a) na execução das vigas pré-moldadas e das protensões, verificou-se divergências na sequência prevista para carga nas cordoalhas e nos alongamentos calculados, tendo sido revisados os parâmetros;

b) necessidade de ajustes nas quantidades de armadura das esperas dos pilares, como também na direção e sentido das dobras;

c) na execução da travessa, verificou-se que a taxa de aço estava muito pequena, tendo sido revisado, mas que ainda havia problemas na distribuição deste reforço ao longo da peça;

d) a armadura das lajes dos tabuleiros e os blocos de fundação apresentam taxas inferiores ao já realizados em obras similares.

15.4.2 O Consórcio construtor não se posicionou quanto às deficiências de projeto relacionadas aos estudos geotécnicos, que não contemplaram a pesquisa de caixas de empréstimo e jazidas de solo disponíveis na região onde as obras serão executadas; e à ausência do componente projeto de iluminação.

15.4.3 Como informação adicional, não inserida no Relatório de Fiscalização emitido pela equipe de auditoria deste Tribunal, o Consórcio construtor revela que a quase totalidade dos sistemas de drenagem projetados apresentaram-se inexequíveis, incluindo todos os bueiros previstos, devido à ausência de deságue nos mesmos, o que impossibilita a sua execução e seu correto e adequado funcionamento.

15.4.3.1 Para garantir que as obras fossem executadas no prazo contratual, o Consórcio realizou a locação, escavação e preparo para concretagem de berços em diversos pontos, mas a empresa Supervisora orientou para que se paralisassem os serviços.

15.4.3.2 Estas inconsistências foram objetos de comunicações encaminhadas pelo Consórcio ao Dnit e à empresa Supervisora, entre 23/5/2017 e 9/10/2017 (peça 140, p. 38-39, 73, 84-89, 91, 96-97, 98-100); e o Consórcio construtor estaria aguardando o recebimento dos projetos revisados para a retomada dos serviços.

15.5 **Manifestação** da **Maia e Melo Engenharia Ltda**. apresentada em 23/11/2017(peça 131):

15.5.1 Limitou-se o representante da Supervisora a alegar que a empresa não tem qualquer responsabilidade relativa ao projeto executivo elaborado por outra empresa de consultoria e aprovado pelo Dnit, para concluir que não há ato imputável à Defendente.

15.6 **Resposta do DNIT/PB à diligência, apresentada em 14/5/2018** (peças 156-200), *in verbis:*

a) Foi apresentada a Portaria 1.052 de 27/02/2018 que aprova a 1ª RPFO com vistas ao contrato SRPB 919/2016; Foi anexada uma lista dos serviços contemplados na 1ª RPFO; O cronograma físico Financeiro atualizado da obra foi anexado; Quanto ao cronograma individual de execução por OAE, informamos que a 1ª RPFO não contemplou a revisão completa das OAEs. Foram executadas as fundações das OAEs 217 e 307. Iniciará nesta segunda quinzena de maio a fundação da OAE 425 e a sequência geográfica deverá ser seguida (OAE 470, 593, 647, 725, 782, 845, 1132, 1340...), informa-se entretanto que todas as OAEs estão passando por revisão de projeto e que encontra-se aprovada a OAE 307 para execução total. A mesma fará parte da 2ª RPFO, que está em fase de montagem. Apresenta-se uma Lista dos Serviços previstos para a 2ª RPFO; Quanto à determinação dos empréstimos e jazidas, anexou-se uma coletânea de correspondências consolidadas na Tabela Resumo; Quanto ao projeto de iluminação temos a informar que este ainda não foi desenvolvido, embora suas premissas já tenham sido discutidas internamente. Esta Superintendência avalia a possibilidade de lançar editais independentes para a contratação do projeto de iluminação e para sua execução. Ressalta-se que sua execução somente seria possível após a finalização da obra, ainda que seja uma finalização parcial (por trechos).

15.6.1 Quanto às reformulações do projeto, o Dnit/PB fez juntada da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obra, aprovada pela Portaria 040, de 28/2/2018 (peça 156, p. 5), com a previsão das alterações propostas pela empresa Supervisora das obras, Maia e Melo Engenharia Ltda., nos serviços de terra armada, compactação de aterro, construção de camada final de aterro rochoso e revisão da profundidade da fundação para cerca de 20 metros, para a OAE da estaca 307; bem como revisão das fundações, também para 20 metros, das OAEs das fundações das estacas 217 e 425 (peça 156, p. 6-12).

15.6.2 Com relação ao processo administrativo para apurar a responsabilidade da empresa projetista, as informações e documentos trazidos pelo Dnit/PB dão conta que o despacho inicial informando a abertura do processo administrativo instaurado (50613.SEI/000665/2017-30), foi emitido em 30/10/2017 (peça 200, p. 108); seguidos de outro despacho inicial em 31/10/2017 (peça 199, p. 144-145); em 6/12/2017, encaminhando para instrução; em 9/1/2018, encaminhando para providências iniciais; e em 11/5/2018, solicitando informações atualizadas sobre a obra em apreço, que seriam exatamente aquelas já encaminhadas a este Tribunal como comentários do gestor no Relatório de Auditoria em apreço, em 26/9/2017 (peça 200, p. 16-104).

15.6.3 Com relação às jazidas, fez juntada dos levantamentos efetuados pela empresa Supervisora, encaminhado para o Dnit/PB em 24/4/2017, acerca das licenças de exploração das áreas de empréstimos e jazidas indicadas no projeto (peça 156, p. 18-66).

15.7 **Informações prestadas na solicitação apresentada pelo Consórcio Construcap-Copasa em 13/7/2018** (peças 205-206):

15.7.1 Inicialmente, o Consórcio repisa que o projeto executivo original continha uma série de erros e deficiências graves que impossibilitaram a realização de serviços, em especial quanto aos dispositivos de drenagem, às OAEs e às passarelas de pedestres.

15.7.2 Em seguida, argumenta que o Consórcio reiteradamente informou o Dnit/PB sobre a necessidade de revisão dos projetos, mas que tão somente em 23/2/2018 foi disponibilizada a versão final do projeto executivo de **drenagem**, referente ao trecho do km 1,8 ao km 5,0 (Carta Ct. 020/2018, peça 206, p. 183), mesmo assim sem a obtenção prévia da licença e autorizações municipais quanto aos deságues, pois as redes de drenagem ultrapassam a faixa de domínio da rodovia, o que estaria impedindo a execução dos serviços, embora o Consórcio tenha solicitado a solução dessa pendência, mediante Correspondências 090/2017, de 4/12/2017 (peça 206, p. 185) e 136/2018, de 15/6/2018 (peça 206, p. 186).

15.7.3 Com relação ao projeto executivo das **Obras de Arte Especiais (OAEs)**, informou que ainda não havia uma definição final sobre a correção do projeto e resultados concretos que permitissem o avanço das obras.

15.7.3.1 Somente em 30/1/2018 o Dnit teria solicitado do Consórcio que elaborasse RFPO referente às OAEs, mediante Ofício 3017/2018 (peça 206, p. 191-192), que teria aceitado realizar a revisão de projeto, desde que se mantivesse o equilíbrio econômico-financeiro contratual, conforme Correspondência 099/2018, de 19/2/2018 (peça 206, p. 193-194); tendo apresentado, em 19/3/2018, o valor referente à elaboração do RFPO e a necessidade de celebrar termo aditivo com este objetivo (Correspondência 103/2018, peça 206, p. 195-199).

15.7.3.2 Em abril de 2018, o Consórcio teria elaborado revisão parcial do projeto executivo da OAE 307 (Correspondência 113/2018, peça 206, p. 200), aprovada pelo Dnit/PB em 14/5/2018 (Ofício 15370/2018, peça 206, p. 208-216), tendo o Consórcio mobilizado suas equipes para executar os serviços de reforço na infraestrutura e mesoestrutura da OAE, mas que a execução dos desvios das marginais e do muro de terra armada nesta OAE continuava impedida devido à existência de interferências provocadas por redes de telecomunicação (Correspondência 132/2018, peça 206, p. 67-90).

15.7.3.3 Em junho de 2018, o Consórcio também teria elaborado revisão do projeto executivo da OAE 217, que estaria em análise pela Autarquia (Ofício 22706/2018, peça 206, p. 201-207).

15.7.3.4 Em 16/5/2018, o Consórcio teria sido surpreendido pela informação prestada pelo Dnit/PB de que havia recebido oito volumes de revisão dos referidos projetos, que estariam sob análise daquela Superintendência (Ofício 15909/2018-SECONT, peça 206, p. 217-218).

15.7.3.5 Mais uma vez, em 25/6/2018, o Consórcio teria sido surpreendido com a cobrança pelo Dnit/PB de celeridade no seguimento das revisões de projeto das OAEs e com a informação de que elas só poderiam ser realizadas a título gratuito (Ofício 21631/2018, peça 206, p. 219-220).

15.7.3.6 O Consórcio recusou este ônus adicional, pois entende não ser razoável, considerando os prejuízos suportados com as deficiências de projeto e demais impedimentos, de ter que despender esforços adicionais, além dos já expendidos e sem pagamento, para continuar as revisões dos projetos a título gratuito, o que configuraria enriquecimento ilícito por parte da administração pública; concluindo que somente a empresa projetista ou o Dnit/PB teria a responsabilidade de fazer as revisões sem ônus financeiro.

15.7.3.7 Diante desse contexto, o Consórcio informou ao Dnit/PB sobre a impossibilidade de prosseguir com a elaboração do RPFO das demais OAEs a título gratuito (Correspondência 141/2018, peça 206, p. 221-223), no que estaria aguardando o posicionamento do Dnit/PB; e ressaltando que foi aprovado o RPFO da estaca 307, concluído o RFPO da estaca 217 e que estaria em andamento o RPFO da estaca 425 e sendo executados os serviços escassos possíveis.

15.7.4 Quanto à revisão dos projetos executivos das **passarelas**, o Consórcio informou que até então o Dnit/PB não havia apresentado qualquer posicionamento, o que impossibilitava a execução dos respectivos serviços.

15.7.5 Informa, ainda, que então, passado 'mais de um ano após a celebração do Contrato entre o Consórcio e o DNIT/PB, **apenas cerca de 8% (oito por cento)** dos serviços se encontram liberados para execução e, mesmo assim, de forma fragmentada ao longo do trecho da obra, gerando improdutividades e prejuízos ao Consórcio'.

15.8 **Análise:**

15.8.1 Preliminarmente, conforme consulta ao Siafi, para execução do contrato de execução das obras foi emitida a nota de empenho em 30/12/2016, no valor de R$ 149.750.000,00 (2016NE804188), e emitidas as seguintes ordens bancárias e respectivos boletins de medição (peças 171, p. 86-88; 173, p. 16-19; 175, p. 41-45; 177, p. 129-131; 185, p. 73-74; 189, p. 72-74; 192, p. 67; 194, p. 86; 196, p. 50-85; 199, p. 1-10), com percentuais aproximados, pois os valores constantes do Siafi já estão deduzidos do ISS, referenciados ao valor total do contrato de R$ 255.500.000,00, nos exercícios de 2017 e 2018:

Tabela 1: Ordens bancárias e medições do Contrato SR-DNIT/PB 919/2016

Ordem Bancária	Data	Valor (R$)	Medição	Percentual		Mês
				No mês	Acumulado	
2017OB838939	1/8/2017	1.873.066,70	1ª	0,73%	0,73%	Mar/2017
2017OB838978	1/8/2017	1.843.251,21	2ª	0,72%	1,45%	Abr/2017
2017OB847270	25/8/2017	478.631,68	3ª	0,19%	1,64%	Mai/2017
2017OB849497	6/9/2017	310.219,79	4ª	0,12%	1,76%	Jun/2017
2017OB857815	17/10/2017	548.432,45	5ª	0,21%	1,98%	Jul/2017
2017OB861482	8/11/2017	1.424.436,89	6ª	0,56%	2,54%	Ago/2017
2017OB867380	4/12/2017	1.255.417,83	7ª	0,49%	3,03%	Set/2017
2017OB870848	8/12/2017	2.394.737,60	8ª	0,94%	3,96%	Out/2017
2018OB802833	29/1/2018	2.468.632,24	9ª	0,97%	4,93%	Nov/2017
2018OB802937	29/1/2018	151.866,81	9ª	0,06%	4,99%	Nov/2017
2018OB806319	9/2/2018	798.685,12	10ª	0,31%	5,30%	Dez/2017
2018OB813199	9/3/2018	79.516,39	11ª	0,03%	5,33%	Jan/2018
2018OB820593	12/4/2018	236.259,37	12ª	0,09%	5,43%	Fev/2018
2018OB826768	2/5/2018	1.606.071,69	13ª	0,63%	6,05%	Mar/2018
2018OB831552	28/5/2018	726.746,58	14ª	0,28%	6,34%	Abr/2018
2018OB836361	20/6/2018	868.128,23	15ª	0,34%	6,68%	Não consta
2018OB849449	24/8/2018	1.199.648,42	16ª	0,47%	7,15%	Não consta
2018OB855502	20/9/2018	1.866.842,43	17ª	0,73%	7,88%	Não consta
2018OB863239	19/10/2018	2.509.629,53	18ª	0,98%	8,86%	Não consta
Total (R$)		**22.640.220,96**		**8,85%**		

Fonte: Elaboração própria

15.8.2 Quanto aos outros contratos celebrados para execução dos serviços de supervisão da obra, com a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., no valor de R$ 8.437.000,00 (Contrato SR/PB-152/2017-00 - Pregão Eletrônico 00478/2016); de serviços de apoio especializado aos processos de

desapropriação dos imóveis, com a empresa EBA, no valor de R$ 1.114.944,67 (Contrato SR/PB-0165/2017 - Pregão Eletrônico 00359/2016); e do contrato SR/PB 506/2017, em 28/8/2017, com o Consórcio Ambiente Brasil (contrato SR/PB 506/2017 - Pregão Eletrônico Edital 0185/17-13), para execução dos serviços de apoio e assessoramento técnico à SR-DNIT/PB no atendimento às demandas ambientais, no valor de R$ 5.068.000,00, foram estes os montantes dos pagamentos efetuados:

Beneficiado	Data inicial	Data final	Valor (R$)	Medição
Maia Melo	17/8/2017	17/10/2018	3.246.479,56	1ª a 18ª
EBA	4/9/2017	14/9/2018	1.062.162,39	1ª a 7ª
Consórcio Ambiente	19/12/2017	5/10/2018	1.196.768,77	1ª a 12ª
Total (R$)			**5.505.410,72**	

15.8.3 Não obstante o **cronograma físico-financeiro** original ter previsto que a obra seria executada em 36 meses (até 23/2/2020), a continuar o ritmo das obras verificados nos primeiros 18 meses, quando somente foi financeiramente pagos aproximadamente 8,85% do valor total do contrato original ou 8,27% do valor contratual em abril de 2018, a obra será concluída em aproximadamente 203 meses (16 anos e 11 meses) contados da ordem de início dos serviços expedida em 10/3/2017, ou seja, em 22/11/2033, daqui a 15 anos. Por oportuno, a empresa Supervisora já estimava em correspondência de 21/8/2017 que a obra iria somente ser concluída em 18/7/2025 (peça 176, p. 76).

15.8.4 Pelos boletins de medição, até abril de 2018, por categorias de serviços, foram estes os valores e respectivos percentuais de execução realizados:

Tabela 2: Execução por categorias de serviços do Contrato SR-DNIT/PB 919/2016

Serviços	Contratual	Contrato abr/2018	Medição abr/18	% Executado
Serviços preliminares	96.094,82	96.094,82	27.452,12	28,57%
Terraplenagem	33.813.986,18	46.873.404,39	4.852.321,33	10,35%
Drenagem e OAC	17.086.419,13	17.086.419,13	89.802,07	0,53%
Pavimentação	88.849.333,47	88.849.333,47	236.584,39	0,27%
Sinalização	1.504.670,93	1.504.670,93	0,00	0,00%
OAEs	89.040.956,13	94.358.875,64	7.940.847,34	8,42%
Meio ambiente	2.732.643,40	2.732.643,40	0,00	0,00%
Obras complementares	16.430.228,15	16.430.228,15	5.196,45	0,03%
Contenções	1.188.653,42	1.188.653,42	0,00	0,00%
Instalação do canteiro	3.786.819,16	3.786.819,16	3.760.311,42	99,30%
Manutenção do canteiro	906.040,80	906.040,80	61.308,70	6,77%

Mobilização/desmobilização	64.154,41	64.154,41	32.077,20	50,00%
Total (R$)	**255.500.000,00**	**273.877.337,16**	**17.005.942,60**	**6,21 %**

15.8.4.1 O aumento de 7,19% do valor contratual, passando de R$ 255.500.000,00 para R$ 273.877.337,16, deve-se basicamente à 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO), elaborada pela empresa Supervisora, no valor de R$ 18.377.378,51 (peça 156, p. 5-12), abrangendo os seguintes serviços de terraplenagem e das obras de arte especiais: modificação de jazida e alteração da DMT, aumento de área da terra armada da OAE da estaca 307, substituição da compactação de aterro de 95% para 100% proctor PN, construção de camada final de aterro rochoso no lugar de solo e revisão do comprimento das estacas para 20 m das OAEs das estacas 217, 307 e 425.

15.8.5 O cronograma físico-financeiro foi afetado, como adiante será relatado nesta instrução, principalmente pelas deficiências do projeto executivo, pela não remoção das interferências, pelo atraso nas desapropriações e pelas questões ambientais, nesta ordem decrescente de importância e abrangência dos efeitos impeditivos sobre a regular execução da obra. Acresça-se que também será abordada a provável inércia do Consórcio construtor em atacar as frentes de serviços liberadas.

15.8.6 Restaram mais do que comprovadas as deficiências do projeto executivo, tanto pela ausência do projeto de iluminação e dos estudos geotécnicos que não contemplou a pesquisa de caixas de empréstimo e jazidas de solos aproveitáveis, disponíveis na região onde as obras seriam executadas; quanto no projeto das obras de arte especiais, com divergências quanto ao número e inclinação das estacas a serem executadas, ausência de memórias de cálculos das fundações de três viadutos, número de sondagens inferior ao número de apoios e ausência de detalhamento das estacas raiz, em especial no que diz respeito à profundidade dessas peças.

15.8.6.1 Adicionalmente, ainda foram relatadas pelo Consórcio construtor deficiências nos projetos executivos das passarelas e da drenagem, também confirmadas em confronto com os Relatórios de Supervisão emitidos entre maio de 2017 e março de 2018.

15.8.7 A mais importante deficiência refere-se aos projetos das OAEs e foram apontadas inicialmente pela empresa Supervisora e Consórcio construtor, e reconhecidas parcialmente pelo próprio Dnit/PB e pela empresa projetista, ainda que estes atribuam parcela das deficiências a equívocos na formatação dos volumes do projeto executivo, como a divergência quanto ao número das estacas na apresentação dos desenhos em planta e corte, mas que o desenho teria sido revisado e disponibilizado ao Dnit/PB em abril de 2017, inclusive quanto à OAE da estaca 307; e de que o detalhamento das estacas raiz e as suas características geométricas, inclusive profundidade, foram apresentadas no Volume 3E – Memória de Cálculo das Estruturas – Dimensionamento das Estacas, e seus comprimentos foram discriminados na memória de cálculo de quantidades.

15.8.7.1 O Dnit/PB e a empresa projetista também reconhecem que o número de sondagens é inferior ao de apoios, mas que assim ocorreu em decorrência do contrato original ter previsto quatro interseções em dois níveis e posteriormente ter sido aumentado esse número para treze, uma ponte e o alargamento de três viadutos, sem que a formalização de aditivo fosse suficiente para cobrir os custos adicionais; mas que a minimização das sondagens deu-se no segmento inicial de 15 km, onde a caracterização do perfil geotécnico seria bastante conhecida e uniforme.

15.8.7.2 Por oportuno, estas são as OAEs, viadutos e pontes, previstas no projeto executivo e contratadas, já com o valor acrescido por conta das revisões dos respectivos projetos, e o valor acumulado das medições até abril de 2018:

Tabela 3 – Valores das OAEs em terra armada da BR-230/PB – Cabedelo (nov/2016)

OAE	Valor (R$)	Valores executados até abril/2018 (R$)					% executado
		Infra	Meso	Super	Contenção	Total	
Estac	5.91	0,00	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00

a 99	5.345,33		0				%
Estaca 217	6.869.807,51	1.180.328,94	0,00	597.203,18	192.736,97	1.970.269,09	28,68%
Estaca 307	5.490.925,22	747.230,47	199.383,53	686.012,75	829.130,24	2.461.756,99	44,83%
Estaca 425	5.790.125,57	433.489,40	0,00	682.778,38	598.130,42	1.714.398,20	29,61%
Estaca 470	5.148.036,79	0,00	0,00	349.173,15	3.692,85	352.866,00	6,85%
Estaca 593	5.352.217,47	0,00	0,00	918.513,02	523.044,04	1.441.557,06	26,93%
Estaca 647	5.488.580,59	0,00	0,00	188.797,23	0,00	188.797,23	3,44%
Estaca 725	4.542.358,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Ponte sobre o rio Jaguaribe	2.374.645,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Estaca 782	4.260.754,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Estaca 845	5.192.310,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Estaca 1132	5.517.265,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Estaca 1216	3.642.764,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Estaca 1340	3.218.643,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Alargamento 753	1.383.124,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Alargamento 1015	2.112.992,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Alargamento 1192	1.460.959,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Total (R$)	**63.485.828,40**	**2.361.048,81**	**199.383,53**	**3.422.477,71**	**2.146.734,52**	**8.129.644,57**	**11,02%**

Fonte: Elaboração própria

15.8.7.3 As deficiências verificadas nos projetos executivos são de natureza quantitativa e qualitativa, não trazendo informações fundamentais para a execução das OAEs, tanto que todas elas estão sendo objetos de formalização de Revisão de Projetos em Fase de Obras. Na sequência cronológica, desde o início das obras em março de 2017, verificaram-se as seguintes deficiências, conforme os relatórios de supervisão referentes aos meses de:

a) junho de 2017, a empresa Supervisora e o Consórcio construtor detectaram a necessidade de revisar a fundação da OAE da estaca 307 (peça 173, p. 206, 208, 211, 220; peça 174, p. 9, 52, 61) e de outras OAEs (peça 174, p. 45);

b) julho de 2017, o Dnit/PB solicitou e a empresa Supervisora apresentou proposta de preços (peça 174, p. 136-137, 214-217; peça 175, p. 2-4, 8, 84-87, 107-108, 497) para revisar os projetos do comprimento das fundações dos viadutos compreendidos entre o km 1,8 e o km 15,08 (R$ 150.000,00);

c) agosto de 2017, o Consórcio construtor entregou a revisão do projeto executivo dos muros de terra armada das OAEs das estacas 307, 425 e 593 (peça 176, p. 79, 95, 98, 149-150, 166, 169) e discutiu-se a alteração do plano de protensão das OAEs (peça 176, p. 88-90, 96, 159-161, 167);

d) setembro de 2017, a empresa Supervisora cobrou do Dnit/PB uma posição quanto a sua proposta de revisão dos projetos apresentada em julho de 2017 (peça 178, 23-24; peça 179, p. 19-20); discutiu-se mais uma vez a alteração do plano de protensão das OAEs (peça 178, p. 25-31, 75-79; peça 179, p. 21-27, 71-75); informou-se sobre a conclusão da execução da fundação da OAE da estaca 307 e cobrou-se a revisão das fundações das demais OAEs (peça 178, p. 80; peça 179, p. 76);

e) outubro de 2017, a empresa Supervisora e o Consórcio construtor constataram divergências entre a memória de cálculo de estruturas e o projeto de execução, no tocante às travessas da OAE da estaca 307, que demanda revisão de projeto que irá gerar acréscimo de quantidades, especialmente na taxa de aço da travessa (peça 182, p. 155); e disponibilizou-se a revisão do comprimento das fundações da OAE da estaca 425 (peça 182, p. 174-178; peça 183, p. 1-25; peça 184, p. 1-4; peça 186, p. 99-132);

f) novembro de 2017, foram entregues as revisões do projeto da fundação das OAE da estaca 217 (peça 187, p. 121-122; peça 188, p. 11-12; peça 190, p. 169-170); repisou-se as divergências entre a memória de cálculo de estruturas e o projeto de execução, no tocante às travessas da OAE da estaca 307 (peça 187, p. 13-14, 77, 124-126, 129-137; peça 188, p. 1-6, 15-17, 20; peça 190, p. 172-174, 177-191); a empresa Supervisora apresentou nova proposta de aditivo para incluir o redimensionamento dos blocos das fundações das OAEs, pois havia sido objeto do primeiro aditivo exclusivamente a revisão do comprimento das estacas (peça 187, p. 82-83; peça 190, p. 130-131); e a empresa Supervisora disponibilizou a proposta da primeira RPFO (peça 188, p. 8, 14; peça 190, p. 193);

g) dezembro de 2017, a empresa supervisora anotou a necessidade de se adotar solução para a fundação da OAE da estaca 99 diferente da do projeto, pois teriam que ser usadas estacas de até 45m, bem como de fazer sondagens e revisão das OAEs das estacas 470, 593, 647 e 725 (peça 191, p. 80-84; peça 193, p. 70-74); e repisou-se as divergências entre a memória de cálculo de estruturas e o projeto de execução, no tocante às travessas da OAE da estaca 307 (peça 191, p. 101-104; peça 193, p. 91-94);

h) janeiro de 2018, o Dnit/PB consultou o Consórcio construtor sobre o interesse em revisar os projetos das OAEs (peça 193, p. 191); a empresa Supervisora disponibilizou a versão final da 1ª RPFO (peça 194, p. 24; peça 195, p. 19); estudou-se a possibilidade de deslocamento da OAE da estaca 725, aumentando o seu comprimento em 21 metros e o custo de R$ 2.112.129.28 para R$ 3.000.000,00 (peça 194, p. 25-27, 45-46; peça 195, p. 20-22, 40-41); e o Consórcio construtor informou, em 24/1/2018, que à época somente era possível executar os serviços de fundações das OAEs (peça 194, p. 48-51; peça 195, p. 43-46).

i) fevereiro de 2018, o Consórcio construtor manifestou ao Dnit/PB o seu interesse em promover as revisões dos projetos de OAEs, em 19/2/2018 (peça 195, p. 69); e disponibilizou-se a versão final da RPFO (peça 196, p. 30, 129);

j) março de 2018, a empresa Supervisora informou que o Consórcio construtor estaria efetuando as revisões dos projetos das OAEs das estacas 217 e 307, que ainda não tinham sido apresentadas, restando as demais sem revisão e que os serviços da OAE da estaca 307 estariam paralisados (peça 196, p. 140, 208, 271); e apresentou proposta de preços, no valor de R$ 1.349.368,52, para revisão dos projetos da OAEs (peça 196, p. 288-289; peça 198, p. 6-7).

15.8.7.4 Em resumo, assim caminhava a execução das OAEs:

a) em junho de 2017 verificou-se a necessidade de revisão das fundações de todas as OAEs, inclusive revisões dos comprimentos das estacas e redimensionamento dos blocos, tendo sido apresentadas as revisões dos comprimentos das estacas das OAEs da estaca 307, da estaca 425 em outubro de 2017 e da estaca 217 em novembro de 2017; e em dezembro de 2017, de se adotar solução para a fundação da OAE da estaca 99 diferente da do projeto, pois teriam que ser usadas estacas de até 45m, bem como de fazer sondagens e revisão das OAEs das estacas 470, 593, 647 e 725;

b) em agosto de 2017, o Consórcio construtor entregou a revisão do projeto executivo dos muros de terra armada das OAEs das estacas 307, 425 e 593;

c) em agosto de 2017 discutiu-se pela primeira vez a necessidade de alteração do plano de protensão das OAEs, mas que a solução ainda estava indefinida pelo menos até março de 2018;

d) em outubro de 2017, constataram-se divergências entre a memória de cálculo de estruturas e o projeto de execução das travessas da OAE da estaca 307, que demanda revisão de projeto que irá gerar acréscimo de quantidades, especialmente na taxa de aço da travessa, ainda não realizada pelo menos até março de 2018;

e) em janeiro de 2018, estudou-se a possibilidade de deslocamento da OAE da estaca 725, aumentando o seu comprimento em 21 metros e o custo de R$ 2.112.129.28 para R$ 3.000.000,00;

f) até março de 2018, somente havia sido concluída a fundação da OAE da estaca 307, em setembro de 2017.

15.8.7.5 Portanto, tantas eram as deficiências do projeto executivo que a empresa Supervisora revisou os projetos do comprimento das fundações dos viadutos compreendidos entre o km 1,8 e o km 15,08 (R$ 150.000,00); e apresentou proposta de revisão de todas as OAEs no valor de R$ 1.349.368,52, não se estimando ainda qual o valor final do acréscimo nos custos da obra.

15.8.7.6 Até julho de 2018, conforme as informações prestadas pelo Consórcio construtor, somente foi aprovada a RPFO da OAE da estaca 307, em 14/5/2018 (peça 206, p. 208-216); foi concluída e estaria em análise a RPFO da OAE da estaca 217, que foi preliminarmente rejeitada pelo Dnit/PB em 3/7/2018 (peça 206, p. 201-207); e estaria em andamento a RPFO da OAE da estaca 425. Portanto, nem sequer havia começado a revisão dos projetos das demais 11 OAEs, sem falar das 3 pontes já existentes que serão alargadas e das 14 passarelas previstas.

15.8.7.7 Conforme correspondência encaminhada pelo Dnit/PB ao Consórcio construtor em 16/5/2018, submetendo-o a sua análise, a empresa projetista teria apresentado oito volumes com a revisão dos projetos das OAEs 217, 425, 470, 593, 647, 725, 782 e 845 (peça 206, p. 217-218 ou 234-235).

15.8.7.8 O fato é que passado um ano do início dos serviços do empreendimento, em março de 2018, ou um ano e quatro meses, em julho de 2018, como informado pelo Consórcio construtor, considerando as fases de infraestrutura, mesoestrutura e superestrutura de construção de uma OAE, havia sido concluída tão somente a infraestrutura da OAE e quase concluída a mesoestrutura da estaca 307, que se encontrava paralisada; não se tinha concluído nenhuma das 3 fases nas três OAEs que tiveram os serviços iniciados (estacas 217, 425 e 593); foram executados de forma incipiente apenas serviços de superestrutura nas OAEs das estacas 470 e 693; e não haviam sido iniciados os serviços das demais 8 OAEs novas e nas 3 existentes que serão alargadas.

15.8.8 Com relação às deficiências na definição das jazidas e caixas de empréstimos previstas nos projetos executivos, que se apresentaram indisponíveis por ocasião do início das obras, bem como outras, referentes aos serviços de terraplenagem, verificadas na execução das obras, na sequência cronológica, desde o início das obras em março de 2017, assim transcorreram as revisões dos projetos, conforme os relatórios de supervisão referentes aos meses de:

a) julho de 2017, o Dnit/PB solicitou e a empresa Supervisora apresentou proposta de preços (peça 174, p. 136-137, 214-217; peça 175, p. 2-4, 8, 84-87, 107-108, 497) para revisar os projetos referentes às jazidas de empréstimos de materiais (R$ 84.000,00), estabilização do talude do km 19 (R$ 120.000,00) e o detalhamento das contenções e apoio topográfico para acompanhamento da desapropriação (R$ 140.000,00);

b) setembro de 2017, verificou-se a necessidade e foi executada a construção de corpo de aterro e rocha entre as estacas 200 e 202, com reflexo financeiro, para o trecho entre as estacas 582 e 673, de R$ 2.261.836,13 (peça 178 ou peça 180, p. 15-17, 57-66; peça 179 ou 181, p. 11-13, 38, 53-62); a empresa Supervisora cobrou do Dnit/PB uma posição quanto a sua proposta de revisão dos projetos apresentada em julho de 2017 (peça 178, 23-24; peça 179, p. 19-20); e verificou-se a necessidade de alteração da execução do corpo de aterro de 95% para 100% do Proctor normal, (peça 178, p. 41; peça 179, p. 37);

c) novembro de 2017, foram entregues as revisões dos projetos de terraplenagem (peça 187, p. 93); mensurou-se a construção de corpo de aterro e rocha, no lugar de solo mole, no valor de R$ 1.825.342,89 (peça 187, p. 84-88, 100-103; peça 190, p. 132-136, 148-151); e a empresa Supervisora disponibilizou a proposta da primeira RPFO (peça 188, p. 8, 14; peça 190, p. 193).

d) janeiro de 2018, a empresa Supervisora disponibilizou a versão final da 1ª RPFO (peça 194, p. 24; peça 195, p. 19), incluindo o projeto de contenção do km 19 (peça 194, p. 28; peça 195, p. 23); e o Dnit/PB aprovou o projeto do aterro em rocha entre as estacas 582 e 673, com reflexo financeiro de R$ 2.261.836,13 (peça 194, p. 41-44; peça 195, p. 36-39);

e) fevereiro de 2018, disponibilizou-se a versão final do RPFO (peça 196, p. 30, 129);

f) março de 2018, a empresa Supervisora disponibilizou a revisão do projeto de contenção do talude do km 19 (peça 196, p. 276-277; peça 197, p. 238-239).

15.8.8.1 Portanto, considerando os serviços de terraplenagem, o projeto executivo apresentou-se deficiente quanto às jazidas e caixas de empréstimo, tendo a empresa Supervisora apresentado proposta de revisão deste projeto, no valor de R$ 84.000,00, não se estimando ainda qual o valor final do acréscimo nos custos da obra. Foi aprovada, ainda, a substituição do aterro em solo mole pelo aterro em rocha, entre as estacas 582 e 763, o que acresceu o custo em R$ 2.261.836,13; e está previsto a alteração da execução do corpo de aterro de 95% para 100% do Proctor normal, ainda sem estimativa do valor que será acrescido ao contrato.

15.8.8.2 Em termos financeiros, passados 13 meses do início dos serviços, os serviços de terraplenagem medidos até abril de 2018 correspondiam ao montante de R$ 4.852.321,33 (peça 199, p. 4), o que representa um percentual de 10,31% do valor contratual destes serviços (R$ 46.873.404,39).

15.8.9 No que concerne à deficiência nos projetos de drenagem, na sequência cronológica, desde o início das obras em março de 2017, assim transcorreram as revisões dos projetos, conforme os relatórios de supervisão referentes aos meses de:

a) junho de 2017, a empresa Supervisora e o Consórcio construtor detectaram a inexequibilidade dos projetos de drenagem (peça 173, p. 213; peça 174, p. 9, 54);

b) julho de 2017, o Dnit/PB solicitou e a empresa Supervisora apresentou proposta de preços (peça 174, p. 136-137, 214-217; peça 175, p. 2-4, 8, 84-87, 107-108, 497) para revisar os projetos de drenagem do segmento compreendido entre o km 1,8 e o km 15,08 (R$ 580.000,00);

c) setembro de 2017, a empresa Supervisora cobrou do Dnit/PB uma posição quanto a sua proposta de revisão dos projetos apresentada em julho de 2017 (peça 178, 23-24; peça 179, p. 19-20); e informou-se sobre a falta de projetos de drenagem (peça 178, p. 91-92; peça 179, p. 87-88);

d) novembro de 2017, foram entregues as revisões dos projetos de drenagem entre os km 1,8 e 5 (peça 186, p. 163; peça 188, p. 9-10; peça 190, p. 194-195); sugeriu-se a ampliação da largura da calçada entre os km 9,8 e 11,37 (peça 187, p. 108-109); e a empresa Supervisora disponibilizou a proposta da primeira RPFO (peça 188, p. 8, 14; peça 190, p. 193).

e) janeiro de 2018, a empresa Supervisora disponibilizou a versão final da 1ª RPFO (peça 194, p. 24; peça 195, p. 19), incluindo o projeto de drenagem entre os km 2 e 5 (peça 194, p. 29-32, 39-40; peça 195, p. 24-27, 34-35);

f) fevereiro de 2018, a empresa Supervisora informou que o Consórcio construtor não iniciou os serviços de drenagem, não obstante a fiscalização do Dnit/PB ter solicitado a execução (peça 195, p. 135) e nem estava atacando as frentes de serviços liberadas (peça 196, p. 40); disponibilizou-se a revisão do projeto de drenagem entre as estacas 250 e 525 (peça 196, p. 17, 116); disponibilizou-se a

revisão do projeto das saídas de drenagem entre os km 1,8 e 5 (peça 196, p. 24, 29, 123, 128) e entre os km 1,8 e 10 (peça 196, p. 26, 125) e a versão final do RPFO (peça 196, p. 30, 129); e o Dnit/PB aprovou a revisão do projeto de drenagem entre os km 1,8 e 5 (peça 196, p. 37-38, 136-137).

g) março de 2018, a empresa Supervisora disponibilizou a revisão do projeto das saídas de drenagem entre os km 10 e 15 (peça 196, p. 274, 294, 295; peça 198, p. 12, 13), entre os km 5 e 10 (peça 196, p. 293, 295; peça 197, p. 236; peça 198, p. 11, 13, 26, 27) e respondeu a questionamentos do Dnit/PB sobre o projeto de drenagem (peça 196, p. 282-284; peça 197, p. 244; peça 198, p. 1-2) e sobre a drenagem entre os km 5 e 10 (peça 196, p. 290-292; peça 198, p. 8) e entre os km 10 e 15 (peça 198, p. 9-10) e informou que o Consórcio não estaria atacando as frentes de serviços liberadas (peça 197, p. 17); e o Dnit/PB aprovou a revisão do projeto de drenagem dos km 5 ao 10 (peça 197, p. 12-13, 15; peça 198, p. 29).

15.8.9.1 Portanto, os projetos de drenagem estão sendo revisados integralmente, ao custo proposto de R$ 580.000,00 para o segmento compreendido entre o km 1,8 e o km 15,08, concomitantemente com a execução das obras, somente tendo sido aprovada as duas primeiras revisões em fevereiro (km 1,8-5) e março de 2018 (km 5-10), não se estimando ainda qual o valor final do acréscimo nos custos da obra.

15.8.9.2 A revisão das saídas da rede de drenagem foi entregue pelo Dnit/PB ao Consórcio em 23/2/2018, entre o km 1,8 e 5 (peça 206, p. 183); e em 28/3/2018, quanto aos trechos entre os km 5 e 10 e do 10 ao 15 (peça 206, p. 184); mas ainda não havia sido emitida, em 15/6/2018, a licença prévia dos deságues, conforme informação prestada pelo Consórcio construtor (peça 206, p. 186-190).

15.8.9.3 Em termos financeiros, passados 13 meses do início dos serviços, em abril de 2018, os serviços medidos de drenagem e de obras de arte correntes (R$ 89.802,07) representavam 0,53% do montante previsto de R$ 17.086.419,13 (peça 199, p. 4).

15.8.10 Relativamente à deficiência nos projetos das passarelas, na sequência cronológica, desde o início das obras em março de 2017, assim transcorreram as revisões dos projetos, conforme relatórios de supervisão referentes aos meses de:

a) novembro de 2017 constatou-se incompatibilidade entre o projeto geométrico e estrutural de todas as passarelas (peça 186, p. 163; peça 187, p. 14-15, 77, 110-119, 126; peça 188, p. 17, 23; peça 190, p. 158-167, 174, 198);

b) dezembro de 2017 repisou-se a incompatibilidade entre o projeto geométrico e estrutural de todas as passarelas (peça 191, p. 16-17, 75);

15.8.10.1 Portanto, os projetos de todas as passarelas devem ser revisados, ainda não se sabendo os custos dessas revisões e os decorrentes do provável acréscimo nos custos da obra.

Das responsabilidades pelo atraso

15.8.11 O fato é que o cronograma físico da obra já está inteiramente comprometido, como relatado nos itens 15.8.1 e 15.8.2 desta instrução, com impasses sobre as responsabilidades por este enorme atraso.

15.8.11.1 Em 23/11/2017 o Consórcio construtor já informava sobre a inviabilidade de continuar as obras (peça 191, p. 115-123; peça 192, p. 1; peça 193, p. 105-114); tendo posteriormente, em 24/1/2018, feito um relato circunstanciado sobre os impedimentos para regular execução da obra e a viabilidade de se executar à época apenas as fundações das OAEs (peça 194, p. 48-51; peça 195, p. 43-46).

15.8.11.2 Em fevereiro de 2018, a empresa Supervisora informou que havia frentes de serviços no valor total de R$ 15.768.373,45 (peça 196, p. 18-20, 117-119), que não estariam sendo atacadas pelo Consórcio construtor (peça 196, p. 40), inclusive os serviços de drenagem que não haviam sido sequer iniciados, não obstante a fiscalização do Dnit/PB ter solicitado a execução (peça 195, p. 135).

15.8.11.3 Em março de 2018, a empresa Supervisora informou mais uma vez que o Consórcio não estaria atacando as frentes de serviços liberadas (peça 197, p. 17).

15.8.11.4 Em 4/4/2018, o Consórcio executor relatou os impactos dos impedimentos na regular execução das obras e a necessidade de inclusão de novos serviços não previstos contratualmente (peça 206, p. 168-182).

15.8.11.5 Segundo o Dnit/PB, conforme Nota Técnica de 17/5/2018 (peça 206, p. 6-8), havia serviços disponíveis no montante de R$ 46.322.173,23, mas que não estariam sendo adequadamente executados pelo Consórcio construtor, não obstante uma série de solicitações de mobilização das frentes de serviços disponíveis, alertas quanto a não mobilização da frente já autorizada de drenagem e quantidade insatisfatória de equipamentos e pessoal da obra.

15.8.11.6 Esta situação gerou boletins de desempenho, entre dezembro e abril de 2018 (peça 206, p. 1-5), nos quais o Dnit/PB aponta fraco desempenho na administração da obra, com exceção de dezembro que foi razoável; fraco no cronograma físico, com exceção de dezembro que foi razoável; péssimo em pessoal, com exceção de dezembro, que foi considerado razoável; péssimo em equipamentos, com exceção de dezembro e janeiro, que foram considerados razoáveis; e apenas razoável na qualidade dos serviços.

15.8.11.7 Na referida Nota Técnica o Dnit/PB informa que o desempenho parcial do contrato era de apenas 6,36% até abril de 2018, sendo 6,09% nos últimos 12 meses; tendo sido proposta a aplicação de advertência e multa de 2% do valor contratual, no valor de R$ 468.050,00, 'devido à gravidade da falta e pela reincidência das solicitações da fiscalização', tendo a notificação sido encaminhada em 18/5/2018 (peça 206, p. 9-64).

15.8.11.8 O Consórcio executor apresentou, então, defesa administrativa em 1/6/2018, contestando que somente estariam disponíveis frentes de serviços no montante de apenas R$ 17.800.508,15, fazendo longo relato das causas impeditivas do bom e regular andamento das obras - impossibilidade de utilização das áreas de empréstimo e jazidas de solo originalmente indicadas no projeto executivo licitado; existência de imóveis não desapropriados no trecho de obras; interferências geradas por postes de iluminação e de rede elétrica, fibra óptica, radares, adutoras de água e de gás; atrasos na obtenção e disponibilização da autorização para supressão vegetal e decorrente inclusão de novos serviços no escopo contratual; e graves deficiências e falhas verificadas nos projetos executivos que comprometeriam e até mesmo inviabilizariam a execução dos dispositivos de drenagem, das Obras de Artes Especiais (OAE's), das passarelas e dos serviços de pavimentação (peça 206, p. 67-90).

15.8.11.9 Na solicitação apresentada em julho de 2108, o Consórcio informou que estariam disponíveis frentes de serviços no montante de R$ 22 milhões, cerca de 8% do valor contratado.

15.8.11.10 O Dnit/PB notificou o Consórcio construtor, em 3/7/2018, quanto à instauração de processo administrativo para apurar responsabilidades, intimando-o para oferecer defesa prévia (peça 206, p. 91-93).

15.8.11.11 O Consórcio construtor, conforme pedido de recomposição de 11/5/2018 (peça 206, p. 94-145), mensurou as despesas adicionais em decorrência dos impedimentos na execução física das obras, no valor de R$ 5.963.231,67, tendo o Dnit/PB negado deferimento em 15/6/2018 (peça 206, p. 146-147); e o Consórcio apresentado recurso em 15/6/2018 (peça 206, p. 148-162).

15.8.11.12 Estas despesas adicionais seriam decorrentes dos seguintes serviços – perda de produtividade das equipes e ociosidade dos equipamentos e mão de obra (R$ 296.169,00), despesas com desmobilizações e mobilizações adicionais (R$ 239.083,08), custos com equipes mantidas à disposição (R$ 1.284.955,83), custos não recebidos de administração local (R$ 1.368.398,00), custos não recebidos de administração central (R$ 1.440.419,00), custos não recebidos referentes às garantias contratuais (R$ 121.298,50), custos não recebidos de manutenção de canteiro de obras (R$ 268.515,00), correção monetária e juros de mora pelos atrasos de pagamentos (R$ 409.681,99) e custos devidos com tributos (R$ 534.709,44).

15.8.12 Não poderia o Dnit ter recebido um projeto com tamanhas deficiências técnicas, salvo se as informações ausentes não fizessem parte do escopo do objeto contratado com a projetista, como no caso do projeto de iluminação; ou se informações complementares necessárias não puderam ser executadas por inicialmente não constar do objeto contratual e os recursos financeiros disponíveis

forem insuficientes para incluí-los nos aditivos, como teria acontecido com as sondagens das obras de artes especiais, como alegam o Dnit/PB e a empresa projetista.

15.8.12.1 Conforme relatado no item 15.7.2 desta instrução, em outubro de 2018 foi instaurado processo administrativo para apurar a responsabilidade da empresa projetista (50613.SEI/000665/2017-30), mas que nada havia sido apurado até maio de 2018 (peça 199, p. 144-145; peça 200, p. 16-108).

15.8.12.2 No Relatório da Auditoria em 30/9/2017 (peça 58), constam os seguintes apontamentos sobre responsabilidades de técnicos do Dnit/PB por ocasião da aprovação do projeto executivo:

29, Esse componente do projeto executivo das obras foi objeto de três pareceres técnicos emitidos pelo Analista de Infraestrutura de Transportes da SR-DNIT/PB, engenheiro Normando Lima de Oliveira Filho - 001-04/2013, de 25/11/2013; 001-05/2013, de 11/3/2014 (peça 41, p. 1-9); e 001-06/2013, de 6/8/2014 (peça 41, p. 10-18), com registro neste último das seguintes falhas, em resumo:

a) ausência de identificação do perfil de sondagem em corte longitudinal do terreno, apresentando os dados das sondagens de reconhecimento para cada apoio, perfil provável do subsolo, indicando a taxa de resistência encontrada no cálculo, tipo e dimensões das fundações com as cargas máximas permitidas, para as OAEs antigas e novas (item 2.1 do parecer, peça 41, p. 12-13);

b) informação de que não haveria mais tempo hábil para corrigir o fato de a terra armada projetada para os viadutos novos não revestir os pilares (mesoestrutura), o que favoreceria a corrosão destes elementos estruturais e a utilização indevida desses espaços (item 2.1 do parecer, peça 41, p. 13);

c) ausência do detalhamento do orçamento dos quatro muros de contenções das estacas 793/818/995, por unidade de serviços (item 2.4 do parecer, peça 41, p. 14-15);

d) ausência dos laudos de vistoria indicando as patologias identificadas e a metodologia para recuperação, se necessário; o cálculo da seção resistente para o reforço e alargamento; os resultados dos ensaios destrutivos/não destrutivos da estrutura, para as OAEs antigas (item 3 do parecer, peça 41, p. 15).

30. Não obstante as deficiências indicadas nos referidos pareceres, análise realizada pelo Analista de Infraestrutura de Transportes da SR-DNIT/PB, engenheiro José Antônio de Araújo Neto, em 11/12/2014 (peça 41, p. 19), recomendou a aprovação da impressão definitiva do projeto executivo. Tal recomendação foi acolhida pelo Chefe do Serviço de Engenharia SR-DNIT/PB, engenheiro Luiz Clark Soares Maia, em 11/12/2014 (peça 41, p. 20), e pelo então Superintendente Regional DNIT/PB, Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá, que determinou a emissão da Portaria 83, de 16/12/2014 (peça 41, p. 21-23), aprovando o projeto executivo.

15.8.12.2 Assim, revela-se pertinente determinar ao Dnit/PB que apure, no prazo de 180 dias, as responsabilidades da empresa projetista e/ou dos técnicos do Dnit que aprovaram o projeto executivo, não obstante as deficiências técnicas apresentadas.

15.8.13 Se recebeu projeto executivo incompleto por conta da impossibilidade de firmar aditivo com a empresa projetista, deveria ter contratado ou executado a complementação dos projetos, a posteriori, para somente depois de concluí-los poder licitar a execução dos serviços.

15.8.13.1 Uma vez licitado com projeto deficiente, deveria ter providenciado a complementação dos projetos antes de iniciar as obras, até mesmo incluindo-o, juntamente com os serviços complementares necessários, no escopo da contratação.

15.8.13.2 Iniciadas as obras, deveria ter privilegiado e com urgência a feitura da revisão destes projetos, antes de iniciar as obras ou compatibilizando-os com a sequência da execução, seja por iniciativa própria, terceirizando ou incluindo estes serviços em aditivo ao contrato com o Consórcio construtor.

15.8.14 Não foi o que aconteceu, pois as obras foram iniciadas sem que o Dnit/PB sequer mencionasse ou reconhecesse as deficiências do projeto executivo, que foram preliminarmente verificadas e relatadas pelo Consórcio construtor e pela empresa Supervisora. Somente em 30/1/2018,

o Dnit/PB reconheceu a necessidade de realizar a revisão dos projetos quanto ao comprimento das fundações das OAEs entre o km 15,08 ao km 28,1, a revisão de meso e superestrutura das OAEs da obra e dos projetos estruturais das passarelas (peça 206, p. 191-192).

15.8.14.1 O mais grave, entretanto, foi a morosidade com que a administração conduziu estas revisões, não obstante fossem fundamentais para a regular execução dos serviços, pois somente em 23/2/2018, quase um ano após a ordem de serviço emitida em 10/3/2017, foi disponibilizado o projeto executivo integral da drenagem; e em 14/5/2018 foi aprovada a primeira RPFO, assim mesmo somente abrangendo alguns serviços de terraplenagem e de revisão do comprimento das estacas para 20 m das OAEs das estacas 217, 307 e 425.

15.8.14.2 Agrava a situação a indefinição da responsabilidade em executar a revisão dos projetos, pois ora o Dnit/PB solicita do Consórcio construtor que o faça, que apresentou proposta de revisão das 17 OAEs no valor total de R$ 830.960,00, em 9/3/2018 (peça 206, p. 195-199), pra depois informar que não vai remunerar este serviço, conforme correspondência encaminhada em 25/6/2018 (peça 206, p. 219-220), tendo o Consórcio recusado este ônus adicional, conforme resposta encaminhada em 4/7/2018 (peça 206, p. 221-223); ora o Dnit/PB informa o Consórcio construtor, que se disse surpreso, que já disporia de oito volumes de revisão dos projetos, efetuado pela empresa Supervisora, em fase de análise.

15.8.15 A Revisão de Projeto em Fase de Obra (RFPO) é uma medida excepcional instituída pelo Dnit, cujos procedimentos estão fixados na Instrução Normativa/DG 02/2015, de 2/10/2015, cabível nas seguintes situações: inaplicabilidade do projeto executivo, por razões de segurança, em situações de emergência, para incorporação de melhoramentos e perante erros de quantitativos.

15.8.15.1 No empreendimento em apreço, a situação que se apresenta é de inaplicabilidade do projeto executivo, tamanhas foram suas deficiências.

Do interesse público

15.8.16 Os custos adicionais muito provavelmente, com as revisões posteriores à primeira RPFO, que importou em R$ 18.377.378,51, quando serão incluídos os novos serviços e valores, como das revisões das OAEs e de todas as passarelas, vão desbordar dos 25% legais. Acresçam-se os custos dos projetos e os custos fixos por conta da prorrogação dos prazos previstos para conclusão da obra, já certos, e os outros porventura necessários.

15.8.16.1 Estas revisões cumulativas revelam uma situação na qual tenha ficado descaracterizado o objeto licitado e contratado, o que obrigaria o Dnit/PB a rescindir o contrato e realizar nova licitação, desta feita com projeto executivo aplicável.

15.8.17 A princípio, o interesse público é revelado pela defesa da continuidade do empreendimento, para que seja alcançado seu objetivo, mas também em evitar maiores ônus financeiros que podem advir da situação caótica em que está acontecendo a execução das obras e também evitar violações aos princípios da economicidade, da eficiência e da violação ao instrumento convocatório.

15.8.17.1 A administração pública precisa tomar atitudes urgentes e suficientes, com a necessária contribuição do Consórcio executor e empresa Supervisora, sob pena de onerar cada vez mais os cofres públicos.

15.8.17.2 A paralisação das obras afigura-se uma opção, até que se tenha solucionado todas as revisões de projeto, remoção das interferências e desapropriações, mas talvez não seja a que melhor resguarda o interesse público, pois envolve custos de mobilização/desmobilização, perda de parcela do que já foi realizado, prorrogação dos custos fixos, prorrogação do prazo de execução da obra e dos entraves que a obra já representa para o fluxo de veículos e de pessoas, além da frustração da população ao ver postergados os benefícios advindos do empreendimento.

15.8.17.3 Ainda que o Consórcio construtor tenha fundamentos para exigir o reequilíbrio econômico-financeiro, não cabe a este Tribunal avaliar a pertinência de seu pleito, devendo procurá-lo na seara administrativa junto ao Dnit ou nas instâncias judiciais.

15.8.18 Diante do quadro instalado, a melhor solução que se apresenta é que este Tribunal determine ao Dnit/PB para não abrir novas frentes de serviços, enquanto não concluir a revisão dos projetos executivos correspondentes, as remoções das interferências no trecho que pretende avançar, as desapropriações que impactam estes serviços e obtenha, no caso da drenagem, as licenças ambientais necessárias; avalie, ainda que preliminarmente, no prazo de 30 dias, os impactos financeiros e no cronograma físico decorrentes das revisões realizadas e das que já se apresentaram necessárias, informando a previsão do valor contratual final e da conclusão do empreendimento; bem como se abstenha de iniciar as obras no trecho entre o km 15 e 28, enquanto não atender todas as condicionantes anteriores e mais a ASV do trecho. Com a conversão destes autos em monitoramento, esta unidade técnica acompanhará o cumprimento das determinações e a execução das obras.

16. **Achado 2**: ausência de efetividade das ações promovidas pela Administração para solucionar questões relativas a desapropriações e a remoções de interferências nas obras de adequação da BR-230/PB – km 0,0 - km 28,1, em desacordo com o disposto nas Diretrizes básicas para desapropriação – IPR-746/2011, p. 30 e no Manual de procedimentos para permissão especial de uso das faixas de domínio de rodovias federais e outros bens públicos sob jurisdição do DNIT – 2008, p. 15-16 e 41 (Achado III.2 do Relatório de peça 58).

16.1 **Responsáveis**: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, na pessoa do seu superintendente regional no estado da Paraíba; Consórcio Construcap Copasa; empresa supervisora Maia e Melo Engenharia Ltda.

16.2 **Manifestação** do **Dnit/PB apresentada em 28/11/2017** (peça 136):

16.2.1 Inicia sua manifestação informando que os serviços de desapropriação da obra tiveram previsão orçamentária apenas na LOA de 2016, contratando-se posteriormente, em 30/3/2017, a Empresa Brasileira de Avaliações (EBA) para apoiar os serviços de desapropriação, incluindo a elaboração, revisão e complementação dos cadastros técnicos; elaboração do Relatório Genérico de Valores; instrução e condução dos processos das desapropriações individuais.

16.2.2 Argumenta, em seguida, que o Serviço de Desapropriação, Reassentamento e Meio Ambiente do Dnit/PB não possui quadro efetivo suficiente, pois possui apenas dois servidores de nível médio e não dispõe de técnico habilitado em engenharia de avaliações, para atender à demanda exigida para realizar os serviços exigidos de desapropriação em apreço.

16.2.2.1 Ademais, segundo o representante do Dnit, a relevância da obra e os impactos junto à sociedade exigem a atuação de uma equipe multidisciplinar para averiguar a vulnerabilidade social dos expropriados, assistência social e a validade jurídica dos documentos de propriedade do imóvel atingido.

16.2.3 Outra carência apontada, que inviabilizou a realização direta dos serviços, foi a falta de equipamentos topográficos por parte do Dnit.

16.2.4 Quanto à Declaração de Utilidade Pública (DUP), somente publicada no DOU de 6/9/2017, justifica-se, por ela não ser anterior ao início das obras, em decorrência da necessidade do Dnit/PB em ‘atender às diretrizes básicas para desapropriação, uma vez que a mesma requisita um procedimento mais específico, a ser realizado com a colaboração da empresa supervisora de desapropriação’.

16.2.4.1 Antes desta publicação, o Serviço de Desapropriação do Dnit/PB teria envidado tratativas em abril de 2017, sem êxito, para reduzir a amplitude de 150 metros, para fins de desapropriação a constar do DUP, em cada lado do eixo existente da via ou eixo projetado, visando adequar à realidade do empreendimento, pois em alguns trechos esta amplitude confronta-se com o Oceano Atlântico.

16.2.5 Ressalta, ainda, que mesmo com o auxílio da Coordenação Geral de Desapropriação e Reassentamento (CGDR) não foi possível ao Serviço de Desapropriação executar diretamente os serviços em tela.

16.2.6 Com relação às questões relativas a remoções de interferências, o representante do Dnit limitou-se a informar que as permissionárias foram notificadas em tempo hábil, respeitando-se o prazo

contratual de 180 dias, quanto à necessidade de execução dos serviços de adequação do seu projeto e sistema físico da rede de distribuição de energia elétrica às execuções de alterações previstas na obra.

16.2.6.1 Como o prazo teria expirado em 25/10/2017, informa que o Dnit/PB estaria 'adotando as tratativas necessárias para a adoção de medida judicial cabível para a solução de tal impasse'.

16.3 **Manifestação** do **Consórcio Construcap Copasa** apresentada em 7/12/2017 (peças 139-144):

16.3.1 Inicia sua manifestação, informando que o Consórcio encaminhou ao Dnit/PB em 17/3/2017, sete dias após a primeira ordem de serviço, relatório com o detalhamento das diversas interferências que inviabilizavam a execução dos serviços, sobretudo a existência de postes de iluminação, rede elétrica, fibra ótica, radares, adutoras de água e de gás, bem como de imóveis pendentes de desapropriação dentro da faixa de domínio.

16.3.2 Posteriormente, o Consórcio também notificou o Dnit/PB sobre a ausência de condicionantes ambientais para a supressão vegetal.

16.3.3 Não obstante reiteradas solicitações, até o momento de sua manifestação ainda existia uma série de pendências não solucionadas que continuavam a obstruir as frentes de serviços.

16.3.3.1 A primeira pendência revela-se pela inexistência de avanço na retirada das redes de energia da faixa de domínio, conforme ata de reunião de 16/11/2017, não obstante o Dnit/PB tenha realizado, desde maio de 2017, diversas reuniões com a concessionária de energia elétrica.

16.3.3.2 Este atraso nos remanejamentos vinha impossibilitando 'a implantação dos desvios de tráfegos para a execução das OAEs, causando grande improdutividade e descontinuidade das atividades, sem falar do risco de acidentes'.

16.3.3.3 O impacto das obras na continuidade do sistema elétrico e de segurança teria resultado na paralisação dos serviços de terraplenagem, determinada pelo Ministério Público Federal em 30/5/2017, que somente foram retomados em 21/6/2017, ainda que todos os impedimentos não tenham sido sanados.

16.3.4 Segundo o Consórcio, os atrasos na remoção das interferências e nos processos de desapropriação, impossibilitaram o regular andamento de execução dos serviços; implicou na revisão do cronograma de obras, encaminhada ao Dnit/PB; gerou ao Consórcio significativos custos adicionais e restringiram seu faturamento; e ensejaria a celebração de termo aditivo ao contrato, informado ao Dnit/PB, para prorrogar o prazo de execução e recompor o equilíbrio econômico-financeiro.

16.4 **Manifestação** da **Maia e Melo Engenharia Ltda**. apresentada em 23/11/2017(peça 131):

16.4.1 O representante da empresa argumenta que as omissões apontadas não guardam relação com a atividade da Defendente, que vem empreendendo uma conduta proativa perante o Dnit e o Consórcio construtor para promover a liberação de frentes de serviços junto às concessionárias.

16.4.2 Mais adiante, ressalta que não houve nenhuma prática irregular pela Defendente, tanto que este Tribunal detectou as irregularidades a partir dos relatórios de supervisão emitidos pela Supervisora.

16.5 **Resposta do DNIT/PB à diligência, apresentada em 14/5/2018** (peças 156-200), *in verbis*:

b) Foram recebidos e estão em análise os cadastros localizados entre os Km 0 e 1,8 da rodovia BR-230/PB, totalizando 67 cadastros dos 273 inicialmente previstos. Os demais cadastros devem ser apresentados a esta Autarquia até o mês de julho do corrente ano. A estimativa de desembolso para realizar as desapropriações é de R$ 27,3mi e há previstos na LOA 2018 R$ 5,75mi, a serem descentralizados para que esta Superintendência proceda as desapropriações. Além dos cadastros, a Empresa Brasileira de Avaliações, Assessoria, Gerenciamento e Supervisão de Projetos LTDA apresentou o Relatório de Programação e o Relatório Genérico de Valores.

c) Após a concessão da Tutela Provisória de Urgência expedida pela 1° Vara da Justiça Federal na Paraíba, a Energisa Paraíba - Distribuidora de Energia S/A tem adotado postura no sentido de atender as demandas desta Superintendência e tem procurado estreitar o contato, com vistas a oferecer atendimento mais célere à demandas referentes à obra de Adequação de Capacidade e Segurança da

Rodovia BR-230/PB. Ocorreram algumas reuniões entre esta Superintendência e a Diretoria da empresa de modo que foi apresentado um Cronograma a ser discutido em reunião agendada para os dias 15 e 16/05 do corrente ano que visam ajustar o entendimento da Empresa e da Autarquia quanto à remoção de interferências. Não se pode afirmar que os entraves outrora promovidos pela inércia da Energisa Paraíba estejam sanados, mas pode-se afirmar que é notório o interesse da empresa em atuar no sentido de antecipar-se ao andamento da obra. O mesmo pode-se dizer sobre o que concerne a esta autarquia, que tem envidado esforços no sentido de viabilizar/facilitar as ações da Energisa Paraíba.

16.5.1 Quanto às soluções das questões relativas a desapropriações, o Dnit fez juntada das plantas de localizações dos primeiros 67 imóveis a serem desapropriados (peça 156, p. 67-112), de um total de 273 inicialmente previstos, elaboradas pela empresa EBA – Engenharia Brasileira de Avaliações Gerenciamento e Supervisão de Projetos Ltda., entre novembro de 2017 e fevereiro de 2018 (peça 156, p. 67-112; e peça 157, p. 1-21); quadro com os valores estimados das desapropriações por imóvel, no montante de R$ 27.309.259,68 (peça 157, p. 22-27); e Relatório de Programação das ações, de maio/2017 (peça 157, p. 28-83), com cronograma físico-financeiro (peça 157, p. 35) e plantas do projeto de desapropriação (peça 157, p. 36-83).

16.5.1.1 O projeto de desapropriação e reassentamento, de junho/2017, trouxe a metodologia para formação dos preços dos terrenos e de custos de construção (peça 157, p. 84-214), com quadro resumo (peça 157, p. 121-124), fichas individuais de pesquisa imobiliária (peça 157, p. 125-189), mapa de localização dos dados (peça 157, p. 190-193), resultados estatísticos e graus de precisão (peça 157, p. 194-203), tabelas de preços Sinapi, Sinduscon e Fetag (peça 157, p. 204-210) e ART (peça 157, p. 212).

16.5.2 Com relação à remoção das interferências, o Dnit fez juntada de cópia:

a) da troca de e-mails com a Concessionária de Energia Elétrica Energisa, entre 7 e 14/5/2018, tendo o Dnit recebido o cronograma desta Concessionária nesta última data (peça 158, p. 1-5);

b) das solicitações encaminhadas à Secretaria de Patrimônio da União, de 14/3/2018 (peça 158, p. 6), à Secretaria da Receita do Município de Cabedelo/PB, de 8/5/2018 (peça 158, p. 7) e ao Cartório de Registro de Imóveis, de 8/5/2018 (peça 158, p. 8), solicitando os registros e certidões dos imóveis; e

c) do mandado de citação da Energisa, de 23/1/2018, em decorrência da ação ajuizada pelo Dnit/PB (peça 158, p. 9).

16.6 **Informações prestadas na solicitação apresentada pelo Consórcio Construcap-Copasa em 13/7/2018** (peças 205-206):

16.6.1 Inicialmente, o Consórcio construtor informa que o não saneamento das **interferências** vinha afetando severamente o regular andamento do empreendimento, cujos remanejamentos iniciais somente vieram a ocorrer em 25/3/2018, mais de um ano após o início das obras, não obstante as correspondências encaminhadas ao Dnit/PB (Correspondência 112/2018, de 04/04/2018, peça 206, p. 168-182) e, ainda assim, apenas em segmentos da marginal esquerda da OAE 425, possibilitando a execução tão-somente do restante das estacas dessa OAE.

16.6.2 Em seguida alerta que as linhas de transmissão, redes e postes de energia, na maior parte da faixa de domínio, permanecem sem remoção e sem previsão de solução, obstruindo as frentes de serviço e impossibilitando a sua execução, como acontece com a pavimentação das vias marginais e ciclovias, conforme detalhamento descrito na Correspondência 132/2018 (peça 206, p. 67-90).

16.6.3 Quanto às **desapropriações**, o Consórcio informa que diversos imóveis na faixa de domínio ainda não tinham sido desapropriados e impediam a realização de serviços, como a implantação de desvios de tráfegos para a execução das OAEs e o remanejamento das redes elétricas e de fibra ótica em alguns segmentos, que interferem na execução de outros serviços, ocasionando 'atrasos na obra em razão da improdutividade e descontinuidade das atividades do Consórcio'.

16.6.3.1 Além disso, o Consórcio depreende, da leitura dos ofícios 10.207/2017, de 20/11/2017 (peça 206, p. 229-230), e 13.900/2017, de 28/12/2017 (peça 206, p. 231-233), emitidos pelo Dnit/PB, que até então nenhum imóvel havia sido de fato desapropriado no trecho contratado (peça 156), cerca de um ano e quatro meses após o início das obras, o que revelaria a morosidade deste processo de

desapropriação, não obstante a empresa Supervisora ter estimado que as demolições teriam início em meados do primeiro semestre de 2018 (peça 187, p. 15; peça 191, p. 17; peça 196, p. 208), o que não ocorreu.

16.7 **Análise:**

16.7.1 Com relação à ausência de efetividade das ações promovidas pela Administração para solucionar as questões relativas à remoções de interferências, na sequência cronológica, desde o início das obras em março de 2017, assim transcorreram estas ações, conforme os seguintes documentos acostados aos autos:

a) relatórios de supervisão, de maio de 2017 a fevereiro de 2018, foram unânimes em informar que a ausência de remoções de interferências, em especial a rede de energia elétrica de baixa e alta tensão, era um dos principais fatores de atraso na execução das obras (peça 171, p. 405-406; peça 173, p. 66, 133, 199; peça 174, p. 9, 68, 136, 203; peça 175, p. 429, 497; peça 176, p. 70, 76-77; peça 177, p. 246, 275, 314; peça 178, p. 10, 107; peça 182, p. 3, 71-72, 155, 160-161, 163-167; peça 184, p. 5-7, 34; peça 186, p. 84-85, 87-91, 133-135, 163; peça 187, p. 13-15, 77; peça 187, p. 89-92; peça 188, p. 42 ; peça 190, p. 215; peça 191, p. 16-17, 75; peça 192, p. 9; peça 193, p. 123, 191; peça 194, p. 18, 73; peça 195, p. 69, 137; peça 196, p. 14, 40);

b) correspondências emitidas pelo Consórcio construtor, em 5/9/2017 (peça 178, p. 68-73); 15/9/2017 (peça 178, p. 91-92); em 9/10/2017, informando as pendências que ocasionavam atrasos na obra (peça 184, p. 22-24, peça 186, p. 150-152); 24/10/2017, informando as áreas prioritárias para o remanejamento da rede elétrica (peça 184, p. 10; peça 186, p. 138); em 8/11/2018, informando que ainda não havia sido iniciado o remanejamento da rede elétrica (peça 190, p. 197); em 23/11/2017, o Consórcio construtor informou sobre a inviabilidade de continuar as obras, dentre outros motivos, pela não remoção das interferências (peça 191, p. 115-123; peça 192, p. 1; peça 193, p. 105-114); em 24/1/2018, relatando as pendências, inclusive a não remoção das interferências (peça 194, p. 48-51; peça 195, p. 43-46);

c) correspondências trocadas entre o Dnit/PB e a Energisa dão conta que esta Concessionária somente apresentou anteprojeto de deslocamento da rede em setembro de 2017 (peça 178, p. 97-104);

d) o Dnit/PB encaminhou para empresa Supervisora, em 6/10 e 25/10/2017, documentação e projetos das interferências das linhas e redes de energia elétrica da Energisa (peça 84, p. 14-18, 25; peça 186, p. 142-146, 153); em 31/10/2017, cópias das correspondências encaminhadas à Energisa informando o descumprimento por esta Concessionária da retiradas das interferências que atrasavam a obra (peça 184, p. 26-30; peça 186, p. 154-158); em 29/11/2017, informando os pontos críticos da rede de energia em relação às obras (peça 188, p. 29-36; peça 190, p. 205-211);

e) correspondências da empresa Supervisora, de 8/11/2018 e 13/11/2018, informando que ainda não havia sido iniciado o remanejamento da rede elétrica (peça 187, p. 89-92, 98-99; peça 190, p. 137-138, 146-147); relatando, em 24/11/2017, as pendências que ocasionavam atrasos na obra (peça 187, p. 124-127; peça 188, p. 15-18; peça 190, p. 172-175); em 14/12/2017, mais uma vez fazendo um relato circunstanciado de todas as pendências que estavam afetando o andamento das obras, inclusive que ainda não havia sido iniciado o remanejamento da rede elétrica (peça 191, p. 85-100; peça 193, p. 75-90); em 8/2/2018, considerando pertinente o remanejamento proposto da rede elétrica de média e baixa tensão entre o km 2 e o km 12 (peça 196, p. 22-23, 121-122);

16.7.2 Em março de 2018, finalmente teve início o remanejamento da rede elétrica, mas tão somente na marginal esquerda, nas proximidades da OAE da estaca 425 (peça 196, p. 140, 208, 271); e a empresa Supervisora recebeu cronograma de remanejamento da rede elétrica em 16/3/2018, que previa a remoção entre os km 2-9 em março e abril de 2018, entre os km 9-12 em maio e junho de 2018, entre os km 12-15 entre junho e agosto de 2018 e entre os km 15-19 entre agosto e dezembro de 2018 (peça 196, p. 285-286; peça 197, p. 17; peça 198, p. 3-4).

16.7.3 Com relação à ausência de efetividade das ações promovidas pela Administração para solucionar as questões relativas às desapropriações, na sequência cronológica, desde o início das obras

em março de 2017, assim transcorreram estas ações, conforme os relatórios de supervisão referentes aos meses de:

a) de maio de 2017 a março de 2018, foram unânimes em informar que o não início da efetividade das desapropriações era um dos principais fatores de atraso na execução das obras (peça 171, p. 405; peça 173, p. 66; peça 174, p. 68, 97; peça 175, p. 458, 497; peça 176, p. 74; peça 177, p. 275, 314; peça 182, p. 3, 32, 71-72, 155, 163-167, 168-169; peça 184, p. 5-7; peça 186, 87-91, 92-94, 97; peça 187, p. 13-15, 77; peça 190, p. 243; peça 191, p. 16-17, 75; peça 193, p. 123, 151, 191; peça 194, p. 18, 73; peça 195, p. 97, 137; peça 196, p. 14, 140, 168, 208, 271; peça 197, p. 17);

b) agosto de 2017, a empresa Supervisora alertou sobre a prioridade na desapropriação da subestação do Shopping Manaíra, por sua complexidade (peça 176, p. 74);

c) correspondências emitidas pelo Consórcio construtor, em 5/9/2017 (peça 178, p. 68-73); 15/9/2017 (peça 178, p. 91-92); em 9/10/2017, relatando as pendências que ocasionavam atrasos na obra (peça 184, p. 22-24); 23/11/2017, o Consórcio construtor informou sobre a inviabilidade de continuar as obras, dentre outros motivos, por não terem sido realizadas as desapropriações (peça 191, p. 115-123; peça 192, p. 1; peça 193, p. 105-114); em 24/1/2018, relatando as pendências, inclusive a não efetivação da desapropriação (peça 194, p. 48-51; peça 195, p. 43-46);

d) correspondências da empresa Supervisora relatando, em 24/11/2017, as pendências que ocasionavam atrasos na obra (peça 187, p. 124-127; peça 188, p. 15-18); em 14/12/2017, mais uma vez fazendo um relato circunstanciado de todas as pendências que estavam afetando o andamento das obras, inclusive que ainda não havia sido realizada a desapropriação dos imóveis (peça 191, p. 85-100; peça 193, p. 75-90);

16.7.4 Portanto, a morosidade na feitura destas remoções das interferências e nas desapropriações foi apontada pelo Consórcio construtor e corroborada pelos relatórios de supervisão.

16.7.5 Restaram mais do que comprovadas que as interferências e a morosidade nas desapropriações vem afetando o regular andamento das obras, cujos efeitos no regular andamento das obras foram apontadas pela empresa Supervisora e Consórcio construtor, e reconhecidos pelo próprio Dnit/PB.

16.7.6 Até julho de 2018, conforme as informações prestadas pelo Consórcio construtor, 'o não saneamento das **interferências** vinha afetando severamente o regular andamento do empreendimento, cujos remanejamentos iniciais somente vieram a ocorrer em 25/3/2018, e assim mesmo apenas em segmentos da marginal esquerda da OAE 425, possibilitando a execução tão-somente do restante das estacas dessa OAE'. Em seguida alerta que as redes elétricas continuavam obstruindo as frentes de serviços e impossibilitando sua execução, como a pavimentação das vias marginais e ciclovias.

16.7.7 O detalhamento encaminhado pelo Consórcio construtor na Correspondência 132/2018, de 1º/6/2018 (peça 206, p. 67-90 ou 94-145), revela que no início de abril de 2018 havia vários impedimentos (erros de projetos, não remoção das interferências, não efetivação das desapropriações e não supressão da vegetação), que deixavam apenas pequenas frentes de serviços fragmentadas, entre o km 2 e o km 12 (peça 206, p. 73 ou 100-101), que 'importa em graves prejuízos sobre o cronograma de obras e a produtividade do Consórcio, na medida que inviabiliza a execução contínua e ininterrupta dos serviços'.

16.7.8 Uma vez licitado, o Dnit/PB deveria ter providenciado a remoção das interferências e as desapropriações, ainda que por trechos, antes de iniciar as obras; iniciada as obras, deveria ter privilegiado e com urgência a remoção das interferências e as desapropriações; mas não foi o que aconteceu.

16.7.9 O fato é que o cronograma da obra já está comprometido e os custos adicionais fixos por conta da prorrogação dos prazos previstos para conclusão da obra, já são certos, além dos outros porventura necessários, como os decorrentes da revisão dos projetos tratados no item 15 desta instrução.

16.7.10 O interesse público é revelado pela defesa da continuidade do empreendimento, para que seja alcançado seu objetivo, mas também em evitar maiores ônus financeiros que podem advir da

morosidade com que está acontecendo a execução das obras, de forma fragmentada, ineficiente e antieconômica.

16.7.10.1 A administração pública precisa tomar atitudes urgentes e suficientes, com a necessária contribuição do Consórcio executor e das empresas Supervisora, de assessoramento ambiental e apoio às desapropriações, sob pena de onerar cada vez mais os cofres públicos.

16.7.10.2 A paralisação das obras afigura-se uma opção, até que se tenha solucionado todas as revisões de projeto, remoção das interferências e realização das desapropriações, mas talvez não seja a que melhor resguarda o interesse público, pois envolve custos de mobilização/desmobilização, perda de parcela do que já foi realizado, prorrogação dos custos fixos, prorrogação do prazo de execução da obra e dos entraves que a obra já representa para o fluxo de veículos e de pessoas, além da frustração da população ao ver postergados os benefícios advindos do empreendimento.

16.7.10.3 Ainda que o Consórcio construtor tenha fundamentos para exigir o reequilíbrio econômico-financeiro, não cabe a este Tribunal avaliar a pertinência de seu pleito, devendo procurar a solução da questão na seara administrativa junto ao Dnit ou nas instâncias judiciais.

16.7.11 Diante do quadro instalado, a melhor solução que se apresenta é que este Tribunal determine ao Dnit/PB para não abrir novas frentes de serviços, enquanto não concluir as remoções das interferências no trecho que pretende avançar e efetivar as desapropriações que impactam estes serviços; avalie, ainda que preliminarmente, no prazo de 30 dias, os impactos financeiros e no cronograma físico decorrentes das remoções das interferências e das desapropriações, informando a previsão do valor contratual final e da conclusão do empreendimento. Com a conversão destes autos em monitoramento, esta unidade técnica acompanhará o cumprimento das determinações e a execução das obras.

17. **Achado 3**: fragilidades nas ações efetivadas pela Administração na gestão ambiental das obras de adequação da BR-230/PB – km 0,0 - km 28,1 – (Achado III.6 do Relatório de peça 58), em desacordo com o disposto no art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, e os arts. 3º e 8º da Resolução/Conama 237/1997, especialmente quanto a:

a) autorização para início das obras sem Licença de Instalação;

b) ausência da Autorização para Supressão Vegetal – ASV; e

c) insuficiência na justificativa para a contratação de empresa para assessoramento ambiental;

17.1 **Responsáveis**: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, na pessoa do seu superintendente regional no estado da Paraíba.

17.2 **Manifestação** do **Dnit/PB apresentada em 28/11/2017** (peça 136):

17.2.1 Preliminarmente, o representante do Dnit/PB informou que, após a emissão da Licença Prévia emitida pela Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia (SEMARHMACT), em 19/4/2016, foram mantidas tratativas junto ao órgão ambiental estadual (Sudema) para obtenção da licença de instalação, entretanto, o Ibama avocou para si a competência para tratar do componente ambiental, tendo a Sudema informado o Dnit/PB somente em 18/8/2016, o que alterou o planejamento estabelecido, 'uma vez que deixou exíguo prazo para realização do licenciamento ambiental junto ao IBAMA'.

17.2.2 Mais adiante, ressaltou que o empreendimento foi enquadrado no Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (PROFAS), instituído mediante Portaria/Ibama 289/2013, onde fica estabelecido que o Dnit assinará Termo de Compromisso com o fim de apresentar os Relatórios de Controle Ambiental (RCAs), que subsidiarão as ações de regularização ambiental, suspendendo-se as sanções administrativas ambientais já aplicadas pelo Ibama e impedindo novas autuações.

17.2.2.1 Assim, o Dnit publicou, em 12/1/2015, o extrato de 138 termos de compromisso de Regularização Ambiental assinados com o Ibama, incluindo o referente à Rodovia BR-230/PB, onde consta cláusulas no sentido do Dnit, dentre outras obrigações, apresentar o RCA e requerer a respectiva Licença de Operação, para fins de regularização ambiental; realizar o levantamento dos passivos ambientais do empreendimento e adotar as medidas corretivas necessárias; e executar os

programas ambientais de prevenção, monitoramento e controle de processos erosivos, de recuperação de áreas degradadas e de construção.

17.2.3 Para atender aos requisitos estabelecidos no PROFAS, com vistas à obtenção da licença de operação da rodovia e para o monitoramento da execução dos programas ambientais, foi que o Dnit/PB realizou o pregão eletrônico objeto do Edital 0185/2017-13, onde foi usada minuta de termo de referência fornecida pela Coordenação Geral de Meio Ambiente do Dnit/Sede, com o objetivo de contratar empresa especializada para prestar apoio e assessoramento ao Dnit/PB para atendimento às demandas ambientais do empreendimento.

17.2.3.1 As justificativas para a licitação, homologada em 18/7/2017 e que culminou na contratação do Consórcio Ambiente Brasil Engenharia Ltda. – EPP/TECON (CNPJ 06.306.458/0001-50), mediante contrato SR/PB 0506/2017, no valor de R$ 5.068.000,00 (desconto de 44,29% do valor inicialmente orçado), fundamentaram-se nos importantes números de intervenções no meio ambiente e na execução dos serviços necessários para atendimento à legislação ambiental, para os quais o Dnit não dispõe de quadro suficiente de profissionais para execução direta.

17.2.3.2 Os serviços de apoio e assessoramento técnico especializados, objetos do contrato, são estruturados em sete produtos:

a) Inventário Florestal da área do projeto (km 0 ao km 28.1);

b) Amostragem de atropelamento de fauna, no trecho em frente à Floresta Nacional da Restinga de Cabedelo/PB, estendendo-se por mais 500 metros (amostragens mensais em 12 meses);

c) Apoio e Assessoramento Técnico na solicitação de outorga (período de 36 meses);

d) Análise interdisciplinar de processos de regularização ambiental (período de 36 meses);

e) Acompanhamento da formalização do processo de licenciamento ambiental (período de 36 meses);

f) Apoio Técnico e Gerencial para atendimento das demandas dos serviços ambientais (período de 36 meses);

g) Supervisão Ambiental (período de 36 meses).

17.2.3.3 Ainda que existam apenas ‘fragmentos florestais’, o Inventário Florestal dos indivíduos arbóreos isolados é necessário para retirada da vegetação existente na faixa de domínio que oferece riscos à operação da rodovia, devido à proximidade com o acostamento/faixa de rolamento e queda constante sobre o leito do segmento. Uma vez aprovado, o Inventário Florestal irá subsidiar a obtenção da Autorização de Supressão Vegetal (ASV), quando as obras implicarem na supressão vegetal com rendimento lenhoso e/ou intervenção em área de preservação permanente (APP).

17.2.4 Quanto à Autorização de Supressão Vegetal, informa que, com referência ao segmento do km 0 ao km 15, o pedido de ASV já havia sido solicitado junto ao Ibama, estando então sob análise, encontrando-se as frentes de obras aguardando esta emissão; e que o pedido de ASV referente ao segmento do km 15 ao km 28,1, seria apresentado na segunda metade de dezembro de 2017.

17.2.5 Informa, ainda, que o Volume 3A – Relatório Final de Avaliação Ambiental, do projeto executivo do empreendimento, não descreve o detalhamento dos programas ambientais exigidos pelo PROFAS, como também não oferece informações necessárias, pois não foi realizado um levantamento extenso sobre a flora da região, que deve ser realizado por profissional habilitado e que subsidie o Inventário Florestal para obtenção da ASV junto ao Ibama.

17.2.6 Conclui, argumentando que a complexidade da elaboração dos documentos e a execução em campo das atividades referentes ao acompanhamento e supervisão ambiental, aliadas à falta de servidores especializados no Dnit/PB, são suficientes para justificar a contratação de empresa especializada.

17.3 **Resposta do DNIT/PB à diligência, apresentada em 14/5/2018** (peças 156-200), *in verbis*:

d) Foram solicitadas as ASV prioridade 1 e 2. A primeira ASV foi emitida relativamente ao trecho entre o Km 0 e o Km 15. A ASV prioridade 2 ainda não foi emitida, entretanto atenderá às necessidades entre os km 15 e 28,1. Existe ainda a necessidade de uma terceira ASV, que contemplará

áreas de preservação permanente, como a nascente do Rio Jaguaribe e a área de intervenção necessária para demolição e reconstrução da Ponte sobre o Rio Jaguaribe, que está em fase preparatória.

e) Foram anexados todos os relatórios apresentados até o mês de abril/2018, inclusive o material necessário para a solicitação das ASV prioridades 1 e 2.

17.3.1 O Dnit/PB fez juntada da Autorização de Supressão Vegetal 1276/2017, de 22/12/2017 (peça 158, p. 10-20), válida por 24 meses, observadas as condições ali discriminadas, relativa ao trecho entre os km 0 e km 15, no município de Cabedelo/PB, para supressão de indivíduos arbóreos isolados localizados dentro e fora da Área de Preservação Permanente – APP, no âmbito das obras em apreço na BR-230, que se fundamentou no inventário florestal feito pelo Consórcio Ambiente Brasil Engenharia Ltda., mediante Relatório de Supressão Vegetal emitido em setembro de 2017 (peça 166, p. 36-93 e peça 167). Também fez juntada do Relatório de Supressão Vegetal emitido em dezembro de 2017, que fundamentará a solicitação da Autorização de Supressão Vegetal relativa ao trecho entre o km 15 e km 28 (peças 168-170).

17.3.2 Ainda sobre as questões ambientais, o Dnit/PB apresentou o Relatório de Mobilização e Planejamento das Atividades, de setembro de 2017, e os posteriores relatórios mensais de andamento do Programa de Supervisão e Gerenciamento Ambiental (RMAS/RMAG), emitidos pela empresa Ambiental, referentes ao período de setembro de 2017 a abril de 2018 (peça 158, p. 21-176; e peças 159-165).

17.3.2.1 Estes relatórios mensais trazem informações contratuais, o estágio das obras, o acompanhamento dos programas ambientais e os processos de licenciamentos ambientais, bem como considerações e recomendações ao final, estando acompanhados dos seguintes anexos - Relatórios Fotográficos do Estágio das Obras (produto 1) e do Monitoramento de Atropelamento da Fauna (produto 2), Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC), Plano de Atendimento a Emergências (PAE), Evidências do Programa de Educação Ambiental / Programa de Treinamento dos Profissionais em Questões Ambientais; Plano Ambiental da Construção (PAC).

17.4 **Informações prestadas na solicitação apresentada pelo Consórcio Construcap-Copasa em 13/7/2018** (peças 205-206):

17.4.1 Inicialmente, o Consórcio informou que a Autorização para Supressão Vegetal (ASV) referente ao trecho do Km 0 ao 15 foi disponibilizada ao Consórcio apenas em 31/01/2018 (Carta Ct. 010/2018, peça 206, p. 224-228), restando então pendente a ASV do km 15 ao km 28, que, se não disponibilizado tempestivamente, irá contribuir para mais atrasos na obra.

17.4.2 Acrescenta, mais adiante, que a ASV disponibilizada contempla uma série de serviços, tais como supressão de árvores, corte em toras, transporte para bota-fora, espera e enleiramento, que não integram o escopo contratual e pelos quais, portanto, não havia previsão de remuneração do Consórcio; mas que mesmo assim vem 'executando os serviços necessários à remoção integral das árvores em alguns segmentos prioritários, a fim de otimizar o desempenho das obras e a cooperar com a liberação das frentes de serviço'. Ao final, ressalta a necessidade de que o Dnit/PB formalize termo aditivo para a inclusão destes serviços e respectivos preços no Contrato para compensar os custos adicionais incorridos.

17.5 **Análise:**

17.5.1 Com relação às fragilidades nas ações efetivadas pela Administração na gestão ambiental das obras, ela foi primeiramente consubstanciada na autorização para início das obras sem Licença de Instalação.

17.5.2 Desde o início das obras em março de 2017, assim transcorreram estas ações da gestão ambiental, conforme relatórios ambientais e produtos elaborados pela empresa contratada para assessoramento ambiental:

a) somente em 22/12/2017 foi emitida pelo Ibama a Autorização para Supressão Vegetal (ASV) de 593 árvores (peça 158, p. 10-13), conforme Relatório de Supressão Vegetal elaborado em outubro de 2017 (peça 166, p. 36-93; e peça 167, p. 1-26), referente ao trecho entre o km 0 e o km 15 do empreendimento em apreço, que apontou algumas condicionantes, como apresentar relatório final

descritivo e fotográfico no prazo de 30 dias após concluir a supressão, transplantar palmeiras para outros locais do município de Cabedelo/PB e apresentar, no prazo de 60 dias, projeto de plantio compensatório com monitoramento pelo prazo mínimo de 3 anos;

b) foi solicitada a ASV de 837 árvores, sendo 531 exóticas e 306 nativas, referente ao trecho entre o km 15 e o km 28 do empreendimento em apreço, excluindo-se os trechos com Áreas de Preservação Permanente (APP) e o trecho do km 24,70 ao km 26,60 delegado ao estado da Paraíba, conforme Relatório de Supressão Vegetal elaborado em dezembro de 2017 (peças 168-170);

c) até fevereiro de 2018 ainda não havia começado a supressão das árvores, conforme Relatório mensal de andamento do programa de supervisão e gerenciamento ambiental (peça 161, p. 155-156; peça 162, p. 1, 45, 59);

d) no mês de março de 2018, a supervisão ambiental do Consórcio Ambiente Brasil desenvolveu o Projeto de Execução do Plantio Compensatório relativo à supressão de vegetação no trecho entre os Km 0+000 ao Km 15+000, condicionante da Autorização de Supressão Vegetal 1276/2017, conforme Relatório mensal de andamento do programa de supervisão e gerenciamento ambiental (peça 162, p. 170-171; peça 163, p. 22-23 e 44);

e) em 28/3/2018, o Consórcio construtor iniciou a supressão vegetal ao suprimir 49 árvores, conforme Relatório mensal de andamento do programa de supervisão e gerenciamento ambiental (peça 162, p. 171-173; peça 163, p. 55);

f) no mês de abril de 2018 não foram suprimidos indivíduos arbóreos, conforme Relatório mensal de andamento do programa de supervisão e gerenciamento ambiental (peça 163, p. 172-175);

g) em maio de 2018, o Consórcio Ambiente Brasil informou que no mês seguinte seria executado o serviço do Inventário Florestal PRIORIDADE 3, relativo ao levantamento dos indivíduos arbóreos isolados da área do projeto de drenagem do Km 10 ao Km 15 (peça 164, p. 14).

17.5.3 Quanto à questão da insuficiência na justificativa para a contratação de empresa para assessoramento ambiental, apresenta-se superada, pois os seguintes produtos, dentre outros, elaborados pelo Consórcio Ambiente Brasil atestam os serviços prestados: inventário florestal, amostragem de atropelamento da fauna e de supervisão ambiental com controle sobre o canteiro de obras, jazidas, terraplenagem, frentes de supressão vegetal, OAE, OAC, caminhos de serviços, drenagem e áreas degradadas.

17.5.4 Restaram mais do que comprovadas as deficiências da gestão ambiental, tendo sido apontadas pela empresa Supervisora e Consórcio construtor, e reconhecidas pelo próprio Dnit/PB. Uma vez licitado, a administração deveria ter providenciado a ASV, ainda que por trechos, antes de iniciar as obras; iniciadas as obras, deveria ter privilegiado e com urgência a obtenção da ASV, pois somente foi obtida a primeira ASV, para o trecho entre o km 0 e o km 15, apenas em 22/12/2017; estando no aguardo da liberação da segunda ASV, para o trecho entre o km 15 e o km 28; e da terceira ASV, que contemplará as áreas de preservação permanente.

17.5.5 O fato é que o cronograma da obra já está comprometido e os custos adicionais fixos por conta da prorrogação dos prazos previstos para conclusão da obra, bem como da supressão das árvores, corte em toras, transporte para bota-fora, espera e enleiramento, já estão certos, e os outros porventura necessários, como os decorrentes da revisão dos projetos, de remoção das interferências e de desapropriações, anteriormente tratados nos itens 15 e 16 desta instrução.

17.5.6 Diante do quadro instalado, a melhor solução que se apresenta é que este Tribunal determine ao Dnit/PB para que se abstenha de iniciar as obras no trecho entre o km 15 e 28, enquanto não obtiver a ASV do trecho. Com a conversão destes autos em monitoramento, esta unidade técnica acompanhará o cumprimento das determinações e a execução das obras.

18. **Achado 4**: orçamento da Administração referente ao Edital 0296/2016 desacompanhado das composições de preço unitários para os serviços 'Instalação do Canteiro de Obras', 'Mobilização e Desmobilização' e 'Manutenção do Canteiro de Obras', contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (Achado III.8 do Relatório de peça 58);

18.1 **Responsáveis**: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, na pessoa do seu superintendente regional no estado da Paraíba.

18.2 **Manifestação** do **Dnit/PB apresentada em 28/11/2017** (peça 136):

18.2.1 O representante do Dnit/PB argumentou que as composições dos custos unitários dos itens 'Instalação do Canteiro de Obras', 'Mobilização e Desmobilização' e 'Manutenção do Canteiro de Obras' constam do 'Volume 4 – Orçamento e Plano de Execução da Obra'; e que os subitens 8.7, 11.1 e 13.6 do edital da licitação previam que as licitantes aceitavam as condições previstas, instruções, quadros, documentos, exigências, decretos, normas e especificações, constantes do edital e de seus anexos.

18.2.2 Assim, conclui que não deve prosperar o entendimento de que não constam as composições de custos unitários, pois apenas optou-se por uma apresentação sucinta do orçamento no corpo do edital, pois a apresentação das composições de custos estavam apresentadas no Volume 4 do projeto executivo, que era parte integrante do edital.

18.2.3 Reconhece, por fim, que houve um equívoco no edital ao se utilizar para os valores orçados a indicação de 'verba' para os serviços 'Instalação do Canteiro' e 'Mobilização e Desmobilização', pois as respectivas composições de custos constaram do Volume 4 do projeto executivo.

18.3 **Análise:**

18.3.1 Por oportuno, transcreve-se a seguir excertos da análise feita no Relatório da auditoria de peça 58:

163. A presença de itens de serviços não detalhados, descritos como 'verba', fere diretamente o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

(...)

169. A questão que se impõe é que ainda que haja memórias de cálculo no orçamento do projeto executivo, referente aos itens 'Instalação do Canteiro de Obras', 'Mobilização e Desmobilização' e 'Manutenção do Canteiro de Obras', as suas composições de custos não foram registradas no orçamento anexo ao edital, que traz a unidade 'vb' para os dois primeiros serviços e 'Mês' para o último, e, por consequência, essas composições também não foram apresentadas nas propostas das licitantes, impedindo que os valores destes itens orçados fossem passíveis de análise e verificação de sua adequabilidade.

18.3.2 A ocorrência afrontou a jurisprudência pacífica deste Tribunal, objeto da Súmula TCU 258/2010, *in verbis*:

'As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas'.

Desta forma, a descrição não detalhada de serviços nas planilhas de custos das licitações, genericamente denominados 'verbas', é irregular, por afrontar as disposições legais vigentes e a jurisprudência desta Corte.

18.3.3 Atenua-se a ocorrência o fato de haver memórias de cálculo no orçamento do projeto executivo, referente aos itens 'Instalação do Canteiro de Obras', 'Mobilização e Desmobilização' e 'Manutenção do Canteiro de Obras', o que não a exclui, mas torna desnecessário nesta fase processual ouvir os responsáveis em audiência e justifica tão somente a emissão de ciência da irregularidade ao Dnit/PB.

19. **Achado 5**: indícios de restrição à competitividade no âmbito do certamente licitatório relativo ao Edital 0296/16-13 em razão de ter ocorrido vedação, para licitantes consorciados, de

somatório de atestados para comprovar cada item na qualificação técnica operacional, em afronta ao disposto no art. 33, inciso III, da Lei 8.666/1993 (Achado III.9 do Relatório de peça 58).

19.1 **Responsáveis**: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, na pessoa do seu superintendente regional no estado da Paraíba.

19.2 **Manifestação** do **Dnit/PB apresentada em 28/11/2017** (peça 136):

19.2.1 Sobre o achado, o representante do Dnit aduz que na licitação em tela foi empregado modelo padronizado de instrumento convocatório para licitação do tipo concorrência, elaborado pela Coordenação de Cadastro e Licitação – Dnit/Sede, com as orientações, para fins de qualificação técnica, contidas na Instrução de Serviço 4/2009/Dnit.

19.2.2 Acresce que o Acórdão 3170/2016-TCU-Plenário, que fundamentou o achado, foi prolatado em 7/12/2016, data da 1ª sessão de habilitação do certame licitatório, portanto, as respostas constantes dos cadernos de perguntas e respostas e os julgamentos dos pedidos de impugnação fundamentaram-se apenas na instrução de Serviço 4/2009/Dnit.

19.3 **Análise:**

19.3.1 Por oportuno, transcreve-se a seguir excertos da análise feita no Relatório da auditoria de peça 58:

172. Verificaram-se indícios de restrição à competitividade no âmbito do certamente licitatório relativo ao Edital 0296/16-13 em razão de ter ocorrido vedação de somatório de atestados para comprovar cada item relativo à qualificação técnica operacional, inclusive para licitantes consorciados, em afronta ao disposto no art. 33, inciso III, da Lei 8.666/1993.

(...)

176. O que não procede é o entendimento de que o somatório de atestados apresentados pelas empresas consorciadas só seria possível sob a ótica do parcelamento material do objeto, ou seja, se o consórcio é formado pelas empresas A e B, admite-se que a empresa A apresente atestado técnico de determinados serviços e a empresa B de outros serviços, mas não que os atestados técnicos de ambas se somem para o mesmo serviço.

177. Esta vedação ao somatório de atestados apresentados pelas empresas consorciadas para o mesmo serviço afrontou o disposto no art. 33, inciso III, da Lei 8.666/1993, e caracterizou uma restrição à competitividade do certame.

178. Sobre o tema, o item 9.1.2 do Acórdão 3170/2016-TCU-Plenário determinou ao DNIT:

9.1.2. promova, no prazo de 60 (sessenta) dias, a adequação dos normativos: Portaria/DG n. 108/2008, IS/DG n. 04/2008 e IS/DG n. 10/2009 à luz dos arts. 33, inciso III, da Lei 8.666/1993; e 51, inciso III, do Decreto 7.581/2011 e Acórdão 2.150/2008-TCU-Plenário, a fim de evitar restrição indevida à competitividade das licitações, em obediência ao art. 1º, § 1º, da Lei 12.462/2011 c/c o art. 3º da Lei 8.666/1993;

(...)

179. Por fim, registre-se que a empresa OAS, que questionou a vedação de soma dos atestados técnicos em sede de impugnação ao edital, participou da licitação concorrendo com seis consórcios, tendo todos os participantes sido habilitados, o que minimizou possíveis efeitos da ocorrência ora relatada na competitividade do certame.

19.3.2 Como relatado na transcrição do Relatório, os seis consórcios participantes foram habilitados, o que minimizou possíveis efeitos da ocorrência ora relatada na competitividade do certame, o que, associado ao fato argumentado pelo representante do Dnit/PB de que o Acórdão 3170/2016-TCU-Plenário, que fundamentou o achado, foi prolatado em 7/12/2016, data da 1ª sessão de habilitação do certame licitatório, apresenta-se suficiente emitir ciência da irregularidade ao Dnit.

20. **Achado 6:** Contrato SR/PB-152/2017-00, firmado entre o DNIT e a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., sem constar cláusula prevendo, explicitamente, a redução ou mesmo a suspensão de pagamentos à contratada nos casos em que ocorra diminuição do ritmo ou paralisação total das obras objeto da supervisão, o que constitui descumprimento do entendimento do Tribunal, conforme

acórdãos 1840/2009-TCU-Plenário, item 9.1, e 1906/2009-TCU-Plenário, item 9.5.2 (Achado III.7 do Relatório de peça 58).

20.1 **Responsáveis**: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, na pessoa do seu superintendente regional no estado da Paraíba; empresa supervisora Maia e Melo Engenharia Ltda.

20.2 **Manifestação** do **Dnit/PB apresentada em 28/11/2017** (peça 136).

20.2.1 Inicia sua manifestação informando que no contrato em questão foi utilizado modelo existente no próprio edital, conforme aprovado pela Procuradoria Federal do Dnit, cujos pagamentos seriam realizados conforme os serviços prestados, não se fazendo essencial a vinculação contratual explícita entre a prossecução do projeto e os seus pagamentos.

20.2.2 Entretanto, para sanar a lacuna observada no Relatório do TCU, na formalização do primeiro termo aditivo foi acrescido o parágrafo quinto, que prevê expressamente, em caso de enfraquecimento do ritmo, paralisação total ou parcial das obras, ainda que imprevistos, a diminuição ou suspensão da remuneração da contratada.

20.3 **Manifestação** da **Maia e Melo Engenharia Ltda**. apresentada em 23/11/2017(peça 131):

20.3.1 Quanto ao achado em apreço, o representante da Supervisora informou que o contrato foi assinado com base em modelo consagrado pela Procuradoria Federal do Dnit, entretanto, informou que já foi formalizado o 1º termo aditivo ao contrato 152/2017, em 27/9/2017, que incluiu a cláusula apontada como necessária por este Tribunal (peça 131, p. 31-33).

20.4 **Análise:**

20.4.1 Considerando que foi formalizado termo aditivo que incluiu cláusula prevendo, explicitamente, a redução ou mesmo a suspensão de pagamentos à contratada nos casos em que ocorra diminuição do ritmo ou paralisação total das obras objeto da supervisão (peça 131, p. 31-33); e de que não houve prejuízo ao erário, revela-se suficiente nos presentes autos emitir ciência da irregularidade ao Dnit.

II – RESPONSÁVEIS E ATOS OBJETO DE AUDIÊNCIAS

21. A seguir, além das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, também analisaremos as manifestações do consórcio construtor que, apesar de não ter sido ouvido em audiência, apresentou argumentos para contrapor os achados.

22. **Achado 7**: celebração do Contrato 919/2016 com o Consórcio Construcap-Copasa (Achado III.3 do Relatório de peça 58), apesar de:

a) ter como líder do consórcio, no momento da formalização do termo, a empresa espanhola Sociedade Anonima de Obras Y Servicios Copasa do Brasil (CNPJ 18.193.729/001-97), contrariando o disposto no § 1º do art. 33 da Lei 8.666/1993;

b) haver registros no sistema do Tribunal Superior do Trabalho – TST que geraram a emissão de certidão positiva de débitos trabalhistas com efeito de negativa, em relação à empresa Construcap, não sendo observado que os documentos exigidos no instrumento convocatório deveriam ser apresentados em relação a cada consorciado, conforme inciso III do art. 33 da Lei 8.666/1993 e item 8.11.9 do edital, e que a contratada deveria manter a regularidade fiscal e trabalhista durante toda a execução do contrato, conforme inciso XIII do art. 55 da Lei 8.666/1993 e item 26.2 do edital;

22.1 **Responsável**: Luiz Clark Soares Maia, na condição de Superintendente Regional do DNIT/PB, à época.

22.2 **Razões de Justificativas** apresentadas em 3/11/2017 (peça 92):

22.2.1 O gestor, preliminarmente, contextualiza a situação na qual ocorreu a formalização do contrato 919/2016 com o Consórcio Construcap-Copasa, ocorrida em 30/12/2016:

a) era uma sexta-feira, última data do exercício;

b) a data coincidiu com o início do período de férias do titular do Dnit/PB, recaindo sobre ele a responsabilidade inerente ao cargo;

c) na LOA fora consignada a impressionante dotação para a obra no valor de R$ 149.750.000,00, que deveria ser empenhada naquela data, ‘sob pena de não mais poder ser

utilizada, restando apenas os parcos recursos previstos na LOA/2017', o que poderia significar 'a total derrocada do projeto';

d) a proposta vencedora no processo licitatório, no valor de R$ 255.499.965,86, era plenamente vantajosa e inferior ao orçamento do Dnit (R$ 320.504.773,62) em cerca de 20,28% (R$ 65.004.807,76).

22.2.2 Assim, naquela situação crítica, diante do empecilho eletrônico que interpunha à emissão da nota de empenho, que ocasionaria a irremediável perda do aporte financeiro, foi que o gestor teria buscado uma solução alternativa de alterar a indicação da empresa líder do consórcio, eliminando os empecilhos e permitindo a emissão da nota de empenho, de forma a tornar viável a execução do maior empreendimento rodoviário da região metropolitana desta capital, 'vinculando-a a um contrato cujo texto contivesse salvaguardas explícitas, que impedissem por completo a possibilidade de utilização ilegal ou irregular dos recursos alocados, incorporando, inclusive, condições de plena reversibilidade do ato, se necessária fosse'.

22.2.3 Mais adiante, registra o entendimento de que, como é um consórcio em rigorosa paridade (50%/50%), a designação da nova líder do consórcio, Copasa, com possibilidade de reversão, seria uma questão de cunho meramente administrativo, e que, apesar de sua origem espanhola, ela era detentora de todas as credenciais necessárias para atuar no mercado brasileiro.

22.2.4 Portanto, segundo o gestor, buscou-se superar de forma emergencial as condições dramáticas daquele momento, tendo o contrato sido assinado, com a salvaguarda ao erário contida na cláusula décima quarta do respectivo termo, de que somente teria eficácia plena a partir da data de sua publicação, o que somente ocorreu em 25/1/2017, 'período suficiente para a conciliação e/ou saneamento de possíveis inconsistências'.

22.2.5 Esta medida emergencial, para além dos rigorismos formais, garantiu os recursos financeiros para a obra e permitiu a assinatura da ordem de serviço em 10/3/2017, marco inicial da contagem dos prazos para sua execução.

22.2.6 Citando o Acórdão 333/2007-TCU-Plenário, que firmaria entendimento do privilégio que se deve dar em casos concretos ao princípio da eficiência, o responsável conclui:

Isto posto, uma vez que o interesse público foi integralmente preservado, como restou plenamente demonstrado pela realidade dos fatos, não se pode olvidar que a tomada de decisão pelo administrador público deve sempre levar em conta as especificidades de cada caso concreto, de forma que a escolha, ponderada entre caminhos diversos, não deve ater-se unicamente à legalidade pura e simples, mas também à finalidade última do ato, neste caso, revestida de indubitável êxito.

22.3 **Manifestação** do **Consórcio Construcap Copasa** apresentada em 7/12/2017 (peças 139-144):

22.3.1 Preliminarmente, o representante argumentou que a Construcap, líder do Consórcio, apresentou certidão positiva de débitos trabalhistas com efeito de negativa, em decorrência de uma ação trabalhista na qual a empresa já havia prestado garantia em juízo mediante depósito, o que a não impediria de participar regularmente de procedimentos licitatórios, conforme entendimento do Tribunal Superior do Trabalho (TST), nem tampouco de ser habilitada e contratada pela administração pública.

22.3.2 Mais adiante, revela que esse entendimento está em consonância com o art. 29, V, da Lei 8.666/1993 e com o Acórdão 1613/2013-TCU-Plenário, no sentido de que 'no que concerne à comprovação por parte dos licitantes, na fase de habilitação, do cumprimento de suas obrigações tanto fiscais quanto trabalhistas, o que deve a Administração Pública exigir é situação de regularidade e não de quitação'.

22.3.3 Acrescentou que a configuração técnica do sistema informatizado do Dnit/PB foi a causa exclusiva da impossibilidade de emitir a nota de empenho em nome da Construcap, pois não autorizava o cadastro da empresa em nome da qual constasse uma certidão positiva com efeito de negativa, mas apenas daquelas que apresentassem uma certidão negativa.

22.3.4 Esta impossibilidade técnica somente foi comunicada ao Consórcio no dia 30/12/2016, prazo fatal para emissão da nota de empenho, optando-se como solução a 'alteração da posição formal da liderança do Consórcio para a Copasa, com o objetivo único de viabilizar a emissão da nota de empenho e evitar atrasos na execução das obras e prejuízo à Administração Pública'.

22.3.5 Quanto ao fato de a empresa Copasa assumir a liderança do Consórcio, argumentou que o art. 33, § 1º da Lei 8.666/1993 foi revogado tacitamente com a alteração da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 6/1995, que suprimiu o art. 171 da CF, retirando:

(...) do ordenamento jurídico brasileiro os conceitos de 'empresa brasileira' e de 'empresa brasileira de capital nacional', bem como a legitimidade da concessão de privilégios e tratamento preferencial a estas em detrimento de empresas estrangeiras.

22.3.6 Assim, as sociedades nacionais e estrangeiras, conforme art. 5º, caput, da CF, estão em igualdade perante a Lei, restando como não recepcionado o art. 33, § 1º da Lei 8.666/1993, pois instituiria diferenciação injustificável e indevida entre empresas brasileiras e estrangeiras. Reforça esse entendimento citando doutrinadores que entendem que 'a firma-líder deve ter representação legal no país, com poderes para receber citação e responder administrativamente e judicialmente'; e o Parecer CONJUR/MCT-ACF 231.

22.3.7 Não obstante defender a ausência de irregularidade na formalização do Contrato SR-DNIT/PB 919/2016, ante a ausência de prejuízo da alteração da liderança do Consórcio à Administração Pública e o fato de que tal alteração decorreu de fato imputável exclusivamente ao Dnit/PB; conclui informando que as consorciadas pretendem celebrar novo termo aditivo para restabelecer a liderança do consórcio à Construcap, após a integralização do primeiro empenho do contrato e regularização do sistema informatizado do Dnit/PB.

22.4 **Análise:**

22.4.1 Tanto a resposta do DNIT/PB à diligência, apresentada em 14/5/2018 (peças 156-200), como as informações prestadas na solicitação apresentada pelo Consórcio Construcap-Copasa em 13/7/2018 (peças 205-206), não acrescentam qualquer informação quanto à eventual mudança na liderança do consórcio.

22.4.2 As justificativas merecem acolhimento, pois de fato a certidão positiva com efeito de negativa, em decorrência de uma ação trabalhista na qual a Construcap já havia prestado garantia em juízo mediante depósito, não deveria impedi-la de participar regularmente de procedimentos licitatórios, parecendo razoável supor que o sistema do Dnit foi que impediu indevidamente a celebração do contrato com o Consórcio liderado pela Construcap.

23. **Achado 8**: atesto das medições n.1 e n. 2 do Contrato 919/2016, contemplando a antecipação de pagamento de parte do item 'Instalação do canteiro de Obras', em desacordo com o disposto no inciso III, § 2º, art. 63, da Lei 4.320/1964 (Achado III.4 do Relatório de peça 58);

23.1 **Responsáveis**: João Paulo Natari Barbosa (CPF: 721.870.691-68), Superintendente Regional do DNIT/PB, à época, e Rainer Rembrandt Pierre Branco (CPF: 453.347.574-49), fiscal das obras.

23.2 **Razões de Justificativas** apresentadas por **João Paulo Natari Barbosa** em 7/11/2017 (peça 103):

23.2.1 Preliminarmente, o responsável informa que os seus atos respeitaram os princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e aos deveres do servidor insculpidos no art. 116 da Lei 8.112/1990.

23.2.2 Quanto à irregularidade pela qual foi ouvido, o gestor argumenta que, nos termos dos art. 5º e 7º da Instrução de Serviço CONJ/DG/DIREX/DNIT 01/2014, a responsabilidade do superintendente regional nos processos de medição é de verificar a 'conformidade documental elaborada pela fiscalização e supervisão do contrato, não havendo envolvimento em relação à quantificação dos serviços constantes nas medições', cabendo-lhe emitir o Atestado de Execução dos Serviços e encaminhá-lo, juntamente com a documentação referente à medição, à coordenação-geral correspondente.

23.2.3 No caso em apreço, conclui que as documentações afetas às duas primeiras medições foram devidamente processadas e arquivadas no Dnit/PB; e que se tratam de 'medições parciais passíveis de ajustes até a elaboração da medição final do contrato'.

23.3 **Razões de Justificativas** apresentadas por **Rainer Rembrandt Pierre Branco** em 10/11/2017 (peça 112):

23.3.1 Preliminarmente, o responsável informa que os normativos brasileiros define canteiro de obras como sendo 'o conjunto de áreas de trabalho, fixas e temporárias, onde se desenvolvem as operações de apoio e execução dos trabalhos da indústria da construção de uma obra, dividindo-se em áreas operacionais e áreas de vivência'.

23.3.2 Na sequência, o gestor argumenta que, nos termos dos art. 3º e 4º da Instrução de Serviço CONJ/DG/DIREX/DNIT 01/2014, a responsabilidade pela elaboração da medição e de sua memória de cálculo é da empresa supervisora, cabendo ao fiscal do contrato realizar a conferência da medição, ratificando ou retificando a medição.

23.3.3 Quanto à irregularidade em apreço informa que foram apurados pela empresa supervisora, conforme relatórios emitidos por ela, a execução de 50% no mês de março de 2017 e de mais 50% no mês seguinte, dos itens previstos pela construtora para a instalação do canteiro de obras.

23.3.3.1 Acrescenta que na época as edificações correspondiam a uma área de 1.107,12 m², maior do que a área projetada de 1.089 m², contemplando todos os ambientes previstos e mais áreas para lavagem, lubrificação, borracharia e estacionamentos. Atualmente, o canteiro contaria com novas áreas, inclusive de pátios para moldagem de vigas das obras de artes especiais.

23.3.4 Argumenta, em seguida, que as áreas e instalações previstas no projeto executivo seriam apenas uma referência para que as empresas licitantes orçassem o canteiro, o que autoriza que a empresa contratada use de discricionariedade na execução deste serviço, seja quanto à compra ou locação do imóvel que servirá de canteiro, seja quanto ao uso de equipamentos próprios ou locados.

23.3.4.1 Ademais, segundo o responsável, a unidade referente ao item 'instalação do canteiro de obras' é Vb (verba), restando ao fiscal da obra 'a não ser efetuar a medição dos dispositivos e itens que estejam na obra, exclusos aqueles que ainda de fato não fora instalados (usinas de asfalto e de solos)'.

23.3.5 Com relação aos canteiros auxiliares previstos no projeto, aduz que eles foram instalados agrupados à edificação central; e quanto às usinas de asfalto e solo, que elas não foram executadas e por isso mesmo não foram medidas.

23.3.6 Por último, conclui pela inexistência de pagamento antecipado, pois as duas primeiras 'medições foram realizadas com base nas memórias de cálculo apresentadas pela Supervisora de Obras e em concordância ao Cronograma Físico Financeiro da obra'.

23.4 **Manifestação** do **Consórcio Construcap Copasa** apresentada em 7/12/2017 (peças 139-144):

23.4.1 O representante do Consórcio arguiu, preliminarmente, que a contratação ocorreu sob o regime de empreitada por preço unitário, portanto, o serviço em apreço foi regularmente executado no prazo contratado e previsto no cronograma físico-financeiro, nos dois primeiros meses, não podendo o Dnit/PB optar por pagar a instalação do canteiro de obras ao longo da vigência contratual.

23.4.2 A alteração da localização do canteiro, com anuência do Dnit/PB, teria decorrido da impossibilidade de instalação na área projetada, pois não foi obtida autorização do proprietário do imóvel, conforme registrado na ata de reunião de 16/2/2017. Esta alteração reduziria os transtornos da obra e não trouxe reflexos financeiros ou custos adicionais à contratação.

23.4.3 Quanto às especificações técnicas da instalação do canteiro de obras previstas no projeto executivo, aduz que elas são referenciais, que depende das particularidades do empreendimento e das capacidades de dimensionamento e execução da própria contratada. Não existiriam padrões fixos para essa instalação, como entendeu este Tribunal no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário.

23.4.4 Ademais, entende que 'o próprio Edital da licitação não estabeleceu que as licitantes estariam vinculadas às especificações técnicas para instalação do canteiro de obras nos exatos moldes

do projeto executivo, e que se assim exigisse haveria prejuízos ao erário, pois desconsideraria o planejamento próprio e a expertise das licitantes'.

23.4.5 Acresceu, ainda, que a divergência entre o canteiro executado e o projetado não trouxe prejuízo ao erário, pois o valor recebido pela contratada foi inferior ao orçado pelo Dnit; mostrou-se adequado aos parâmetros do mercado e correspondeu ao percentual de 1,4% do valor contratado, enquanto o Sicro estabelece o percentual de 6%. Reforçando esse entendimento, cita o Acórdão 2524/2008-TCU-Plenário.

23.5 **Análise:**

23.5.1 A ocorrência de pagamento antecipado sem a devida justificava e sem que haja as necessárias garantias contratuais configura irregularidade grave, por afrontar os dispositivos legais e a jurisprudência consolidada do TCU sobre o tema.

23.5.2 Por oportuno, transcrevo a análise feita no Relatório desta auditoria (peça 58):

96. Tendo sido edificada apenas essa instalação do km 8, verifica-se que é inteiramente desarrazoado que o Consórcio Executor meça como realizados, e os técnicos da SR-DNIT/PB atestem, 99,30%, ou R$ 3.760.311,42, do valor contratado para este item. Note-se que:

a) o orçamento base previa a locação da área do canteiro, de casas e equipamentos, ao longo do período de execução das obras, representando cerca de 70% do valor do item de serviço, não havendo razão para que esse montante seja pago quase que integralmente nos dois primeiros meses de execução do contrato, ainda mais quando não há notícias de que foram locados de fato;

b) os quatro canteiros auxiliares e as instalações das usinas de asfalto e de solo ainda não foram executadas.

(...)

104. Especificamente em relação à composição apresentada, verifica-se que esta traz como componentes itens que não são concluídos nos dois primeiros meses ou não tem sua clareza exposta, como despesas com imóveis, no valor de R$ 1.895.138,57; infraestrutura dos canteiros, no valor de R$ 166.866,71; e instalações auxiliares, no valor de R$ 331.950,20. Dessa forma, mesmo em relação a composição do próprio Consórcio verificam-se indícios da ocorrência de antecipação de pagamentos.

23.5.3 Considerando, entretanto, que o valor pago antecipadamente não tem materialidade diante do saldo contratual ainda por executar, que o item de serviço ora em tela representa apenas um percentual de 1,4% do valor contratado e de que a jurisprudência deste Tribunal caminha no sentido de mitigar a exigibilidade de que a instalação do canteiro de obras siga os exatos termos do projeto básico, quanto ao achado afigura-se pertinente acolher as razões de justificativas apresentadas e suficiente emitir ciência ao Dnit para que não efetue pagamento antecipado, parcial ou total, somente o fazendo excepcionalmente, quando, comprovadamente, seja esta a única alternativa para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço desejado, ou ainda quando a antecipação propiciar sensível economia de recursos, desde que essa possibilidade esteja contratualmente prevista, além da necessidade, nesses casos, de garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto

24. **Achado 9**: homologação do procedimento licitatório relativo ao Edital 0296/16-13 e adjudicado o seu objeto ao Consórcio Construcap/Copasa, apesar deste licitante não ter apresentado a composição de todos os seus preços unitários, conforme exigência contida no item 14.3 do Edital 0296/16-13 (Achado III.5 do Relatório de peça 58);

24.1 **Responsáveis à época**: Normando Lima de Oliveira Filho (CPF: 806.592.334-87), Superintendente Regional do DNIT/PB; Dácio Vales Lacerda (CPF: 690.020.534-87), José Antônio de Araújo Neto (CPF: 045.635.694-02) e Marcos Antônio de Medeiros (CPF: 132.136.794-53), o primeiro presidente e os outros dois membros da comissão permanente de licitação - Edital 0296/16-13.

24.2 **Razões de Justificativas** apresentadas por **Normando Lima de Oliveira Filho** (peça 105), **Dácio Vales Lacerda** (peça 93), **José Antônio de Araújo Neto** (peça 104) e **Marcos Antônio de Medeiros** (peça 96), em peças com argumentos basicamente semelhantes:

24.2.1 Preliminarmente, os responsáveis informam que foram respeitados os princípios

administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, arrematando que foi obtida uma economia de R$ 22.000.000,00 para a administração pública, quando se compara à proposta vencedora com a da segunda colocada.

24.2.2 Quanto à irregularidade em apreço, os responsáveis afirmam que todas as composições de preços unitários dos serviços que compõem o Projeto Executivo e a Planilha de Preço Unitário foram apresentadas pelo licitante vencedor e analisadas pela Comissão Permanente de Licitação, não se verificando nenhum valor unitário e global superior ao limite estabelecido no orçamento referencial ou que o preço fosse inexequível.

24.2.2.1 Para comprovar essa assertiva fez juntada do quadro I – Curva ABC de Serviços, onde se evidenciaria:

(...) todos os serviços constantes do Projeto, suas unidades, suas quantidades, seus preços unitários e totais propostos, e evidencia as páginas referentes à Proposta de Preços do Consórcio Construcap/Copasa, bem como as páginas referentes ao próprio Processo TC 013.183/2017-6 (Peça 29, páginas 18 a 157 e Peça 30, páginas 01 a 93), na qual cada uma das CPU's foram apresentadas, o que pode ser facilmente verificado, com uma simples consulta aos autos do Processo.

24.2.3 Mais adiante, rebate os seguintes parágrafos do Relatório de Fiscalização (peça 58, p. 21):

a) 107, 108 e 109, reforçando que as CPUs foram apresentadas;

b)110, alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’ e ‘g’, informando que todas as CPUs foram apresentadas e que a não indicação de qualquer insumo ou componente significaria tacitamente que seu custo estaria diluído pelos demais componentes dos custos unitários, conforme previa o item 14.8 do Edital 0296/2016-13 (peça 26, p. 20);

c) 110, alínea ‘f’ (serviços de sinalização), informando que todos as CPUs foram apresentadas.

24.2.4 Acrescenta, ainda com relação ao item 14.8 do Edital 0296/2016-13, que ele não previa a desclassificação da licitante que não apresentasse composições de custos unitários de qualquer insumo ou componente necessário para a execução dos serviços.

24.2.5 Em seguida, argumenta que a proposta vencedora ficou 20,28% abaixo do preço do Dnit, trazendo uma economia de R$ 65 milhões para os cofres públicos, e que futuros pleitos de reequilíbrio financeiro, se houverem, serão baseados nas CPUs e seus insumos presentes na proposta de preços vencedora.

24.2.6 Com referência ao constante no parágrafo 113 do Relatório de Fiscalização, Marcos Antônio de Medeiros (peça 96) e Normando Lima de Oliveira Filho (peça 105) assim se posicionaram:

Ainda com relação ao parágrafo 113, destaca-se que os dois primeiros serviços listados pela equipe de Auditoria do TCU, representam 6,26% do valor da proposta do Consórcio Construcap/Copasa, cujo valor foi de R$ 255.499.965,86, conforme descrito no QUADRO 5 - SERVIÇOS DE TERRA ARMADA - ECE, anexo. Percebe-se com isso, a disputa no certame licitatório na busca da oferta da proposta mais vantajosa que contenha o menor valor global e que apresente valor considerado exequível, que atenda também aos critérios dispostos no art. 48 da Lei 8.666/93, reproduzido no item 17.2 do edital, como se enquadrou a proposta vencedora.

24.2.7 Por último, aduz que se faltasse alguma CPU ou algumas delas estivessem incompletas, os demais licitantes, que tiveram livre acesso às propostas apresentadas, teriam entrado com recurso contra a decisão da comissão permanente de licitação em classificar e julgar vencedora a proposta da Construcap/Copasa.

24.3 **Manifestação** do **Consórcio Construcap Copasa** apresentada em 7/12/2017 (peças 139-144):

24.3.1 Afirma o representante do Consórcio que todas as composições de preços unitários estão completas, com as seguintes justificativas:

a) os custos referentes aos encarregados e às ferramentas foram considerados como integrantes do percentual da administração local da obra;

b) a discriminação da mão de obra e dos equipamentos, para os serviços de escavação, foi realizada em composições auxiliares, apresentadas como parte integrante da proposta e comuns a todas as composições de serviços;

c) quanto aos serviços de drenagem e OAEs, as CPUs estão detalhadas em composições auxiliares;

d) com relação aos serviços de pavimentação, os serviços de fornecimento e transporte dos materiais asfálticos estariam detalhados na planilha de preços unitários, não repetindo estes custos na CPUs para evitar a cobrança em duplicidade;

e) optou-se por manter as especificações do edital para as CPUs dos serviços de sinalização, uma vez que os serviços não seriam executados pelo Consórcio;

f) optou-se por discriminar os itens em composições auxiliares e manter as composições do edital para os serviços de algumas OAEs.

24.3.2 Acrescenta, ainda, que, embora existissem itens não discriminados nas CPUs, o item 14.8 do edital 'estabeleceu que os custos dos itens não detalhados seriam tidos como implícitos nos demais, sem que isso gerasse a desqualificação da proposta da licitante', resguardando, assim, a administração pública por eventuais equívocos nas composições de custos, pois essa ausência não dará direito, por si só, a alterações do contrato.

24.3.3 Aduz que o orçamento das licitantes é baseado em condições próprias à realidade da empresa, que não necessariamente corresponde aos parâmetros utilizados pela administração pública; e cita o voto condutor do Acórdão 1455/2003-TCU-Plenário, no sentido de que as composições de preço do Sicro não são absolutas e requerem, muitas das vezes, uma adaptação à realidade e condições locais da obra.

24.3.4 Argumenta que se os preços contratuais são inferiores aos parâmetros de mercado e não há indicação de falha na qualidade da execução dos serviços, não há qualquer irregularidade ou descumprimento ao edital; nem tampouco o fato de sua proposta ser inferior ao previsto pela administração ou pelas demais licitantes não permite presumir que ela seja inexequível.

24.3.5 Por fim, alega que o Consórcio vem executando os serviços, nos mais de oito meses de execução das obras, conforme os parâmetros da proposta contratada, sem a ocorrência de atraso ou deficiência atribuíveis ao Consórcio e com a qualidade confirmada pelos planos de verificação da efetividade da gestão de qualidade e pelos relatórios técnicos de qualidade; e ressaltou 'sua atuação diligente e proativa para buscar a solução dos diversos fatores alheios à sua responsabilidade e que desequilibram o contrato em seu desfavor'.

24.4 **Análise:**

24.4.1 Preliminarmente, quanto ao argumento de que a proposta vencedora apresentou um preço inferior em cerca de R$ 22.000.000,00 ao valor da segunda contratada e de 20,28% ao valor orçado, o que representou economia ao erário, apresenta-se inconsistente ante a inevitável elevação do valor do contrato para execução das obras e do empreendimento, em decorrência das graves deficiências de projeto e do atraso nas soluções de projeto, na remoção das interferências e na execução das obras, anteriormente relatados na presente instrução.

24.4.2 A alegação dos responsáveis de que a contratada apresentou a composição de preços unitários de todos os serviços não se coaduna com os documentos constantes dos presentes autos, com o próprio argumento dos responsáveis de que a não indicação de qualquer insumo ou componente significaria tacitamente que seu custo estaria diluído pelos demais componentes dos custos unitários, bem como com a própria informação prestada pelo consórcio construtor, no sentido de que os custos referentes aos encarregados e às ferramentas foram considerados como integrantes do percentual da administração local da obra; que a discriminação da mão de obra e dos equipamentos, para os serviços de escavação, foi realizada em composições auxiliares, apresentadas como parte integrante da proposta e comuns a todas as composições de serviços; que nos serviços de drenagem e OAEs, as CPUs estariam detalhadas em composições auxiliares; que nos serviços de pavimentação, os serviços de fornecimento e transporte dos materiais asfálticos estariam detalhados na planilha de preços unitários,

não repetindo estes custos na CPUs para evitar a cobrança em duplicidade; que optou por manter as especificações do edital para as CPUs dos serviços de sinalização, uma vez que os serviços não seriam executados pelo Consórcio e por discriminar os itens em composições auxiliares e manter as composições do edital para os serviços de algumas OAEs.

24.4.3 A utilização de composições de preços unitários auxiliares, para juntar-se às composições principais dos serviços, como reconhecido pelo consórcio construtor, atenta contra a transparência destas composições e não observa a exigência do edital de que a proposta deveria conter a CPU de todos os serviços, de forma individualizada.

24.4.4 Ressalte-se, como já relatado no Relatório de peça 58, que a ausência das CPUs da empresa contratada pode prejudicar a efetivação de ações ao longo da execução contratual, como por exemplo, a análise de possíveis pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, tal como ensinam Campelo e Jardim:

A demonstração objetiva de todos os custos do empreendimento subsidia a Administração em eventuais análises de exequibilidade da oferta. Também evita a ocorrência de duplicidades de encargos dispostos no orçamento e serve de lastro probatório para o discernimento de futuros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro. Trata-se, finalmente, da necessária motivação do preço ofertado, supedâneo do julgamento e da avaliação da real vantagem do preço oferecido pelo particular.

CAMPELO/Valmir e JARDIM/Rafael, *Obras Públicas – Comentários à Jurisprudência do TCU*, ed. 2, Belo Horizonte/Editora Forum, 2013, p. 131-132

24.4.5 Ficou evidenciado que o consórcio vencedor não apresentou a composição de todos os seus preços unitários, conforme exigência contida no item 14.3 do Edital 0296/16-13 (Achado III.5 do Relatório de peça 58), o que configurou infração à norma legal, entretanto, como não se apresenta grave e não causou diretamente dano ao erário, é bastante que seja dada ciência da irregularidade ao Dnit, para que não venha a repetir esta prática.

DOS PRESSUPOSTOS DA CAUTELAR SOLICITADA

25. Com relação à solicitação apresentada pelo Consórcio construtor em 13/7/2018 (peças 205-206), da ‘intervenção deste Tribunal para determinar a imediata suspensão da execução da obra até que as frentes de serviços e projetos sejam integralmente liberados pelo Dnit/PB’, da análise empreendida nesta instrução, conclui-se pela desnecessidade de adoção desta medida cautelar pleiteada, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, pois ainda que haja fundado receio de lesão ao erário e pressupostos da plausibilidade jurídica do pedido, a proposta de decisão de mérito possui eficácia de mitigar este risco e evitar a ocorrência do substancial perigo da demora inverso presente, como adiante será relatado.

25.1. A plausibilidade jurídica fundamenta-se na constatada morosidade na execução dos serviços, o que afronta os princípios da eficiência e da economicidade que devem nortear os atos da administração pública.

25.2. Há o perigo da demora, pois a não suspensão dos serviços redundará no perigo de continuarem os desembolsos financeiros relativos ao contrato e na continuidade das obras, de forma fragmentada, ineficiente e antieconômica, podendo resultar em dano ao erário decorrentes desta situação.

25.3. Há, entretanto, perigo da demora inverso, pois envolve custos de mobilização/desmobilização, perda de parcela do que já foi realizado, prorrogação dos custos fixos, prorrogação do prazo de execução da obra e dos entraves que a obra já representa para o fluxo de veículos e de pessoas, além da frustração da população ao ver postergados os benefícios advindos do empreendimento, podendo ser minimizado o risco de dano ao erário identificado com as medidas propostas no mérito deste processo.

CONCLUSÃO

26. Conforme análise realizada nos itens 15 a 17 desta instrução, as deficiências do projeto executivo, mormente quanto às jazidas e caixas de empréstimo, obras de arte especiais e passarelas, drenagem e obras de arte correntes, que demandam desde o início das obras as revisões dos projetos; a

morosidade na remoção das interferências, em especial a rede de energia elétrica de baixa e média tensão; a não conclusão dos processos de desapropriação, que não permite o início das demolições dos imóveis; e a não supressão da vegetação, vem afetando de forma severa a boa e regular execução das obras em apreço.

26.1 Esta situação de comprometimento da execução das obras justifica as determinações propostas no sentido de o Dnit/PB somente abrir novas frentes de serviços ou iniciar outras etapas do empreendimento, após equacionar os problemas citados; e de encaminhar a este Tribunal os impactos financeiros e no cronograma físico do empreendimento decorrentes destes problemas.

26.2 Subsidiariamente, como forma de apuração das responsabilidades pela realização e aceitação de projeto executivo tão deficiente, também é importante determinar ao Dnit/PB que conclua o processo administrativo correspondente em prazo razoável.

26.3 Resta à Secex/PB o dever de acompanhar o cumprimento das determinações retromencionadas.

27. Por último, considerando que as irregularidades apontadas nos itens 18 (orçamento da administração sem a composição dos preços unitários de alguns serviços), 19 (vedação da soma de atestados das empresas integrantes de Consórcio), 20 (ausência de cláusula em contrato de supervisão) e 23 (antecipação de pagamento de instalação do canteiro de obras), não ocasionaram diretamente prejuízos ao erário ou são passíveis de correção na execução contratual, revela-se pertinente acolher as razões de justificativas apresentadas e suficiente encaminhar ciências ao Dnit/PB, com o intuito de evitar a repetição das ocorrências.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, encaminhem-se os autos à consideração superior, propondo:

28.1 Acolher as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, Srs. João Paulo Natari Barbosa (CPF: 721.870.691-68), Luiz Clark Soares Maia (CPF: 040.065.774-00), Rainer Rembrandt Pierre Branco (CPF: 453.347.574-49), Normando Lima de Oliveira Filho (CPF: 806.592.334-87), José Antônio de Araújo Neto (CPF: 045.635.694-02), Dácio Vales Lacerda (CPF: 690.020.534-87) e Marcos Antônio de Medeiros (CPF: 132.136.794-53);

28.2 determinar à Superintendência Regional do Dnit no estado da Paraíba, no que se refere às obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, subtrecho Cabedelo/PB - Entr. BR-101 (A), segmento km 0,0 - km 28,1, que:

a) não abra novas frentes de serviços, no trecho entre o km 0 e 15, enquanto não concluir a revisão dos projetos executivos correspondentes, as remoções das interferências no trecho que pretende avançar e as desapropriações que impactam estes serviços;

b) somente execute os serviços de drenagem após a obtenção das licenças ambientais necessárias;

c) avalie, no prazo de 30 dias, os impactos financeiros e no cronograma físico decorrentes das revisões de projetos realizadas e das que já se apresentaram necessárias, estimando a previsão do valor contratual final e o prazo para conclusão do empreendimento, encaminhando a este Tribunal;

d) abstenha-se de iniciar as obras no trecho entre o km 15 e 28, enquanto não concluir a revisão dos projetos executivos correspondentes, as remoções das interferências no trecho que pretende avançar e as desapropriações que impactam estes serviços, bem como somente após obter a Autorização para Supressão Vegetal deste trecho;

e) conclua o processo administrativo (50613.SEI/000665/2017-30), no prazo de 180 dias, para apurar as responsabilidades da empresa projetista e/ou dos técnicos do Dnit que aprovaram o projeto executivo, não obstante as deficiências técnicas apresentadas.

28.3 dar ciência à Superintendência Regional do Dnit no estado da Paraíba, com fundamento no art. 7º da Resolução – TCU 265/2014, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes às verificadas na concorrência objeto do Edital 0296/16-13 e na respectiva execução contratual:

a) o orçamento da Administração constante do edital não trouxe as composições de preços

unitários para os serviços ‘Instalação do Canteiro de Obras’, ‘Mobilização e Desmobilização’ e ‘Manutenção do Canteiro de Obras’, afrontando os termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU (item 18 desta instrução);

b) a vedação ao somatório de atestados apresentados pelas empresas consorciadas para o mesmo serviço caracterizou restrição indevida à competitividade do certame licitatório, afrontando o disposto no art. 33, inciso III, da Lei 8.666/1993 e o item 9.1.2 do Acórdão 3170/2016-TCU-Plenário (item 19 desta instrução);

c) a ausência no contrato de supervisão da obra de cláusula prevendo, explicitamente, a redução ou mesmo a suspensão de pagamentos à contratada nos casos em que ocorra diminuição do ritmo ou paralisação total das obras objeto da supervisão, está em desconformidade com os Acórdãos 1840/2009-TCU-Plenário, item 9.1, e 1906/2009-TCU-Plenário, item 9.5.2 (item 20 desta instrução);

d) o pagamento antecipado referente ao serviço ‘Instalação do Canteiro de Obras’, quando esta antecipação somente pode ser aceita em situações extraordinárias, devidamente justificadas pela Administração, ocasião em que deve ficar demonstrada a existência de interesse público, obedecidos os critérios expressamente previstos pela legislação que rege a matéria, quais sejam, existência de previsão no ato convocatório da licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta e as indispensáveis cautelas e garantias (Acórdãos 406/2011-TCU-Plenário, Rel. André de Carvalho; 2.679/2010-TCU-Plenário, Rel. Augusto Sherman; 214/2009-TCU-2ª Câmara, Rel. André de Carvalho; 918/2009- TCU-Plenário, Rel. José Jorge; 2.427/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Walton Alencar Rodrigues; 4.742/2008-TCU-2ª Câmara, Rel. André de Carvalho; 1.619/2008-TCU-2ª Câmara, Rel. Aroldo Cedraz e 2.565/2007-TCU-1ª Câmara, Rel. Aroldo Cedraz) – item 23 desta instrução;

e) a aceitação da proposta vencedora sem a composição de todos os preços unitários, o que afrontou os princípios da vinculação ao instrumento convocatório (art. 41 da Lei 8.666/1993) e o do julgamento objetivo (art. 3º da Lei 8.666/1993) – item 24 desta instrução;

28.4 determinar à Secex/PB que monitore o cumprimento das determinações contidas no item 28.2 anterior, com apoio da SeinfraRodovia, se necessário.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2017 abordando as obras de adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB, subtrecho Cabedelo/PB - Entr. BR-101 (A), segmento km 0,0 - km 28,1, extensão de 26,60 km.

2. O projeto executivo da obra foi elaborado pela empresa Contécnica Consultoria Técnica Ltda., no período de 2012 a 2014. Já o contrato para execução (Contrato SR-DNIT/PB 919/2016) foi celebrado com o Consórcio Construcap-Copasa em 30/12/2016, vencedor da concorrência objeto do Edital 0296/16-13, no valor de R$ 255.500.000,00 (nov/2015). A ordem de serviço foi emitida em 10/3/2017. O valor contratual foi elevado para R$ 267.783.155,32, consoante apostila que incluiu parcela de reajustamento de preços do contrato, em 16/5/2017, no valor de R$ 12.283.189,46.

3. Além desse contrato, foram celebrados também:

a) Contrato SR/PB-152/2017-00 (Pregão Eletrônico 00478/2016, data-base: outubro/2016), com a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., visando à execução dos serviços de supervisão da obra, no valor de R$ 8.437.000,00;

b) Contrato SR/PB-0165/2017 (Pregão Eletrônico 00359/2016, data-base: fevereiro/2016), com a empresa EBA – Empresa Brasileira de Avaliações, Assessoria, Gerenciamento e Supervisão de Projetos Ltda., a fim de executar serviços de apoio especializado aos processos de desapropriação dos imóveis atingidos pelas obras, no valor de R$ 1.114.944,67;

c) Contrato SR/PB 506/2017 (Pregão Eletrônico Edital 0185/17-13, data-base: janeiro/2017), com o Consórcio Ambiente Brasil Engenharia Ltda. e Tecon Técnica e Consultoria Eireli – EPP, para execução dos serviços de apoio e assessoramento técnico à SR-DNIT/PB no atendimento às demandas ambientais decorrentes da obra, no valor de R$ 5.068.000,00.

4. A equipe de auditoria da Secex/PB identificou os seguintes indícios de irregularidade:

a) projeto executivo deficiente quanto a obras de arte especiais, estudos geotécnicos e projeto de iluminação;

b) ausência de efetividade das ações promovidas pela Administração para solucionar questões relativas a remoções de interferências e desapropriações;

c) fragilidades na gestão ambiental da obra (obra iniciada sem Licença de Instalação; ausência da Autorização para Supressão Vegetal (ASV); insuficiência na justificativa para a contratação de empresa para assessoramento ambiental);

d) ausência, no contrato de supervisão, de cláusula prevendo explicitamente a redução ou a suspensão de pagamentos nos casos em que ocorresse a diminuição do ritmo ou a paralisação total das obras objeto da supervisão;

e) restrição à competitividade da licitação decorrente da vedação ao somatório de atestados para comprovar cada item relativo à qualificação técnica operacional, inclusive para licitantes consorciados, em afronta ao disposto no art. 33, inciso III, da Lei 8.666/1993;

f) orçamento do edital sem as composições dos custos unitários dos itens “Instalação do Canteiro de Obras”, “Mobilização e Desmobilização” e “Manutenção do Canteiro de Obras”;

g) celebração de contrato com consórcio liderado por empresa estrangeira, Sociedade Anonima de Obras Y Servicios Copasa do Brasil, empresa espanhola, contrariando o disposto no art. 33, § 1º, da Lei 8.666/1993;

h) pagamento antecipado referente ao serviço "Instalação do Canteiro de Obras";

i) orçamento incompleto na proposta contratada quanto à composição dos custos unitários de parte dos serviços.

5. Esses indícios foram classificados como IG-C pela equipe, que considerou não serem materialmente relevantes e não configurarem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais, ainda que potencialmente pudessem vir a ocasionar prejuízos ao erário. Esse posicionamento foi endossado pelo corpo diretivo da unidade e pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil.

6. Como encaminhamento, foi sugerido:

a) realizar-se a oitiva, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, da SR-Dnit/PB, da empresa projetista, da empresa contratada e da supervisora, conforme o caso, relativamente às ocorrências constantes das alíneas a/f retro;

b) promover-se a audiência, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, dos gestores da SR-Dnit/PB, dos fiscais das obras e da CPL, conforme o caso, quanto às ocorrências listadas nas alíneas g/i supra.

7. Efetuadas as comunicações, seguiram-se reiterados pedidos de prorrogação de prazo de resposta, o que culminou na necessidade de realização de diligências adicionais com vistas à obtenção de informações atualizadas a respeito da situação da obra.

8. Entrementes, o Consórcio Construcap-Copasa solicitou, em 13/7/2018, “a intervenção deste Tribunal para determinar a imediata suspensão da execução da obra até que as frentes de serviços e projetos fossem integralmente liberados pelo Dnit/PB”.

9. Os elementos recebidos foram analisados pela então Secex/PB, que concluiu pelo acolhimento das razões de justificativas, expedição de determinações relativas ao andamento da obra e ciência quanto a impropriedades detectadas.

10. Não obstante concorde com as linhas gerais da análise efetuada pela unidade técnica, penso ser necessário alterar o desfecho formulado pela instrução, como exposto na seção a seguir.

II – Oitivas referentes ao projeto executivo, desapropriações, remoções de interferências e gestão ambiental

11. Conforme verificado, o projeto executivo aprovado e licitado padecia de deficiências relevantes, a saber:

a) o projeto de obras de arte especiais (OAEs) apresentou divergências quanto ao número e inclinação das estacas a serem executadas; ausência de memórias de cálculos das fundações de três viadutos; falhas no plano de protensão, no dimensionamento dos blocos e no plano de execução; número de sondagens inferior ao número de apoios; e ausência de detalhamento das estacas raiz, em especial quanto à profundidade dessas peças;

b) os estudos geotécnicos não contemplaram a pesquisa de caixas de empréstimo e jazidas de solos aproveitáveis; em consequência, as jazidas e caixas de empréstimos previstas nos projetos executivos se apresentaram indisponíveis por ocasião do início das obras;

c) o projeto de terraplanagem também necessitava ser revisado, principalmente quanto a estabilização de taludes, construção de corpo de aterro, detalhamento de contenções e apoio topográfico;

d) os projetos de drenagem foram considerados inexequíveis pelo consórcio construtor e pela supervisora;

e) constatou-se a incompatibilidade entre o projeto geométrico e o estrutural de todas as passarelas;

f) o projeto de iluminação não constou do projeto executivo, pois não foi originalmente contratado junto à projetista.

12. Com relação às interferências, constatou-se que, embora a obra tenha-se iniciado em março de 2017, as tratativas com a concessionária de energia elétrica se alongaram e o remanejamento da rede começou a ser executado apenas em março de 2018, mas somente na marginal esquerda, nas proximidades da OAE da estaca 425. No tocante às desapropriações, em face de limitações orçamentárias, a empresa consultora foi contratada após o início da obra e o projeto correspondente foi concluído apenas em junho de 2017. Em julho de 2018, o consórcio construtor relatou que diversos imóveis na faixa de domínio ainda não haviam sido desapropriados e impediam a realização de serviços, como a implantação de desvios de tráfegos para a execução das OAEs e o remanejamento das redes elétricas e de fibra ótica em alguns segmentos.

13. Quanto à gestão ambiental, tem-se que, apesar de o início das obras ter ocorrido em março de 2017, a ASV foi emitida em dezembro de 2017, abrangendo somente o trecho entre o km 0 e o km 15 da rodovia, e os respectivos trabalhos começaram apenas em março de 2018. Com relação ao trecho entre o km 15 e o km 28, a solicitação de emissão da ASV ainda não havia sido atendida até a conclusão da instrução.

14. A partir das respostas à oitiva, a unidade técnica chegou às seguintes conclusões:

a) apesar de o cronograma físico-financeiro original ter previsto a execução da obra em 36 meses (até 23/2/2020), o ritmo verificado nos primeiros 18 meses, com valores pagos de aproximadamente 8,85% do valor total do contrato original ou 8,27% do valor contratual em abril de 2018, levou a empresa supervisora a projetar a conclusão da obra para julho de 2025;

b) as deficiências do projeto executivo inicialmente constatadas restaram confirmadas;

c) a 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO) foi elaborada pela empresa supervisora, abrangendo OAEs, terraplenagem e drenagem; previu-se a necessidade de efetuarem-se outras revisões;

d) até aquele momento, os custos adicionais com primeira RPFO importaram em R$ 18,3 milhões, mas certamente outros custos serão acrescidos com as novas revisões, bem como os custos fixos por conta da prorrogação dos prazos previstos para conclusão da obra; por conseguinte, não havia estimativa do valor final nos custos da obra;

e) provavelmente, os acréscimos ao valor da obra irão ultrapassar o limite de 25% previsto em lei, descaracterizando o objeto licitado;

f) desde o início, estabeleceram-se controvérsias entre o consórcio construtor, a empresa supervisora e o Dnit/PB quanto ao regular andamento da obra: a supervisora informou a liberação de frentes de serviço que totalizavam o valor de R$ 15 milhões e a recusa do consórcio em atacá-las (fev/2018); o Dnit entendeu que havia serviços disponíveis no valor de R$ 46 milhões (mai/2018); o consórcio construtor solicitou recomposição devido a despesas adicionais em decorrência dos impedimentos na execução física das obras, no valor de R$ 5,9 milhões (mai/2018); o Dnit/PB indeferiu o pleito (jun/2018); o consórcio contestou sustentando a prevalência dos impedimentos (falhas de projeto, imóveis não desapropriados, interferências não removidas e atrasos na obtenção da ASV - jun/2018); após diversas notificações, o Dnit/PB emitiu boletins de desempenho desfavoráveis e, por fim, instaurou processo administrativo para apurar as responsabilidades pelos atrasos (jul/2018);

g) em outubro de 2018, o Dnit/PB instaurou processo administrativo para apurar a responsabilidade da empresa projetista, porém não há informações acerca da respectiva conclusão;

h) havia indícios de responsabilidade de servidores do Dnit pela licitação de um projeto executivo eivado de deficiências, vez que, em 2014, foram elaborados três pareceres técnicos apontando parte das falhas verificadas e, ainda assim, o projeto foi aprovado;

i) a morosidade na remoção de interferências e nas desapropriações também vinha afetando significativamente o regular andamento das obras; o Dnit deveria ter elaborado o planejamento das respectivas ações e dado andamento a elas, ainda que por trechos, antes de iniciar as obras;

j) restaram comprovadas as deficiências da gestão ambiental; a Administração deveria ter providenciado a ASV, ainda que por trechos, antes de iniciar as obras;

k) por outro lado, os produtos apresentados pela empresa de assessoramento ambiental justificaram suficientemente a contratação.

15. As informações constantes dos itens precedentes deixaram bem caracterizada a gravidade da situação da obra, que vem enfrentando atrasos significativos em sua execução. Ficou também demonstrado que tais atrasos são consequência direta da utilização de um projeto executivo deficiente, agravada pela ausência de planejamento da implementação das pré-condições necessárias à execução do empreendimento (desapropriações, etc.). Por conseguinte, a ação desta Corte deve concentrar-se em dois pontos, a saber, a busca por uma solução que viabilize a normalização no andamento da obra e a apuração de responsabilidades.

II.1 – Solução para os atrasos na execução do empreendimento

16. No tocante às alternativas para normalização do ritmo de execução da obra, o Consórcio Construcap-Copasa defende que este Tribunal intervenha determinando a imediata suspensão da obra até que as frentes de serviço e projetos sejam integralmente liberados pelo Dnit/PB por meio da conclusão da definição das revisões de projetos das OAEs e passarelas, disponibilização das autorizações e licenças necessárias à execuções de deságues, remanejamento completo de postes e redes de energia, disponibilização das ASVs faltantes, conclusão das desapropriações na faixa de domínio e celebração de termos aditivos de acréscimos de quantidades necessárias (peça 205). Segundo argumentado pelo Consórcio, passado 1 ano após a celebração do contrato, apenas 8% dos serviços se encontravam liberados para execução, de forma fragmentada, gerando improdutividade e custos adicionais ao contratado.

17. Ao examinar a questão, a antiga Secex/PB afastou, de pronto, a possibilidade de paralisar a obra até que sejam concluídas as revisões de projeto, remoções de interferências e desapropriações. Conforme sustentado pela unidade técnica, essa possibilidade não atenderia ao interesse público. "*pois envolve custos de mobilização/desmobilização, perda de parcela do que já foi realizado, prorrogação dos custos fixos, prorrogação do prazo de execução da obra e dos entraves que a obra já representa*

para o fluxo de veículos e de pessoas, além da frustração da população ao ver postergados os benefícios advindos do empreendimento".

18. Como solução, a unidade sugeriu que este Tribunal determine ao Dnit/PB que:

a) não abra novas frentes de serviços, enquanto não concluir a revisão dos projetos executivos correspondentes, as remoções das interferências no trecho que pretende avançar, as desapropriações que impactam estes serviços e obtenha, no caso da drenagem, as licenças ambientais necessárias;

b) avalie, ainda que preliminarmente, no prazo de 30 dias, os impactos financeiros e no cronograma físico decorrentes das revisões realizadas e das que já se apresentaram necessárias, informando a previsão do valor contratual final e da conclusão do empreendimento;

c) abstenha-se de iniciar as obras no trecho entre o km 15 e 28, enquanto não atender todas as condicionantes anteriores e obtida a ASV do trecho.

19. Penso que a questão deva ser avaliada em confronto com informações mais atualizadas agregadas após a conclusão da instrução.

20. Matéria jornalística publicada na imprensa paraibana em julho/2019 e encaminhada a meu Gabinete pela Sec-PB[4], confirma a lenta evolução dos serviços e os transtornos que vêm sendo causados ao tráfego na região. Segundo veiculado, até o momento, apenas 20% da obra foi executada; a conclusão da primeira fase (até o km 11) está prevista para fevereiro de 2020; e, o término da totalidade do empreendimento estaria programado para o ano de 2022, em vez de 2020 como originalmente planejado. Também foi informado que o Dnit/PB estaria estudando duas possibilidades: aditivar e prorrogar o contrato, ou encerrá-lo e licitar o remanescente da obra, a depender do resultado de análise do orçamento que estaria sendo realizada. Outras reportagens publicadas na internet no mesmo período, confirmam essas informações, em especial a previsão de término da primeira etapa em fevereiro próximo[5].

21. Com base nesse contexto, entendo que assiste razão à unidade técnica em afastar a alternativa de paralisação do empreendimento aventada pelo Consórcio. Como visto, houve avanços na obra, ainda que pequenos, e hoje há a perspectiva de se concluir a primeira etapa no ano que vem. Diante da proximidade de finalização dessa etapa, é razoável admitir que a suspensão dos trabalhos acarretaria prejuízos econômicos e sociais.

22. Por outro lado, a aparente evolução dos serviços e a notícia de que o Dnit/PB já estaria realizando estudos acerca da matéria tornam necessário modificar a determinação formulada pela unidade técnica. Neste caso, o Tribunal deve atuar para induzir o Dnit a acelerar as providências tendentes a resolver o problema, a fim de que restem atendidos o interesse público e os princípios da economicidade, eficiência e efetividade da aplicação dos recursos públicos. Assim, cumpre fixar o prazo de 30 dias, para que a autarquia apresente estudo comparativo das alternativas para viabilizar a conclusão da obra (aditamento/prorrogação do Contrato SR-DNIT/PB 919/2016, encerramento do contrato/licitação do remanescente da obra ou outra considerada cabível), incluindo os respectivos orçamentos e cronogramas, assim como a indicação técnica e circunstanciada da alternativa mais vantajosa.

II.2 Apuração de responsabilidades

23. Ficou demonstrado que a lentidão na execução da obra derivou da utilização de um projeto executivo deficiente e da ausência de planejamento da realização de desapropriações, remoção das interferências e obtenção das autorizações para supressão vegetal.

---

[4] https://correiodaparaiba.com.br/infraestrutura/obra-tem-apenas-20-dos-servicos-executados-e-conclusao-so-em-2022/ (acesso em 23/9/2019)

[5] https://paraibaonline.com.br/2019/07/impasse-causa-atraso-em-obra-que-triplica-br-230-entre-cabedelo-e-joao-pessoa/ ; http://g1.globo.com/pb/paraiba/jpb-1edicao/videos/t/edicoes/v/obras-de-triplicacao-da-br-230-na-paraiba-devem-terminar-em-2022/7786671/ (acesso em 23/9/2019)

24. A então Secex/PB constatou que o Dnit/PB instaurou processo administrativo para apurar a responsabilidade da empresa projetista (50613.SEI/000665/2017-30) pelas deficiências, mas que não havia notícias quanto ao resultado do feito. Ademais, a unidade técnica entendeu que havia indícios de conduta irregular dos servidores da autarquia envolvidos na aprovação do projeto, uma vez que parte das falhas já havia sido apontada em pareceres técnicos anteriormente elaborados.

25. A partir desses elementos, a instrução sugeriu determinar ao Dnit/PB que conclua o processo administrativo 50613.SEI/000665/2017-30), instaurado para apurar as responsabilidades da empresa projetista, incluindo exames sobre a responsabilidade dos técnicos do Dnit que aprovaram o projeto executivo, não obstante as deficiências técnicas apresentadas.

26. Divirjo parcialmente desta proposta.

27. A apuração supostamente em andamento no âmbito da superintendência estadual da autarquia parece se limitar a verificar a atuação da empresa projetista, ao passo que há sinais de cometimento de erro grosseiro por parte dos gestores públicos que aprovaram o projeto. Nesse contexto, não se pode descartar a possibilidade de que tais apurações possam ser afetadas pelo surgimento de conflitos internos de interesse. Além disso, o processo que tramita no Dnit/PB não aborda a ausência de planejamento das ações relacionadas a desapropriações, interferências e supressão vegetal.

28. Assim, embora concorde com a proposição de determinar-se à entidade que conclua o processo administrativo versando sobre a responsabilidade da projetista, entendo que a apuração de responsabilidade dos gestores deva ser feita pelo TCU, sob a perspectiva da avaliação dos atos de gestão, em processo apartado. Com essa providência, busca-se evitar que as ações relativas à audiência de eventuais responsáveis retirem a agilidade no acompanhamento das medidas relacionadas à solução dos entraves à execução da obra, acompanhamento esse que será procedido nestes autos.

III – Oitivas e Audiências referentes à licitação e aos contratos relacionados ao empreendimento

29. Foram também constatados indícios de falhas no edital e nas contratações relacionadas à obra. Conforme explanado na seção introdutória, os pontos correspondentes foram objeto de oitiva e audiência.

30. Como resultado da análise dos elementos apresentados, a então Secex/PB considerou que, embora parte dos achados tenha sido confirmada, as manifestações do Dnit, das contratadas e dos agentes públicos poderiam ser acolhidas, já que as circunstâncias continham atenuantes ou permitiam concluir pela ausência de gravidade das falhas. Assim, tem-se que:

a) a existência de memórias de cálculo no orçamento atenuou a falta, no edital, das composições de preço unitários para os serviços “Instalação do Canteiro de Obras”, “Mobilização e Desmobilização” e “Manutenção do Canteiro de Obras”;

b) não se verificou restrição concreta à competitividade decorrente da vedação de somatório de atestados exigidos dos licitantes consorciados para comprovar os itens de qualificação técnica operacional, vez que seis consórcios foram habilitados no certame;

c) foi incluída, via termo aditivo, cláusula para determinar a redução ou a suspensão de pagamentos à supervisora nos casos em que ocorra diminuição do ritmo ou paralisação total das obras;

d) a certidão positiva com efeito de negativa, em decorrência de ação trabalhista na qual a Construcap já havia prestado garantia em juízo mediante depósito, não deveria impedi-la de assinar o contrato, sendo razoável admitir que o sistema do Dnit obstou indevidamente a celebração do contrato com a líder do consórcio, que foi substituída no ato pela empresa parceira, a Copasa, de origem espanhola; essa situação, contudo, já foi resolvida;

e) o valor pago antecipadamente pela instalação do canteiro de obras não tinha materialidade diante do saldo contratual ainda por executar, considerando que o item de serviço representa apenas um percentual de 1,4% do valor contratado;

f) de fato, foram utilizadas composições de preços unitários auxiliares para juntada às composições principais dos serviços, mas a falha não se apresentou grave no contexto da contratação e não causou diretamente dano ao erário.

31. Em suma, a unidade técnica entendeu suficiente expedir ciência ao Dnit/PB a fim de que sejam adotadas as providências necessárias para evitar a repetição das falhas.

32. Acolho essa proposta em face dos fundamentos expostos pela instrução.

IV – Solicitação encaminhada pelo Consórcio Construcap-Copasa

33. Foi comentado anteriormente que o consórcio construtor encaminhou em julho de 2018, por meio das peças 205 e 206 deste processo, solicitação para que esta Corte intervenha para determinar a imediata suspensão da obra até que as frentes de serviço e projetos sejam integralmente liberados pelo Dnit/PB.

34. A antiga Secex/PB entendeu que a solicitação continha feições de pedido de medida cautelar. Examinando a matéria sob essa orientação, a unidade considerou que não está satisfeita a totalidade dos requisitos aplicáveis para concessão da medida, pois há perigo da demora inverso. Segundo argumentado, a paralisação irá acarretar custos de mobilização e desmobilização, perda de parcela do que já foi realizado, prorrogação dos custos fixos e prorrogação do prazo de execução da obra e dos transtornos causados à população. Nesses termos, concluiu-se que a paralisação da obra não atende ao interesse público.

35. As razões expostas levam-me a concordar com o parecer da unidade técnica. Ademais, as informações mais recentes sobre o desenvolvimento das obras reforçam esse posicionamento. Caso se suspendam os trabalhos neste momento, ficará eliminada a possibilidade de que, pelo menos, a primeira etapa da obra esteja finalizada em fevereiro do próximo ano.

36. Portanto, razões de interesse público suscitadas pela instrução e os elementos disponíveis indicam ser necessário indeferir o pedido.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2518/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.183/2017-6.

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

3. Responsáveis: João Paulo Natari Barbosa (721.870.691-68), Luiz Clark Soares Maia (040.065.774-00), Gustavo Adolfo Andrade de Sá (160.953.084-53), Rainer Rembrandt Pierre Branco (453.347.574-49), Normando Lima de Oliveira Filho (806.592.334-87), José Antônio de Araújo Neto (045.635.694-02), Dácio Vales Lacerda (690.020.534-87), Marcos Antônio de Medeiros (132.136.794-53), Consórcio Construcap-Copasa (27.317.382/0001-38), Contécnica Consultoria Técnica Ltda. (24.699.100/0001-16) e Maia Melo Engenharia Ltda. (08.156.424/0001-51).

4. Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba (Dnit/PB).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF) e outros, representando a Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A. e a Sociedade Anônima de Obras Y Servicios Copasa do Brasil (peças 108, 109, 121 e 149);

8.2. Nesiomário Rodrigues Oliveira (OAB/MG 146.712), representando a Contécnica Consultoria Técnica Ltda. (peça 130).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2017 abordando as obras de adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB, subtrecho Cabedelo/PB - Entr. BR-101 (A), segmento km 0,0 - km 28,1, extensão de 26,60.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba (Dnit/PB) que:

9.1.1. no prazo de 30 dias, apresentem estudo comparativo das alternativas para viabilizar a conclusão da obra da Rodovia BR-230/PB, subtrecho Cabedelo/PB - Entr. BR-101 (A), a saber aditamento/prorrogação do Contrato SR-DNIT/PB 919/2016, encerramento do contrato/licitação do remanescente da obra ou outra alternativa considerada cabível, incluindo os respectivos orçamentos e cronogramas, assim como a indicação jurídica, técnica e circunstanciada da alternativa mais vantajosa, de forma a atender o interesse público e os princípios da economicidade, eficiência e efetividade da aplicação dos recursos públicos;

9.1.2. no prazo de 90 dias, concluam o processo administrativo 50613.SEI/000665/2017-30, instaurado para apurar a responsabilidade da empresa projetista pela elaboração do projeto executivo da Rodovia BR-230/PB eivado de deficiências;

9.2. determinar a formalização de processo apartado para apuração das responsabilidades dos agentes públicos responsáveis pela aprovação do projeto executivo das obras da Rodovia BR-230/PB (subtrecho Cabedelo/PB - Entr. BR-101), não obstante a existência de numerosas deficiências, bem como responsáveis pela ausência de planejamento da implementação das pré-condições necessárias à execução do empreendimento (desapropriações, remoções de interferências e obtenção das ASVs), ficando a SeinfraRodovia autorizada a realizar as audiências correspondentes;

9.3. indeferir a solicitação encaminhada pelo Consórcio Construcap-Copasa por intermédio das peças 205 e 206;

9.4. dar ciência à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba das seguintes falhas verificadas na concorrência objeto do Edital 0296/16-13 e na respectiva execução contratual para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. o orçamento constante do edital não trouxe as composições de preços unitários para os serviços “Instalação do Canteiro de Obras”, “Mobilização e Desmobilização” e “Manutenção do Canteiro de Obras”, afrontando os termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.4.2. a vedação ao somatório de atestados apresentados pelas empresas consorciadas para o mesmo serviço caracterizou restrição indevida à competitividade do certame licitatório, afrontando o disposto no art. 33, inciso III, da Lei 8.666/1993 e o item 9.1.2 do Acórdão 3170/2016-TCU-Plenário;

9.4.3. a ausência, no contrato de supervisão da obra, de cláusula prevendo explicitamente a redução ou mesmo a suspensão de pagamentos à contratada nos casos em que ocorra diminuição do ritmo ou paralisação total das obras objeto da supervisão, está em desconformidade com os Acórdãos 1840/2009-TCU-Plenário, item 9.1, e 1906/2009-TCU-Plenário, item 9.5.2;

9.4.4. o pagamento antecipado referente ao serviço “Instalação do Canteiro de Obras”, quando esta antecipação somente pode ser aceita em situações extraordinárias, devidamente justificadas pela Administração, ocasião em que deve ficar demonstrada a existência de interesse público, obedecidos os critérios expressamente previstos pela legislação que rege a matéria, quais sejam, existência de previsão no ato convocatório da licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta e as indispensáveis cautelas e garantias (Acórdãos 406/2011-TCU-Plenário, 2.679/2010-TCU-Plenário, 214/2009-TCU-2ª Câmara, 918/2009-TCU-Plenário, 2.427/2009-TCU-1ª Câmara, 4.742/2008-TCU-2ª Câmara, 1.619/2008-TCU-2ª Câmara e 2.565/2007-TCU-1ª Câmara);

9.4.5. a aceitação da proposta vencedora sem a composição de todos os preços unitários afrontou os princípios da vinculação ao instrumento convocatório (art. 41 da Lei 8.666/1993) e do julgamento objetivo (art. 3º da Lei 8.666/1993).

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2518-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 014.971/2014-3

Natureza: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade/Unidade: Prefeitura Municipal de Congo - PB

Responsáveis: José Alves da Silva (059.308.981-20); Xoxoteando Produções Artísticas Ltda. - Me (07.408.508/0001-72)

Interessado: Ministério do Turismo (vinculador) (05.457.283/0001-19)

Representação legal: Joanilson Guedes Barbosa (13295/OAB-PB), representando Maria Irene Paulo Marques e Xoxoteando Produções Artísticas Ltda. - Me; Jéssica de Oliveira Amaral (48386/OAB-DF) e outros, representando José Alves da Silva.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO.

RELATÓRIO

Em exame autos que tratam, originalmente, de Tomada de Contas Especial, cujo débito discutido, de responsabilidade do ex-Prefeito Municipal de Congo/PB, Sr. José Alves da Silva (mandatos 2005/2008 e 2009/2012), em solidariedade com a empresa Xoxoteando Produções Artísticas Ltda., no valor de R$ 150.000,00, corresponde à integralidade dos recursos federais transferidos pela União, por meio do Ministério do Turismo, mediante o Convênio 673/2008 (Siafi 633622), a título de apoio ao evento "Festas Juninas do Município de Congo/PB", no período de 19 a 22/6/2008.

2. Na presente oportunidade apreciam-se Embargos de Declaração apresentados à peça 60 dos autos.

3. Lembro que, na sessão de 21/8/2019, foi prolatado o Acórdão 1.927/2019-Plenário, decorrente de Declaração de Voto por mim apresentada (peça 47), por meio do qual, no que interessa ao Embargante, foram julgadas irregulares as contas do Sr. José Alves da Silva, condenando-o ao ressarcimento ao erário da quantia de R$ 150.000,00 em valores históricos (item 9.1), bem como aplicando-lhe a multa legal no valor de R$ 25.000,00 (item 9.2).

4. Por meio do expediente à peça 60, apresentado em 2/10/2019, o Embargante aponta a existência de suposta **omissão**, motivo pelo qual requer a restituição dos autos à unidade técnica, "para elaboração de análise das provas produzidas, dando-se efetividade à ampla defesa e ao contraditório" (peça 60, p. 5).

5. Nesse sentido, aponta o Embargante que nenhuma das provas por ele produzidas, que supostamente demonstram a boa e regular aplicação dos recursos em tela, "foi considerada por essa Egrégia Corte de Contas, restando clara a omissão do Acórdão embargado" (peça 60, p. 4). Destaca, especialmente, as seguintes provas (peça 60, p. 3-4):

(i) Depoimento do Comandante da Polícia Militar acerca da realização do evento;

(ii) Contrato firmado com a empresa prestadora de serviço;

(iii) Comprovante de depósito realizado da Conta do convênio para a conta da empresa contratada;

(iv) Anúncio veiculado na rádio local;

(v) Fotografia datada dos integrantes da banda se apresentando no evento que justificou o convênio;

(vi) Comprovante de quebra do sigilo bancário da empresa contratada demonstrando o recebimento do valor acordado pelo serviço prestado;

(vii) Arquivamento do inquérito policial que se destinava a apurar ilegalidades na utilização da verba oriunda do convênio.

É o relatório.

VOTO

Em exame autos que tratam, originalmente, de Tomada de Contas Especial instaurada contra o ex-Prefeito Municipal de Congo/PB, Sr. José Alves da Silva (mandatos 2005/2008 e 2009/2012), em solidariedade com a empresa Xoxoteando Produções Artísticas Ltda., no valor de R$ 150.000,00, correspondente à integralidade dos recursos federais transferidos pela União, por meio do Ministério do Turismo, mediante o Convênio 673/2008 (Siafi 633622), a título de apoio ao evento "Festas Juninas do Município de Congo/PB", no período de 19 a 22/6/2008.

6. Na presente oportunidade apreciam-se Embargos de Declaração apresentados pelo Sr. José Alves da Silva à peça 60 dos autos.

7. Lembro que, na sessão de 21/8/2019, foi prolatado o Acórdão 1.927/2019-Plenário (peça 46), decorrente de Declaração de Voto por mim apresentada (peça 47), por meio do qual, no que interessa ao Embargante, foram julgadas irregulares suas contas, condenando-o ao ressarcimento ao erário da quantia de R$ 150.000,00 em valores históricos (item 9.1), bem como aplicando-lhe a multa legal no valor de R$ 25.000,00 (item 9.2), em razão da "ausência de comprovação da execução física do evento", em apertada síntese.

8. Por meio do expediente à peça 60, o Embargante aponta a existência de suposta **omissão**, motivo pelo qual requer a restituição dos autos à unidade técnica, "para elaboração de análise das provas produzidas, dando-se efetividade à ampla defesa e ao contraditório" (peça 60, p. 5).

9. Primeiramente, conheço dos aclaratórios manejados, uma vez atendidos os pressupostos legais para sua admissão. Registro que o expediente de peça 60 foi apresentado em 2/10/2019, tendo a procuradora do Embargante sido notificada em 25/9/2019 (peça 57).

10. Passo a analisar as alegações da Embargante, adiantando que não vislumbro qualquer omissão no *decisum*.

II

11. Aponta o Embargante que nenhuma das provas por ele produzidas, que supostamente demonstrariam a boa e regular aplicação dos recursos em tela, "foi considerada por essa Egrégia Corte de Contas, restando clara a omissão do Acórdão embargado" (peça 60, p. 4). Destaca, especialmente, as seguintes provas (peça 60, p. 3-4):

"(i) Depoimento do Comandante da Polícia Militar acerca da realização do evento;

(ii) Contrato firmado com a empresa prestadora de serviço;

(iii) Comprovante de depósito realizado da Conta do convênio para a conta da empresa contratada;

(iv) Anúncio veiculado na rádio local;

(v) Fotografia datada dos integrantes da banda se apresentando no evento que justificou o convênio;

(vi) Comprovante de quebra do sigilo bancário da empresa contratada demonstrando o recebimento do valor acordado pelo serviço prestado;

(vii) Arquivamento do inquérito policial que se destinava a apurar ilegalidades na utilização da verba oriunda do convênio."

12. O Embargante aduz, a despeito de se referir a trecho do Voto elaborado pelo e. Ministro José Múcio (peça 49), Relator do feito, que (peça 60, p. 1-2, item 2):

"2. O fator determinante para a condenação do Embargante é narrado por Vossa Excelência no seguinte trecho do voto condutor do Acórdão ora embargado:

*8. De fato, o ex-prefeito não apresentou os elementos requeridos no Parágrafo Segundo da Cláusula Décima Segunda do termo do Convênio 673/2008 (peça 2, pp. 93 e 95), que são essenciais para demonstrar a realização do objeto, tais como a '**comprovação, por meio de fotografia, jornal, vídeo etc., da fixação da logomarca do Ministério do Turismo no material promocional**' (item 'e'). Dessa forma, não tendo cumprido seu dever constitucional (Constituição Federal, art. 70, parágrafo único) e legal (art. 93 do Decreto-Lei 200/1967), de fazer prova da correta aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade, deve ter suas contas julgadas irregulares, com a imputação do débito correspondente à totalidade dos recursos transferidos e a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, para a qual atribuo o valor de R$ 25.000,00." (grifos no original)*

13. Examinando os autos observo que as referidas provas foram objeto de exame por parte da instrução técnica (peça 35) e do *Parquet* especial (peça 39), manifestações transcritas pelo e. Relator, Ministro José Múcio, no relatório que acompanhou o acórdão vergastado (peça 50).

14. Em relação ao "Depoimento do Comandante da Polícia Militar acerca da realização do evento" (peça 34, p. 107), vale destacar trecho da instrução técnica – devidamente transcrita no relatório do e. Relator – em que seu valor probatório fora contemporizado (peça 35, p. 8-9):

*"58. Entretanto, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que **declarações de terceiros**, isoladamente, **não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado**.*

58.1. Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 166/2009-TCU-Plenário, 3.710/2009-TCU-1ª Câmara, 3.131/2010-TCU-1ª Câmara, 4.059/2010-TCU-1ª Câmara, 4.612/2010-TCU-2ª Câmara, 415/2009-TCU-1ª Câmara, 153/2007-TCU-Plenário, 1.293/2008-TCU-2ª Câmara, 132/2006-TCU-1ª Câmara, entre outros)."

15. No que diz respeito à alegação de omissão quanto à análise do "contrato firmado com a empresa prestadora de serviço" e do "Comprovante de depósito realizado da Conta do convênio para a conta da empresa contratada", considero suficiente destacar o seguinte trecho da instrução técnica (peça 35, p. 7, item 50.4), transcrito no relatório que acompanhou a deliberação aclarada:

*"50.4. Os **documentos de despesa** e os demonstrativos e tabelas **permitem um resumo do convênio, mas não significa execução do objeto**. Não é porque se forneceu uma nota fiscal, cópia de cheque ou relação de pagamentos que se terá provado a execução do objeto. **Esses elementos provam uma execução orçamentária e financeira, mas não significa que tenha havido uma produção de serviços no mundo dos fatos; no máximo, um indício**." (g.n.)*

16. Igualmente no que se refere ao "Anúncio veiculado na rádio local" não há que se falar em omissão, consoante se infere a partir do seguinte trecho da instrução técnica (peça 35, p. 8):

54. Existe menção a ação de uma rádio de Congo voltada a obtenção de registro do São João, mas não foram juntadas provas alguma aos autos úteis à comprovação. *(g.n.)*

17. No que diz respeito às fotografias datadas (peça 34, p. 76-82), vale ressaltar que o ente concedente já havia examinado registros fotográficos encaminhados pelo responsável (peça 2, p. 267-277), consoante salienta a unidade técnica (peça 35, item 11.1), tendo-se concluído que (peça 2, p. 269):

"Foram apresentadas imagens impressas (fls.113- 119) que não foram suficientes para comprovar a realização do Objeto do Convênio ou mesmo dos itens que compõem o Plano de Trabalho, poste que as imagens não foram identificadas com o nome das bandas e nelas não se observou nenhum elemento capaz de sugerir que foram obtidas no evento proposto (ex: banner/faixa/cartaz/citação da Festa realizada no município em questão)."

18. A instrução técnica de peça 35 igualmente abordou tal questão, concluindo pelo seguinte:

"50.3. As reproduções fotográficas, cinematográficas, os registros fonográficos e, em geral, quaisquer outras reproduções mecânicas ou eletrônicas de fatos ou de coisas fazem prova plena destes, se a parte, contra quem forem exibidos, não lhes impugnar a exatidão (CC, art. 225). O Ministério do Turismo impugnou essas evidências, cabendo ao gestor fazer prova plena, nos termos da Constituição (art. 70)."

19. Como se não bastasse, o Voto apresentado pelo e. Ministro José Múcio à peça 49 destaca especificamente as fotografias e a irrelevância, para fins de responsabilização perante esta Corte, do arquivamento do inquérito policial (*peça 34, p. 130-131*):

"9. Ainda a respeito de José Alves da Silva, ressalto que, apesar de terem sido apresentadas ***fotos de apresentações musicais*** *(peça 2, pp. 251, 253, 255, 257, 259, 261 e 263), em nenhuma delas, há a indicação de nomes de bandas ou qualquer elemento (banner, cartaz, placa ou algo semelhante) que mostre que está retratado o evento em questão. Ademais, devo anotar que as declarações de terceiros, por si sós, têm baixa força probatória, sendo consideradas apenas quando em conjunto com outros elementos de natureza distinta.*

10. Destaco também que, como bem afirmou o Ministério Público, ***o inquérito policial instaurado*** *para investigar possível prática de crimes relacionados à execução do convênio em nada altera o curso do presente processo.* ***Independentemente do arquivamento*** *do feito no âmbito do Poder Judiciário, não há informações aptas a alterar a conclusão, no âmbito do TCU, de que não foi cumprido, pelo ex-prefeito, o dever de comprovar a regular aplicação dos valores públicos sob sua responsabilidade. Lembro ainda que se trata de instâncias distintas". (g.n.)*

20. Por fim, no que se refere ao suposto "Comprovante de quebra do sigilo bancário da empresa contratada demonstrando o recebimento do valor acordado pelo serviço prestado", a alegação foi transcrita na instrução técnica (peça 35, p. 9, item 61.4), tendo-se examinado a data do referido pagamento como sendo "cinco meses após o último show (peça 34, p. 33)" (peça 35, p. 11, item 66.3), ao final tendo-se concluído que (peça 35, p. 12, itens 67.6-67.7):

"O gestor não apresentou evidências de que os artistas se apresentaram. Mas trouxe notícia de que a Polícia Federal colheu declarações de pessoas que sugerem a ocorrência das apresentações e obteve dados perante o banco, ***indicando que os recursos sacados da conta específica foram destinados à Xoxoteando Ltda****.*

67.7. Esses elementos ***ajudam a estabelecer o nexo*** *entre o saque na conta e os documentos de faturamento.* ***Não é suficiente para concluir que esses mesmos recursos serão direcionados aos artistas****." (g.n.)*

21. Com efeito, ao contrário do que alega o Embargante, não há que se falar em omissão no Acórdão 1.927/2019-Plenário.

22. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2519/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.971/2014-3.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Ministério do Turismo (vinculador) (05.457.283/0001-19);
3.2. Responsáveis: José Alves da Silva (059.308.981-20); Xoxoteando Produções Artísticas Ltda. - Me (07.408.508/0001-72).
3.3. Recorrente: José Alves da Silva (059.308.981-20).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Prefeitura Municipal de Congo/PB.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal:
8.1. Joanilson Guedes Barbosa (13295/OAB-PB), representando Maria Irene Paulo Marques e Xoxoteando Produções Artísticas Ltda. – Me;
8.2. Jéssica de Oliveira Amaral (48386/OAB-DF) e outros, representando José Alves da Silva.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos, originalmente, de Tomada de Contas Especial relativa ao Convênio 673/2008, celebrado entre a União, representada pelo Ministério do Turismo, e o Município de Congo/PB, tendo como objeto o apoio financeiro para a realização de festa junina local, nesta oportunidade apreciando-se Embargos de Declaração em face do Acórdão 1.927/2019-Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer dos Embargos de Declaração interpostos pelo Sr. José Alves da Silva, para, no mérito, rejeitá-los;
9.2. dar ciência ao Embargante.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2519-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 003.166/2018-0.
Natureza: Representação.
Unidade Jurisdicionada: Casa Militar do Governo de Pernambuco (11.493.327/0001-69).
Interessada: Procuradoria da República em Pernambuco – Ministério Público Federal.

SUMÁRIO: **SUMÁRIO**: REPRESENTAÇÃO. TERMOS DE COMPROMISSO. ATENDIMENTO EMERGENCIAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO AFETADOS, EM 2010, POR FORTES CHUVAS E ENCHENTES, PROVOCANDO O DESABRIGO DE MILHARES DE PESSOAS. LOCAÇÃO DE BANHEIROS QUÍMICOS. INDÍCIOS DE DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS, DE FRAUDE EM LICITAÇÕES E DE CORRUPÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS APURADOS NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO TORRENTES, CONDUZIDA PELA POLÍCIA FEDERAL COM APOIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA MEDIANTE DISPENSA DE LICITAÇÃO, COM PREÇOS ACIMA DOS PRATICADOS NO MERCADO, SEGUIDA DE SUBCONTRATAÇÃO. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, PARA APURAÇÃO DOS FATOS, IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E QUANTIFICAÇÃO DO DANO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação formulada pela Procuradoria da República em Pernambuco/ Ministério Público Federal – PRPE/MPF, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito dos Termos de Compromisso 340/2010 (Siafi 660.658), de R$ 25.000.000,00, e 346/2010 (Siafi 660.987), de R$ 50.000.000,00, firmados entre o extinto Ministério da Integração Nacional – MI e a Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco, visando ao atendimento emergencial nos municípios do Estado de Pernambuco afetados, em 2010, por fortes chuvas e enchentes, provocando o desabrigo de mais de oitenta mil pessoas.

2. A apuração conduzida pela Operação Torrentes, desenvolvida pela Polícia Federal com apoio do Ministério Público Federal, da Controladoria-Geral da União e da Receita Federal do Brasil, relaciona indícios de desvios de recursos públicos, de fraudes em licitações e de corrupção de servidores públicos vinculados à Secretaria da Casa Militar do Estado de Pernambuco, e integra a denúncia apresentada perante a 13ª Vara da Seção Judiciária da Justiça Federal em Pernambuco, relativa ao Processo 0809781-70.2017.4.05.8300 (IPL 548/2016).

3. As possíveis irregularidades ora relatadas referem-se às Dispensas de licitação 4/2010 (Processo 32/2010) e 15/2010 (Processo 22/2010), bem como a pagamentos indevidos nos montantes históricos de R$ 328.380,00 e R$ 821.110,80 respectivamente no bojo dos Contratos 11/2010 e 17/2010, os quais tinham por objeto a locação de banheiros químicos durante a Operação Reconstrução que objetivou o atendimento emergencial à população então desabrigada.

4. Transcrevo a seguir, e com os ajustes de forma necessários, excerto da instrução da peça 12, em que a matéria ora representada foi assim historiada e examinada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCOM:

"4. Em 2010, o Estado de Pernambuco foi atingido por fortes chuvas e enchentes que destruíram várias cidades situadas na Zona da Mata e no Agreste, provocando o desabrigo de mais de 80.000 pessoas (peça 1, p. 5).

5. Em razão da tragédia, o extinto MI [extinto Ministério da Integração Nacional] firmou onze Termos de Compromisso com o Estado de Pernambuco (PE), por meio dos quais repassou à Secretaria da Casa Militar de Pernambuco o total de R$ 445.647.202,62 para financiar a denominada 'Operação Reconstrução', que tinha por objetivo atender a população dos diversos municípios afetados. No que se refere diretamente aos fatos representados, os recursos, segundo a PRPE/MPF-PE, seriam oriundos dos

Termos de Compromisso números (Siafi) 660.658, 660.987, 667.316 e 672.379 (peça 1, p. 5-6), que têm os seguintes valores e objetos:

Tabela 1: Recursos desembolsados no âmbito dos TCs 660.658, 660.987, 667.316 e 672.379:

Termo de Compromisso	Objeto	Valor R$
660.658	Atendimento emergencial de locação de aeronaves, locação de veículos, locação de banheiros químicos, locação de carros-pipa, aquisição de barracas de campanha, aquisição de materiais de manutenção de bens imóveis, aquisição de materiais elétricos e eletrônicos, aquisição de materiais de limpeza e aquisição de material de cama e banho, nos municípios do estado de Pernambuco afetados por enxurradas e inundações.	25.000.000,00
660.987	Ações de atendimento emergencial, para socorro e assistência às pessoas atingidas por desastres naturais, como: locação de veículos e de máquinas, auxílio-moradia e para reconstrução de moradias, aquisição de material de cama e banho, aquisição de alimentos (cestas básicas), aquisição de combustível e lubrificantes automotivos e locação de aeronaves, a municípios do estado de Pernambuco.	50.000.000,00
667.316	Atendimento às vítimas de estado de calamidade pública causada por desastres naturais.	5.400.000,00
672.379	Atendimento às vítimas de desastre natural em ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais.	35.000.000,00

Fonte: Peça 1, p. 5-6

6. Desde já, esclarece-se que, em resposta à diligência, realizada por meio do Ofício 0121/2019-TCU/SeinfraCOM, de 20/5/2019 (peça 5), o MDR informou que apenas os Termos de Compromisso 660.658 (R$ 25.000.000,00) e 660.987 (R$ 50.000.000,00) respaldaram as contratações dos banheiros químicos trazidos na Representação em tela, conforme se depreende dos seguintes documentos remetidos em anexo:

6.1. Ofícios 257/2019/AECI (MDR)-MDR, de 4/6/2019 (peça 7, p. 1-2) e 112/2019/SDI/DAG/SEDEC-MDR, de 27/5/2019 (peça 7, p. 3-4), acompanhados de cópias dos seguintes pareceres:

6.1.1. Parecer 116/2018/SEDEC/CENAD/CGMO, do MDR, Referência 59050.002156/2010-62, de 21/12/2018 (peça 8), sobre o Termo de Compromisso - TC 340/2010, Siafi 660.658, no valor de R$ 25.000.000,00. Este TC deu suporte ao Contrato 11/2010, no valor de R$ 405.000,00, para locação de 30 banheiros químicos, decorrente da Dispensa da licitação 4/2010, Processo 32/2010, da Casa Militar. Por esse parecer, as despesas com a locação de banheiros químicos não teriam parecer favorável, por falta de comprovação de atingimento dos objetivos, embora a comprovação de notas fiscais '809 e s/n' tenham sido aceitas (peça 8, p. 2 e 4);

6.1.2. Parecer 6/2019/SAA CENAD (MDR)/CENAD (MDR)/SEDEC (MDR), Referência 59050.002156/ 2010-62, de 13/5/2019, também sobre o Termo de Compromisso - TC 340/2010 que suportou o Contrato 11/2010, trata de análise técnica, em fase recursal, de prestação de contas final apresentada pelo Estado de Pernambuco, tendo sido favorável à aprovação do montante de R$ 25.254.131,23 e desfavorável à aprovação de R$ 250.500,00 (total de R$ 25.504.631,23). Por este

segundo documento, a locação de banheiros químicos teve parecer favorável à sua aprovação com base em relatório fotográfico que comprovaria a prestação dos serviços (peça 10, p. 1, 2 e 4), embora os 'Documentos comprobatórios da ação' considerados sejam a Nota Fiscal 809 e uma nota fiscal sem número (peça 8, p. 2);

6.1.3. Parecer 4/2019/SEDEC/CENAD/CGMO, do MDR, Referência: 59204.004788/2018-17, de 4/2/2019 (peça 9). Esse parecer não evidencia o número do Termo de Compromisso 346/2010, Siafi 660.987, mas informa que se trata de R$ 50.000.000,00 (vide Portaria n. 523/10, fls. 17, e OB 800357, de 30 de junho de 2010, fls. 24), tendo sido favorável à aprovação de R$ 14.878.207,14 e desfavorável a R$ 46.258.588,66, no total de R$ 61.136.795,80 (peça 9, p. 8), incluindo a aprovação parcial do item 2.1 relativos à locação de banheiros químicos, 'no limite das ações realizadas dentro do prazo de vigência do termo de compromisso (relativo aos recibos emitidos até fevereiro de 2011)', todas baseadas em 'recibos sem número' que foram apresentados a título de 'Documento comprobatório da ação' (peça 9, p. 2 e 5).

6.1.3.1. Por seu turno, o Ofício 112/2019/SDI/DAG/SEDEC-MDR, de 27/5/2019 (peça 7, p. 4), apresenta:

'Siafi n. 660.987, Termo n. 0346/2010, processo n. 59050.002227/2010-27: foi emitido Parecer n. 004/2019/SEDEC/CENAD/CGMO (1335547), de 27 de fevereiro de 2019, sendo favorável à aprovação de total R$ 14.878.207,14 e desfavorável ao valor R$ 46.258.588,66. O processo está na Coordenação-Geral de Prestação de Contas (CGPC) para as devidas providências quanto à oportunidade de defesa do beneficiário em relação à glosa sugerida no parecer por não comprovação do cumprimento do objeto.'

6.1.3.2. A partir do cotejamento entre os dois pareceres apresentados para o mesmo valor total de R$ 61.136.795,80, conclui-se que o TC 346/2010, a despeito de estar com números de referências diversos, é o que foi originariamente emitido no montante de R$ 50.000.000,00 e que possibilitou a execução do Contrato 17/2010, firmado com a empresa Mega Frios, para a locação de 86 banheiros químicos por sessenta dias, tendo alcançado o valor de R$ 967.500,00 em face da aplicação do reajuste de 25%. Importa salientar que o mencionado contrato decorreu da Dispensa de licitação 15/2010, Processo 44/2010, da Casa Militar do Governo do Estado de Pernambuco.

6.1.3.3. No âmbito do Contrato 17/2010, foram pagos à Mega Frios pela Casa Militar de PE os seguintes valores: R$ 199.800,00 (em 30/9/2010), R$ 203.100,00 (em 4/10/2010), R$ 324.000,00 (em 7/10/2010), R$ 47.100,00 (em 26/11/2010) e R$ 193.500,00 (em 26/11/2010), totalizando R$ 967.500,00 (peça 1, p. 21). Uma vez que todos os pagamentos do Contrato 17/2010 ocorreram em 2010, resta evidenciado que o Parecer 4/2019/SEDEC/CENAD/CGMO estaria sendo favorável à aprovação das locações de banheiros por R$ 967.500,00, com base em 'recibos sem número'.

7. Segundo a Representação, entre 20/6 e 30/11/2010, os responsáveis Srs. Mário Cavalcanti de Albuquerque, Laurinaldo Félix Nascimento, Waldemir José Vasconcelos de Araújo, Roberto Gomes de Melo Filho, todos militares, bem como os Srs. Ricardo José Padilha Carício, Ítalo Henrique Silva Jaques e Sra. Rafaella Carrazzone da Cruz Gouveia Padilha, empresários e administradores de fato da empresa Mega Frios Comércio, Serviços, Obras e Locações Ltda. ME (Mega Frios), e ainda a Sra. Taciana Santos Costa, representante da empresa Mega Frios, teriam praticado, em concurso material, os crimes de dispensa de licitação fora das hipóteses previstas em lei (art. 89 da Lei 8.666/1993) e de peculato (art. 312 do Código Penal Brasileiro, Decreto-lei 2.848/1940).

8. Em novembro de 2017, após deflagrada a Operação Torrentes, foram emitidas a condução coercitiva do Sr. Mário Cavalcanti de Albuquerque e as prisões temporárias dos outros sete responsáveis nos presentes autos.

9. Em 15/12/2017, a Procuradoria da República em Pernambuco – Ministério Público Federal, apresentou, perante a 13ª Vara da Seção Judiciária da Justiça federal naquele estado, a sua primeira Denúncia, entre outras que se seguiram no âmbito da Operação Torrentes, sendo esta a que integra a Representação em tela, relativa ao Processo 0809781-70.2017.4.05.8300 – IPL 548/2016 (peça 1).

10. Em 29/1/2018, por meio do Ofício 285/2018-PRPE/GAB/JPHA, de 23/1/2018 (peça 1, p. 1),

a presente Representação foi autuada neste Tribunal, junto com a Denúncia acima explicitada.

11. Em 20/5/2019, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM) deste TCU (peça 4) foi favorável à realização de diligência junto ao MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional, proposto na instrução da mesma data (peça 3), com vistas ao esclarecimento da situação dos Termos de Compromissos que embasaram as contratações dos banheiros químicos da presente representação.

12. Em resposta, foi recebido nesta Corte, em 4/6/2019, o Ofício 257/2019/AECI (MDR)-MDR (peça 7), que em anexo apresentou a situação das prestações de contas dos Termos de Compromisso 340/2010, Siafi 660.658, no valor de R$ 25.000.000,00 (peças 8 e 10), e 346/2010, Siafi 660.987, no valor de R$ 50.000.000,00 (peça 9), que foram os dois termos que, respectivamente, deram respaldo à Dispensa das licitação 4/2010, Processo licitatório 32/2010, Contrato 11/2010 no valor de R$ 405.000,00, e à Dispensa de licitação 15/2010, Processo licitatório 44/2010, Contrato 17/2010 no valor aditivado de R$ 967.500,00.

14. Em 8/8/2019, a SeinfraCOM recebeu cópia das Alegações Finais do 1º Ofício de Combate à Corrupção, da Procuradoria da República em Pernambuco/Ministério Público Federal (peça 11), referente ao Processo 0805213-74.2018.4.05.8300, que tem como réus os Srs. Paulo Sérgio Oliveira Pinto e Ricardo Luiz Oliveira Pinto, proprietários, respectivamente, das empresas Jato Clean Limpadora e Desentupidora Ltda. e Limpadora de Fossas Guararapes Ltda., por terem apresentado cotações de preços para referência no Processo de dispensa de licitação 4/2010, com sobrepreço, prática delituosa prevista no art. 89 da Lei 8.666/1993.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

15. Inicialmente, registra-se que a Representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno/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 de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.

16. Além disso, a Procuradoria da República em Pernambuco, do Ministério Público Federal, que integra o Ministério Público da União – MPU, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso I do art. 237 do Regimento Interno/TCU.

17. 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 as irregularidades apontadas como ocorridas na Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco, relacionadas às Dispensas de licitação 4/2010, Processo licitatório 32/2010, e 15/2010, Processo licitatório 44/2010, bem como a pagamentos indevidos nos volumes de R$ 328.380,00 e de R$ 821.110,80, respectivamente, pelas execuções dos Contratos 11/2010 e 17/2010 da referida secretaria relativos a locações de banheiros químicos durante a 'Operação Reconstrução', pode, em tese, ter causado prejuízos ao erário da União, uma vez que os recursos foram oriundos de um ou mais dos seguintes Termos de Compromissos celebrados entre o Ministério da Integração Nacional e o Governo do Estado de Pernambuco: Termos de Compromisso ns. 660.658, 660.987, 667.316 e 672.379.

18. Dessa forma, a Representação poderá ser conhecida, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno/TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 da norma citada.

EXAME TÉCNICO

19. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 121/2019-TCU/SeinfraCOM, de 20/5/2019 (peça 5), protocolado em 21/5/2019 (peça 6), o MDR apresentou, tempestivamente, as informações constantes das peças 7 a 10, que evidenciam propostas de aprovações dos valores empregados nas contratações dos banheiros químicos objetos da representação em tela, conforme segue:

19.1. O Parecer 6/2019/SAA CENAD (MDR)/CENAD (MDR)/SEDEC (MDR), Referência 59050.002156/ 2010-62, de 13/5/2019 (peça 10), que trata do Termo de Compromisso 340/2010, Siafi

660658, no valor de R$ 25.000.000,00, e que suportou o Contrato 11/2010, no valor de R$ 405.000,00 para locação de banheiros químicos, decorrente da Dispensa das licitação 4/2010, Processo licitatório 32/2010 da Casa Militar do Governo do Estado de Pernambuco, em fase recursal da respectiva prestação de contas final, foi favorável à aprovação do montante de R$ 25.254.131,23 e desfavorável à aprovação de R$ 250.500,00 (total de R$ 25.504.631,23), tendo o item relativo à locação de banheiros químicos parecer favorável à sua aprovação com base em relatório fotográfico que comprovaria a prestação dos serviços (peça 10, p. 1, 2 e 4).

19.1.1. Entretanto, o Parecer 116/2018/SEDEC/CENAD/CGMO, de 21/12/2018 (peça 8), que foi o primeiro a ser emitido quanto ao TC 340/2010, registrou que os 'Documentos comprobatórios da ação' considerados na prestação de contas foram a Nota Fiscal 809 e uma nota fiscal sem número, as quais foram consideradas como aptas à comprovação do cumprimento do objeto (peça 8, p. 2).

19.2. Quanto ao Contrato 17/2010, para a locação de 86 banheiros químicos por sessenta dias (5.160 diárias), posteriormente acrescentado para 6.450 diárias, no valor total de R$ 967.500,00, o Parecer 4/2019/SEDEC/CENAD/CGMO (peça 8), considera que 'recibos sem número' apresentados como documentos comprobatórios da ação em 2010 comprovariam o cumprimento do objeto e o atingimento do objetivo (peça 8, p. 2 e 5).

20. Pelo que será exposto abaixo sobre as ocorrências registradas na Representação da PRF-MPF (peça 1), é possível constatar que, embora possam ter sido apresentadas notas fiscais ou recibos sem numeração com a finalidade de comprovar pagamentos de R$ 405.000,00, ou de R$ 967.500,00 pela Casa Militar à empresa contratada Mega Frios, os fatos investigados indicam a subcontratação da empresa Jato Clean pelo valor de R$ 76.620,00, com o superfaturamento de, no mínimo, R$ 328.380,00, no caso do Contrato 11/2010, com o valor da diária efetivamente pago pela locação de trinta banheiros químicos por noventa dias (2.700 diárias) no montante de R$ 28,37, em vez do valor licitado e evidenciado nas notas fiscais apresentadas, que foi de R$ 150,00/dia/banheiro (peça 1, p. 13, e peça 8, p. 2).

21. Para o Contrato 17/2010 o valor da diária a ser considerado também não poderia ser o de R$ 150,00, uma vez que as investigações indicam para a subcontratação de terceiros e a PRF-MPF, em sua representação, apontou o seu custo efetivo em R$ 146.389,20, considerando o valor unitário diário do contrato anterior de R$ 28,37/banheiro (peça 1, p. 21), conforme todo o exposto abaixo.

22. Segundo a peça de Representação da Procuradoria da República em Pernambuco – Ministério Público Federal (PRPE/MPF), os militares apontados, lotados na Casa Militar do Governo de PE, junto com outros oficiais da Polícia Militar (PM) 'deram início às ações previstas nos Termos de Compromisso, no bojo das quais acabaram por favorecer grupos de empresas ligadas entre si, em processos licitatórios variados e na execução dos contratos decorrentes, na maior parte das vezes, em troca do pagamento de vantagem indevida' (peça 1, p. 6).

23. As pessoas jurídicas envolvidas no esquema, segundo o MPF, eram empresas de fachada ou fantasmas que não funcionavam nos locais indicados para suas respectivas sedes, além de estarem constituídas em nome de 'testas de ferro', pessoas que conscientemente emprestaram seus nomes para figurar no contrato social, conquanto não detivessem o verdadeiro poder de gestão das aludidas pessoas jurídicas, a qual se concentrava nas mãos de empresários como o Sr. Ricardo José Padilha Carício, a sua esposa, Sra. Rafaella Carrazzone da Cruz Gouveia Padilha, e o Sr. Ítalo Henrique Silva Jaques.

24. Nos casos das duas licitações, ainda conforme o MPF, Processos licitatórios 32/2010 (peça 1, p. 7-15) e 44/2010 (peça 1, p. 15-23), os Srs. Mário Cavalcanti de Albuquerque, Laurinaldo Félix Nascimento e Waldemir José Vasconcelos de Araújo, nos dois casos, acrescentando-se o Sr. Roberto Gomes de Melo Filho apenas no Processo 44/2010, 'decidiram contratar a empresa Mega Frios Comércio, Serviços, Obras e Locações Ltda. ME, para, em seguida, desviar recursos em seu favor e de seus administradores, independentemente das formalidades pertinentes à dispensa e da capacidade técnica dessa pessoa jurídica, de sua regularidade fiscal e preço' (peça 1, p. 7 e 15).

25. Teriam os mencionados militares da Casa Civil de PE, entretanto, 'a fim de conferir

aparência legítima aos atos criminosos que desejavam praticar', resolvido 'simular a realização das referidas formalidades, iniciando pela cotação de preços com três pessoas jurídicas, uma delas, evidentemente, a Mega Frios' (peça 1, p. 7 e 15).

26. Nesse intuito, o Sr. Laurinaldo Félix Nascimento, presidente da Comissão de Licitação da secretaria da Casa Civil do Governo de PE, sendo do conhecimento dos demais militares apontados, bem como dos administradores da Mega Frios, enviou em duas ocasiões (peça 1, p. 8 e 16) ofícios para as empresas Mega Frios, Jato Clean Limpadora e Desentupidora Ltda. e Limpadora de Fossas Guararapes, convidando-as a apresentarem cotações de preços para os serviços de locação de banheiros químicos, respectivamente em 23/6/2010 e 1º/7/2010, quando foram apresentados os seguintes valores, sendo os preços relativos a diárias de cada banheiro:

Tabela 2: PREÇOS OFERTADOS ÀS DUAS LICITAÇÕES

Empresa	Licitação 32/2010 (peça 1, p. 9)		Licitação 44/2010 (peça 1, p. 17)	
	Preço Unit. (R$)	Valor Total (R$)	Preço Unit. (R$)	Valor Total (R$)
Mega Frios	150,00	405.000,00	150,00	774.000,00
Jato Clean	165,00	445.500,00	165,00	851.400,00
Limp. Guararapes	175,00	472.500,00	175,00	903.000,00

Fonte: Peça 1, p. 9 e 17

27. Inadvertidamente, teria o Sr. Laurinaldo Félix Nascimento juntado aos processos uma cotação referente a um procedimento licitatório realizado pelo Município de Matinhos/PR, datado de poucos meses antes, em que estava registrado o preço de locação de sanitários químicos com diária de R$ 15,10, substancialmente inferior aos R$ 150,00 propostos pela Mega Frios, sendo o valor da licitação de Matinhos/PR o que balizou o superfaturamento (peça 1, p. 9 e 17).

28. Ainda é informado que as empresas Jato Clean e Limpadora de Fossas Guararapes pertencem, respectivamente, aos irmãos Paulo Sérgio Oliveira Pinto e Ricardo Luiz Oliveira Pinto, o que impediria a correta identificação de preço vigente no mercado, bem como que esses administradores 'estavam concertados com' o Sr. Ricardo José Padilha Carício, com a sua esposa, Sra. Rafaella Carrazzone da Cruz Gouveia Padilha, e com o Sr. Ítalo Henrique Silva Jaques, tendo apresentado as suas propostas de preços superfaturados a pedido destes, enquanto as duas proponentes seriam subcontratadas para prestar os serviços pelo valor real de mercado (peça 1, p. 8 e 16).

29. Nos exames da documentação para habilitação exigida pela Casa Militar, o Sr. Laurinaldo Félix Nascimento 'consciente e voluntariamente teria deixado de inabilitar a empresa Mega Frios nos dois certames, uma vez que essa pessoa jurídica não teria apresentado documentação comprobatória idônea de sua capacidade técnica', o que seria uma 'evidência clara do caráter simulado desse ato' (peça 1, p. 9-10 e 18-19).

30. Como argumento da irregularidade das habilitações é informado que, no caso da licitação 32/2010, a Mega Frios apresentou, por meio da sua representante, Sra. Taciana Santos Costa, 'seguindo orientação' dos administradores da empresa, contrato de agosto/2009 firmado com a Frigoserv de Pernambuco Ltda., com o objeto de prestação de serviços de armazenagem, movimentação de entrada e saída de mercadorias, controle de estoque e locação de sala, o que, por ser 'totalmente diverso' da locação de sanitários, não comprovaria a aptidão da empresa para a prestação dos serviços licitados (peça 1, p. 9-10). No caso do Processo licitatório 44/2010, fora emitido um 'atestado de capacidade técnica falso' pela empresa Mega Soluções Mercantis Ltda., administrada pelos mesmos três administradores da Mega Frios (peça 1, p. 18).

31. Outro indício de irregularidade teria ocorrido na apresentação pela Sra. Taciana Santos Costa

de atestado de capacidade técnica para a Mega Frios supostamente emitido em nome da empresa Mega Soluções Mercantis Ltda. ME, controlada pelos mesmos administradores da licitante num período em que a Mega Soluções tinha apenas um funcionário registrado em 2009 e nenhum em 2010, de onde se concluiu que esta empresa não teria estrutura necessária para a contratação de oitenta banheiros químicos, no caso do Processo licitatório 32/2010 (peça 1, p. 10), nem de outros seiscentos que integraram comprovante para o Processo licitatório 44/2010 (peça 1, p. 18).

32. Ademais, o afastamento do sigilo fiscal da empresa Mega Frios para o exercício de 2010 evidenciou que as únicas notas fiscais por ela emitidas referentes ao serviço de locação de banheiros químicos foram aquelas que tiveram como destinatária a Casa Militar do Governo de Pernambuco, não tendo sido expedido documento fiscal comprobatório referente à prestação de serviços à empresa Mega Soluções ou a qualquer outra pessoa jurídica, consoante é alegado que faria prova a documentação em anexo, a qual não veio junto com a presente Representação (peça 1, p. 10 e 18).

33. Outra irregularidade apontada seria atinente à falta de apresentação de provas de regularidade perante a Seguridade Social, FGTS e Fazendas Estadual e Federal, exigidos pela casa Militar e que a Mega Frios não teria apresentado durante a licitação. Além disso, a Certidão de Regularidade perante a Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco e o comprovante de inscrição e de situação cadastral da empresa foram obtidos apenas dias após a celebração do Contrato 17/2010, resultante do Processo licitatório 44/2010 (peça 1, p. 11 e 18).

34. A despeito da ausência de comprovação da capacidade técnica para as duas licitações, em 1º/7/2010, o Sr. Waldemir José Vasconcelos de Araújo, secretário executivo da Secretaria da Casa Militar do Governo de PE, ratificou parecer pela dispensa de licitação e pela contratação da Mega Frios para o certame do Processo 32/2010, no valor de R$ 405.000,00 (peça 1, p. 11-12), enquanto na mesma data o Sr. Laurinaldo Félix Nascimento, presidente da comissão de licitação da mesma Casa Militar, recomendou a contratação direta da referida empresa (peça 1, p. 18).

35. Em seguida foram assinados os Contratos 11/2010 para a locação de trinta banheiros químicos por noventa dias, decorrente da Processo licitatório 32/2010, no montante de R$ 405.000,00 (peça 1, p. 12), e 17/2010 para 86 banheiros por sessenta dias, este derivado do Processo 44/2010, no montante de R$ 774.000,00 (peça 1, p. 19).

36. Segundo a Representação, no caso específico do Contrato 11/2010, considerando-se que a Mega Frios não teria capacidade técnica para a prestação dos serviços, coube à empresa Jato Clean Limpadora e Desentupidora Ltda. a locação dos banheiros, conforme teria sido previamente acertado entre as empresas (peça 1, p. 12). Para o Contrato 17/2010 não há a explicitação de tal subcontratação, embora mais adiante seja informado que a Mega Frios repassou valores à Jato Clean pela prestação de serviços dos dois contratos.

37. Execução do Contrato 11/2010 decorrente do Processo 32/2010 para locação de trinta banheiros químicos por noventa dias (2.700 diárias):

37.1. Após a aposição de ateste quanto à legalidade, em 28/7/2010, o Sr. Mário Cavalcanti de Albuquerque liquidou as despesas do Contrato 11/2010, vindo a ser determinada pelo mesmo responsável e pelo Sr. Waldemir José Vasconcelos de Araújo a realização de pagamentos em 28/7/2010 e em 9/8/2010, respectivamente, pelos valores de R$ 207.600,00 e R$ 197.400,00, totalizando os R$ 405.000,00 acertados na licitação (peça 1, p. 13).

37.2. De posse dos recursos, a Mega Frios, pelos seus três administradores de fato, teria repassado à empresa Jato Clean, em 5/8/2010, 30/8/2010 e 11/9/2010, respectivamente, R$ 25.000,00, R$ 11.000,00 e R$ 20.000,00, que somados a R$ 20.620,00 antecipados em 5/7/2010 e 22/7/2010, totalizaram R$ 76.620,00. Tal custo total, dividido por trinta banheiros químicos locados por noventa dias resulta no valor de diária unitário de R$ 28,37, enquanto o valor licitado foi de R$ 150,00/dia/banheiro (peça 1, p. 13).

37.3. A diferença entre os valores pagos à Mega Frios e os efetivamente empregados no pagamento das locações à Jato Clean, no valor de R$ 328.380,00 (R$ 405.000,00 – R$ 76.620,00), corresponde ao valor histórico calculado pela PRPE/MPF como desviado, não tendo sido considerado

um potencial sobrepreço entre o valor de R$ 15,10 da licitação de Matinhos/PR (peça 1, p. 9) e o efetivamente pago à Jato Clean, R$ 28,37.

37.4. Na Denúncia do PRPE/MPF a materialidade e autoria delitivas estão, segundo os autos, comprovadas pelo: 1) Processo de Dispensa de Licitação 32/2010 (Dispensa 4/2010); 2) pela Nota Técnica 947/2017/NAE/PE/REGIONAL/PE produzida pela Controladoria Geral da União; 3) pelos Relatórios de Inteligência Financeira encaminhados pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; 4) pela Informação de Pesquisa e Investigação IPEI RFB/Copei/Espei04 - PE20170012, produzida pelo Escritório de Pesquisa e Investigação da Receita Federal a partir do afastamento do sigilo fiscal dos investigados; 5) pelas informações produzidas a partir do afastamento do sigilo dos registros telefônicos dos investigados; 6) pela documentação apreendida no cumprimento dos mandados de busca e apreensão e 7) pelos depoimentos e interrogatórios de Adauto Chaves da Cruz Gouveia Filho, João Henrique dos Santos, Ítalo Henrique da Silva Jaques e Taciana Santos Costa (peça 1, p. 14).

38. Execução do Contrato 17/2010 decorrente do Processo 44/2010. Locação de 86 banheiros químicos por sessenta dias (5.160 diárias):

38.1. Os Srs. Mário Cavalcanti de Albuquerque e Waldemir José Vasconcelos de Araújo, ordenadores de despesas, determinaram a realização dos seguintes pagamentos à Mega Frios: 30/9/2010 – R$ 199.800,00 e 4/10/2010 – R$ 203.100,00, no total de R$ 402.900,00 (peça 1, p. 19).

38.2. Em 1º/10/2010, o Sr. Roberto Gomes de Melo Filho, coordenador administrativo da Secretaria da Casa Militar do Governo de PE, requisitou acréscimo contratual de 25%, o que reajustou o contrato de R$ 774.000,00 para R$ 967.500,00 (6.450 diárias), justificando-o como um requerimento da Secretaria Executiva de Desenvolvimento e Assistência Social para a instalação de 135 banheiros químicos adicionais. Entretanto, segundo a Representação, o documento encaminhado em 19/9/2010 pela mencionada secretaria executiva não se refere a acréscimo, mas à substituição dos banheiros já fornecidos, o que não justificaria o acréscimo que foi efetivado mediante aditivo (peça 1, p. 20).

38.3. Subsequentemente, os mesmos ordenadores de despesas, Srs. Mário Cavalcanti de Albuquerque e Waldemir José Vasconcelos de Araújo, determinaram novos pagamentos: 27/10/2010 – R$ 324.000,00; 26/11/2010 – R$ 47.100,00 e 26/11/2010 – R$ 193.500,00, no total de R$ 564.600,00. Dessa forma, o montante pago pela Casa Militar de PE à Mega Frios, por conta do Contrato 17/2010, atingiu o valor de R$ 967.500,00, enquanto o custo efetivo teria sido da ordem de R$ 146.389,20, sendo considerado o custo unitário diário do contrato anterior de R$ 28,37/banheiro (peça 1, p. 21).

38.4. A Denúncia apresentada à Justiça Federal, ora trazida como representação, conclui, em relação ao Processo 44/2014 e ao Contrato 17/2010, que teria havido inobservância das formalidades pertinentes à dispensa de licitação na contratação da Mega Frios pela Casa Militar do Governo de PE, seguida de desvio de R$ 821.110,80 (R$ 967.500,00 – R$ 146.389,20) por parte dos quatro responsáveis militares apontados na Representação e dos quatro responsáveis civis (peça 1, p. 21).

38.5. A materialidade e autoria delitivas estariam comprovadas pelos: 1) Processo de Dispensa de Licitação 44/2010 (Dispensa 15/2010); 2) pela Nota Técnica 947/2017/NAE/PE/REGIONAL/PE produzida pela Controladoria-Geral da União; 3) pelos Relatórios de Inteligência Financeira encaminhados pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; 4) pela Informação de Pesquisa e Investigação IPEI RFB/Copei/Espei04 - PE20170012, produzida pelo Escritório de Pesquisa e Investigação da Receita Federal a partir do afastamento do sigilo fiscal dos investigados; 5) pelas informações produzidas a partir do afastamento do sigilo dos registros telefônicos dos investigados; 6) pela documentação apreendida no cumprimento dos mandados de busca e apreensão e 7) pelos depoimentos e interrogatórios dos Srs. Adauto Chaves da Cruz Gouveia Filho, João Henrique dos Santos e Ítalo Henrique da Silva Jaques, bem como das Sras. Taciana Santos Costa e Mônica Maria Ferreira Paschoal (peça 1, p. 13 e 22).

39. Os elementos probatórios acerca dos vínculos que uniam os militares e os empresários denunciados na prática dos crimes expostos são também reforçados, segundo representação, pelo fato de os Srs. Waldemir José Vasconcelos de Araújo e Laurinaldo Félix do Nascimento terem recebido

pagamentos das empresas dos Srs. Ricardo Padilha, Ítalo Jaques e da Sra. Rafaela Carrazzone, conforme fazem prova Relatório de Inteligência Financeira do Coaf e planilhas de pagamento apreendidas na sede das empresas (peça 1, p. 13 e 22).

40. A representação ainda explicita que 'os vínculos entre os agentes públicos e os empresários denunciados também foram comprovados com o afastamento do sigilo dos registros telefônicos deles, vez que evidenciaram que tanto o Sr. Laurinaldo Félix do Nascimento quanto o Sr. Waldemir José Vasconcelos Araújo mantinham intenso relacionamento com investigados (Sras. Taciana Santos Costa, Rafaela Carrazzone, DTI Soluções Empresariais) ligados à empresa Mega Frios' (peça 1, p. 14 e 22).

41. Em seguida, a cópia da Denúncia da PRPE/MPF individualiza as condutas dos responsáveis, resumidamente, conforme segue (peça 1, p. 23-28):

41.1. Sr. Mário Cavalcanti de Albuquerque, então Secretário da Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco: potencial liderança 'no esquema criminoso'; responsável por designar o Sr. Waldemir José Vasconcelos Araújo e Laurinaldo Félix do Nascimento para os cargos de Secretário Executivo e de Presidente da Comissão de Licitação, respectivamente; ter-se omitido, 'consciente e voluntariamente', em anular as Dispensas de licitações 4/2010 e 15/2010, 'mesmo sabendo que não haviam sido verdadeiramente observadas por Laurinaldo Félix as formalidades pertinentes a esses procedimentos'; ter autorizado o empenho, liquidação e pagamento dos valores à Mega Frios, 'mesmo sabendo que os valores ajustados nos dois contratos incluíam sobrepreço' (peça 1, p. 23);

41.2. Sr. Laurinaldo Félix Nascimento, Presidente da Comissão de Licitação da Secretaria da Casa Militar do Governo de PE: por ter deixado de observar, 'consciente e voluntariamente', as formalidades pertinentes às Dispensas de licitações 4/2010 e 15/2010, concorrendo para que a empresa Mega Frios fosse contratada, enquanto deveria ter sido inabilitada nos dois casos, por não ter comprovado sua capacitação técnica nem regularidade fiscal; por ter concorrido para o desvio de recursos em favor da empresa Mega Frios, ao ter contribuído para que ela fosse contratada com propostas acima do valor de mercado nos dois casos, tendo simulado procedimentos de cotação de preços e verificação de habilitação, mediante os seguintes expedientes: '1) direcionamento das contratações para a empresa MEGA FRIOS, mediante convocação de empresas ligadas a ela para apresentar cotações; 2) omissão em inabilitar a empresa contratada, a despeito do fato de ela não ter comprovado sua regularidade fiscal em ambos os procedimentos; 3) aceitação de documentos ideologicamente falsos como prova de capacidade técnica dos interessados; 4) aceitação de proposta com valor contendo sobrepreço, bem superior, inclusive, a uma das cotações juntadas inadvertidamente por esse denunciado nos processos' (peça 1, p. 23-24);

41.3. Sr. Waldemir José Vasconcelos de Araújo, então Secretário Executivo da Secretaria da Casa Militar do Governo de PE: ter concorrido para que as formalidades pertinentes às Dispensas 4/2010 e 15/2010 não fossem observadas, na medida em que, atuando em unidade de desígnios com os demais denunciados e mediante divisão de tarefas, mesmo consciente das irregularidades praticadas, não só omitiu-se, na condição de secretário executivo, em anular esses procedimentos, mas também assinou os contratos com a empresa Mega Frios. Adicionalmente, na condição de ordenador de despesas, determinou a realização dos pagamentos narrados em favor da referida pessoa jurídica, mesmo sabendo que eles estavam superfaturados (peça 1, p. 24).

41.4. Sr. Roberto Gomes de Melo Filho, na condição de Coordenador Administrativo, teria, 'consciente e voluntariamente', também concorrido para que as formalidades pertinentes às Dispensas 4/2010 e 15/2010 não fossem observadas, 'na medida em que, atuando em unidade de desígnios com os demais denunciados e mediante divisão de tarefas, mesmo consciente das irregularidades praticadas', também se omitiu em anular os procedimentos de dispensa de licitações.

41.4.1. Adicionalmente, o Sr. Roberto Gomes de Melo Filho teria concorrido para o desvio de recursos em favor da Mega Frios durante a execução do contrato firmado em decorrência do resultado da Dispensa de Licitação 15/2010, ao solicitar um acréscimo contratual de 25 %, de modo a elevar o valor do referido ajuste para R$ 967.500,00, sem causa legítima para tanto, e mediante apresentação de justificativa de requerimento apresentado pela Secretaria Executiva de Desenvolvimento Social e

Assistência Social para a substituição, e não a instalação inicial, de 135 banheiros químicos (peça 1, p. 25-25).

41.5. Sr. Ricardo José de Padilha Carício e Sra. Rafaela Carrazzone da Cruz Gouveia, casados entre si, e que, embora não constem como sócios da Mega Frios, são os seus administradores de fato e, consequentemente, os beneficiários de eventuais irregularidades contra o erário que envolvam a empresa (peça 1, p. 25-26).

41.5.1. Nesse contexto, foram apontados como responsáveis, junto com o Sr. Ítalo Henrique Silva Jaques, pela negociação com os oficiais da Casa Militar de PE para que a Mega Frios fosse beneficiada nas dispensas e nos contratos delas derivados, tendo concordado com a participação da empresa nos Processos 32/2010 e 44/2010, com suas respectivas Dispensas de licitações 4 e 15/2010, a fim de que fosse beneficiada pela atuação irregular dos militares denunciados, tendo orientado o Sr. Ítalo Jaques e a Sra. Taciana Santos Costa a apresentarem atestados de capacidade técnica falsos em ambos os certames e propostas contendo sobrepreço (peça 1, p. 26).

41.5.2. Adicionalmente, aceitaram que a Mega Frios firmasse contratos, mesmo não tendo comprovado sua regularidade fiscal e capacidade técnica em ambos os procedimentos, e que a referida empresa recebesse todos os pagamentos, a despeito do fato de eles conterem sobrepreço, estando o valor ajustado acima do praticado no mercado (peça 1, p. 26).

41.5.3. Ainda que a Sra. Rafaela Carrazzone da Cruz Gouveia negue a condição de administradora da Mega Frios, prova contida nos autos caminha em sentido contrário, uma vez que o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF apontou que ela era uma das administradoras de fato do grupo de empresas que inclui a referida empresa, bem como que ela própria teria reconhecido essa condição, ao declarar que só não contava como sócia por possuir pendências financeiras que a impediam, enquanto, ao longo da Operação Torrentes, o Sr. Ricardo Henrique Reis dos Santos e a Sra. Taciana Santos Costa afirmaram que a Sra. Rafaela Carrazzone seria a responsável financeira do escritórios, onde foram encontradas evidências de pagamentos de vantagens indevidas a oficiais da Secretaria da Casa Militar do Governo de PE (peça 1, p. 26).

41.5.4. A partir da análise das chamadas telefônicas realizadas pela Sra. Rafaela Carrazzone, foi evidenciado que ele mantivera ‘intensos contatos com a maior parte dos investigados’, a exemplo da Sra. Taciana Santos Costa e dos Srs. militares Waldemir José Vasconcelos de Araújo, Secretário Executivo, Laurinaldo Félix Nascimento, Presidente da Comissão de Licitação, e Roberto Gomes de Melo Filho, Coordenador Administrativo, todos da Secretaria da Casa Militar do Governo do Estado de Pernambuco (peça 1, p. 27).

41.6. Sr. Ítalo Henrique Silva Jaques, também administrador de fato da Mega Frios, embora não figure como sócio, juntamente com o Sr. Ricardo José de Padilha Carício e a Sra. Rafaela Carrazzone da Cruz Gouveia, fora também responsável pela negociação com os oficiais da Casa Militar de PE para que a empresa fosse beneficiada nas Dispensas de licitações 4/2010 e 15/2010, bem como nos contratos delas decorrentes, quando teria orientado os demais administradores e a representante da empresa, Sra. Taciana Santos Costa, a apresentarem atestados de capacidades técnicas falsos em ambos os certames e ainda propostas com sobrepreços (peça 1, p. 27-28).

41.6.1. Adicionalmente, o Sr. Ítalo H. S. Jaques aceitou firmar contratos com a casa Militar de PE sem ter comprovado regularidade fiscal da Mega Frios nos dois procedimentos e ainda que a empresa recebesse todos os pagamentos com preços que continham sobrepreço (peça 1, p. 28).

41.7. Sra. Taciana Santos Costa, representante da empresa Mega Frios, seguindo determinações dos Srs. Ricardo José de Padilha Carício e Ítalo Henrique Silva Jaques, bem como da Sra. Rafaela Carrazzone da Cruz Gouveia, participou em nome da Mega Frios das Dispensas de licitações 4/2010 e 15/2010, inclusive apresentando atestados de capacidade técnica falsos e propostas contendo sobrepreços (peça 1, p. 28).

41.7.1. Adicionalmente, a Sra. Taciana Santos Costa aceitou celebrar em nome da empresa Mega Frios os Contratos 11/2010 e 17/2010, ‘mesmo sabendo que essa empresa não havia comprovado sua capacidade técnica e regularidade fiscal e ainda havia apresentado proposta com sobrepreço’, além de

ter recebido, em nome da referida empresa, os valores superfaturados, inclusive tendo subscrito os respectivos recibos (peça 1, p. 28).

42. A PRPE/MPF, por fim apresenta os seus requerimentos perante o Juízo, incluindo as condenações de todos os responsáveis apontados (peça 1, p. 29).

43. Em se tratando de convênios e outras transferências voluntárias de recursos federais, o TCU vem entendendo que o controle e a fiscalização de sua execução, bem como o exame da prestação de contas, consiste em atribuição primária do concedente ou repassador, de sorte que, caso identifique alguma das hipóteses previstas no art. 8º da Lei 8.443/1992, deve instaurar a devida Tomada de Contas Especial-TCE para a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a obtenção do devido ressarcimento, encaminhando a TCE a este Tribunal para o julgamento (Acórdãos 3.757/2015, 3.758/2015, 3.759/2015 e 3.761/2015, todos do TCU-2ª Câmara, Relator Ministro André de Carvalho; Acórdãos 2.647/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, 940/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, 2.136/2018-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Weder de Oliveira, 3.696/2019-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro André de Carvalho).

44. Assim, considerando que compete primariamente ao Ministério do Desenvolvimento Regional, na qualidade de órgão sucessor do extinto Ministério da Integração Nacional, repassador dos recursos, fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos, **será proposta determinação ao aludido MDR, nos termos do art. 250, inciso II, do RI/TCU, para que, no prazo de cento e oitenta dias, adote medidas com vistas à identificação dos responsáveis pela aplicação irregular dos recursos dos Termos de Compromisso 340/2010, Siafi 660658, Processo 59050.002156/2010-62, e 346/2010, Siafi 60987, Processo 59050.002227/2010-27, no que diz respeito às locações de banheiros químicos, bem como à quantificação dos danos e aos imediatos ressarcimentos ao erário, com a adoção das providências necessárias ao esgotamento das medidas administrativas internas cabíveis ou, caso estas não logrem êxito, às instaurações, pela autoridade administrativa competente, das respectivas Tomadas de Contas Especiais, com as devidas comunicações dos resultados a este Tribunal.**

45. Atente-se ao fato de que o MDR, por ocasião das análises das contas relativas aos banheiros químicos que se encontram sob os Termos de Compromisso 340/2010 e 346/2010, em caso de instauração das respectivas TCE, precisará quantificar os eventuais débitos, quando as informações abaixo poderão ser úteis.

46. Nas Alegações Finais do 1º Ofício de Combate à Corrupção, da Procuradoria da República em Pernambuco/Ministério Público Federal (peça 11), referente ao Processo 0805213-74.2018.4.05.8300, está explicitado que a Jato Clean Limpadora e Desentupidora Ltda., embora tenha apresentado cotação de R$ 165,00 no Processo de dispensa de licitação 4/2010 (licitação 32/2010), praticava preço para as mesmas locações de banheiros químicos à época em patamar significativamente inferior, conforme segue (peça 11, p. 11-15):

‘Com efeito, o exame de todas as contratações firmadas por essa pessoa jurídica no ano de 2010 permitiu verificar que, em 50 situações semelhantes a do presente caso (locações de banheiros por pelo menos cerca de 1 mês em diferentes municípios (Recife, Paulistana/PI, Escada, Goiana, Cabo, Ipojuca, Ribeirão) o preço médio da diária de locação de um banheiro foi de R$ 24,17, nunca tendo sequer superado os R$ 40,00, consoante tabela abaixo (Ids nº 7953172 a 7953457).’

47. Assim, o preço médio de R$ 24,17/diária de banheiro químico utilizado por uma das fornecedoras de preços durante o Processo de dispensa de licitação 4/2010, que derivou no Contrato 32/2010, poderia ser reputado válido como parâmetro para eventuais cálculos de sobrepreço, nos casos do Contratos 11 e 17/2010 firmados com a Mega Frios.

48. Pelo exposto, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno/TCU, além de o MPF possuir legitimidade para representar ao Tribunal, nos termos do art. 237, inciso I, do mesmo Regimento Interno, além de ter sido verificada a existência de interesse público, conforme o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução – TCU 259/2014, será proposto o conhecimento da presente representação para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art.

234, § 2º, segunda parte, do mencionado RI/TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

49. Por outro lado, considerando que no presente momento não se mostraria adequada a atuação mais imediata e direta do TCU, que poderá ser diferida para o momento futuro, quando se der o ingresso, neste Tribunal, da tomada de contas especial a ser eventualmente instaurada pelo MDR, pode ser considerada prejudicada, assim, a apreciação de mérito da presente Representação, o que embasará proposta de arquivamento do presente processo, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.'

5. Com base nos fundamentos expostos no exame empreendido, a SeinfraCOM propõe ao Tribunal (peças 12 e 13):

5.1. conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução/TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la prejudicada;

5.2. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU c/c IN/TCU 71/2012, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adote medidas com vistas à apuração dos fatos acerca da aplicação irregular dos recursos dos Termos de Compromisso 340/2010, Siafi 660.658, Processo 59050.002156/2010-62, e 346/2010, Siafi 660.987, Processo 59050.002227/2010-27, ambos firmados entre o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco, no que se refere às locações de banheiros químicos, bem como à identificação dos responsáveis, à quantificação dos danos e aos ressarcimentos do erário, com a efetuação das providências necessárias ao esgotamento das medidas administrativas internas cabíveis ou, caso estas não logrem êxito, à instauração, pela autoridade administrativa competente, das respectivas Tomadas de Contas Especiais, com as devidas comunicações dos resultados a este Tribunal;

5.3. encaminhar cópia da decisão que vier a ser prolatada, acompanhada dos presentes autos, ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, a fim de subsidiar as providências a serem adotadas no âmbito do Ministério;

5.4. encaminhar cópia da decisão que vier a ser prolatada, acompanhada de relatório, voto e da presente instrução, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, para ciência; e

5.5. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

6. Estando os autos pautados para a sessão plenária do dia 16/10/2019, o Procurador do Estado de Pernambuco, Sérgio Augusto Santana Silva, OAB/PE 15.836, solicitou e obteve, em 14/10/2019, cópia do presente processo (peça 15).

É o Relatório.

VOTO

i

Trago à apreciação deste Colegiado Representação formulada pela Procuradoria da República em Pernambuco/Ministério Público Federal – PRPE/MPF, acerca de possíveis irregularidades na execução dos objetos dos Termos de Compromisso 340/2010 (Siafi 660.658), de R$ 25.000.000,00, e 346/2010 (Siafi 660.987), de R$ 50.000.000,00, firmados entre o extinto Ministério da Integração Nacional – MI e a Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco, visando ao atendimento emergencial nos municípios do Estado de Pernambuco afetados, em 2010, por fortes chuvas e enchentes que provocaram o desabrigo de mais de oitenta mil pessoas (peça 1).

2. A apuração conduzida pela Operação Torrentes, desenvolvida pela Polícia Federal com o apoio do Ministério Público Federal, da Controladoria-Geral da União e da Receita Federal do Brasil, indica supostos desvios de recursos públicos, de fraudes em licitações e de corrupção de servidores públicos vinculados à Secretaria da Casa Militar do Estado de Pernambuco, e integra a Denúncia apresentada perante a 13ª Vara da Seção Judiciária da Justiça Federal em Pernambuco, 1º Ofício de Combate à Corrupção, relativa ao Processo 0809781-70.2017.4.05.8300 (IPL 548/2016).

3. Em razão do mencionado desastre natural e tendo por objetivo o atendimento às vítimas, o extinto Ministério da Integração Nacional – MI, sucedido atualmente pelo Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, firmou à época onze Termos de Compromisso com o Estado de Pernambuco para financiar a denominada Operação Reconstrução, viabilizando o suporte financeiro necessário à recuperação da infraestrutura destruída pelas fortes chuvas e enchentes.

4. A Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCOM, após encaminhar diligência ao Ministério do Desenvolvimento Regional e dele obter as informações para sanear os autos, consignou que, dentre os onze ajustes mencionados, apenas dois Termos de Compromisso, os de números 340/2010 e 346/2010, citados alhures, estão relacionados aos fatos relatados nesta Representação.

5. O Termo de Compromisso 340/2010 tinha por escopo o atendimento emergencial com a locação de aeronaves, veículos, banheiros químicos e carros-pipa, bem como à aquisição de barracas de campanha, materiais de manutenção de bens imóveis, materiais elétricos e eletrônicos, materiais de limpeza e roupas de cama e banho. Já o Termo de Compromisso 346/2010 objetivava também o atendimento emergencial com a locação de veículos, de máquinas e de aeronaves, concessão de auxílio-moradia e para reconstrução de moradias, aquisição de material de cama e banho, de alimentos (cestas básicas), de combustível e lubrificantes automotivos.

6. As possíveis irregularidades anunciadas referem-se às Dispensas de licitação 4/2010 (Processo 32/2010) e 15/2010 (Processo 22/2010), bem como a pagamentos indevidos nos montantes históricos de R$ 328.380,00 e R$ 821.110,80 respectivamente no bojo do Contrato 11/2010, referente ao Termo de Compromisso 340/2010, e do Contrato 17/2010, relativo ao Termo de Compromisso 346/2010.

7. Segundo apurações realizadas pela Polícia Federal, militares da Casa Militar do Governo de Pernambuco, juntamente com outros oficiais da Polícia Militar, atuaram para "favorecer grupos de empresas ligadas entre si, em processos licitatórios variados e na execução dos contratos deles decorrentes, na maior parte das vezes, em troca de pagamento de vantagem indevida" (peça 1, p. 6).

8. Afirma a PRPE/MPF que as pessoas jurídicas envolvidas no esquema eram "empresas de fachada ou fantasmas" que não funcionavam nos locais indicados para suas respectivas sedes, além de estarem constituídas em nome de "testas de ferro", pessoas que conscientemente emprestaram seus nomes para figurar no contrato social, conquanto não detivessem o verdadeiro poder de gestão das aludidas empresas.

9. Relata, ainda, que, no intuito de aparentar a observância de formalidades legais à prévia contratação, o então presidente da comissão de licitação obteve três cotações de preços de locação de banheiros químicos, com os seguintes preços de diárias por unidade: R$ 150,00 da empresa Mega Frios Comércio, Serviços, Obras e Locações Ltda. ME; R$ 165,00 da Jato Clean Limpadora e Desentupidora Ltda.; e R$ 175,00 da Limpadora de Fossas Guararapes.

10. Diante da cotação, foram celebrados, mediante dispensa de licitação, dois contratos com a Mega Frios Comércio, Serviços, Obras e Locações Ltda. ME., ao preço de R$150,00 a diária de uma unidade de banheiro químico. O Contrato 11/2010 teve por objeto a locação de 30 banheiros químicos por 90 dias, no total de R$ 405.000,00 (peça 1, p. 12); e o Contrato 17/2010 a locação de 86 banheiros químicos por 60 dias, no montante de R$ 774.000,00 (peça 1, p. 19).

11. Conforme a Representação da PRPE/MPF, a empresa Mega Frios Comércio, Serviços, Obras e Locações Ltda. ME não tinha capacidade técnica para prestar os serviços objeto do Contrato 11/2010, então subcontratou a empresa Jato Clean Limpadora e Desentupidora Ltda., conforme teria sido previamente acertado entre as duas empresas (peça 1, p. 12).

12. Ocorre que a Mega Frios Comércio, Serviços, Obras e Locações Ltda. ME recebeu da Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco os R$ 405.000,00 ajustados e repassou à empresa subcontratada somente R$ 76.620,00. Esse custo efetivo de R$ 76.620,00 dividido por 30 unidades de banheiros químicos locados por 90 dias resulta no valor diário unitário de R$ 28,37. Logo, há uma diferença de R$ 328.380,00, considerada como possível superfaturamento e desvio de

recursos.

13. No que se refere ao Contrato 17/2010, a PRPE/MPF, embora não explicite sobre eventual subcontratação da Jato Clean Limpadora e Desentupidora Ltda., informa que a Mega Frios Comércio, Serviços, Obras e Locações Ltda. ME transferiu recursos à primeira empresa mencionada pela prestação de serviços relacionada tanto ao Contrato 11/2010 como ao aludido Contrato 17/2010, não especificando valores para este último ajuste.

14. Este Contrato 17/2010 teve um acréscimo de 25%, passando de R$ 774.000,00 para R$ 967.500,00. A justificativa para o incremento contratual, segundo o Coordenador Administrativo da Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco à época, era o requerimento da Secretaria Executiva de Desenvolvimento e Assistência Social do Estado de Pernambuco para disponibilizar mais 135 banheiros químicos, o que a PRPE/MPF constatou mais adiante não ser o caso, porquanto o referido documento não se tratava de acréscimo de unidades de banheiros químicos, mas sim de substituição de banheiros já fornecidos anteriormente. Donde se concluiu que o aumento contratual de 25% não tinha justificativa (peça 1, p. 20).

15. Por força do Contrato 17/2010, a Mega Frios Comércio, Serviços, Obras e Locações Ltda. ME recebeu da Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco o valor ajustado de R$ 967.500,00, enquanto o custo efetivo teria sido da ordem de R$ 146.389,20 (86 banheiros químicos x 60 dias x R$ 28,37), sendo considerado o custo unitário diário do Contrato 11/2010 que era de R$ 28,37/banheiro (peça 1, p. 21). O desvio de recursos seria de R$ 821.110,80 (R$ 967.500,00 - R$ 146.389,20).

16. Com relação aos multicitados Contratos 11/2010 e 17/2010, a PRPE/MPF consignou na Denúncia encaminhada à Justiça Federal que a materialidade e autorias delitivas estariam comprovadas pelos seguintes documentos que integram o processo judicial: 1) Processos de dispensa de licitação 32/2010 (Dispensa 4/2010) e 44/2010 (Dispensa 15/2010); 2) Nota Técnica 947/2017/NAE/PE/REGIONAL/PE produzida pela Controladoria-Geral da União; 3) Relatórios de Inteligência Financeira encaminhados pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; 4) Informação de Pesquisa e Investigação IPEI RFB/Copei/Espei04 – PE20170012, produzida pelo Escritório de Pesquisa e Investigação da Receita Federal a partir do afastamento do sigilo fiscal dos investigados; 5) Informações obtidas a partir do afastamento do sigilo dos registros telefônicos dos investigados; 6) Documentação apreendida no cumprimento dos mandados de busca e apreensão e 7) Depoimentos e interrogatórios de pessoas que identificou (peça 1, p. 13, 14 e 22).

17. Na peça da PRPE/MPF consta o rol de oito denunciados, os quais tiveram, segundo a denunciante, participação no desvio de recursos públicos dos Contratos 11/2010 e 17/2010 (peça 1, p. 2-4), com a individualização da conduta de cada um deles (peça 1, p. 23-28), conforme transcrito no Relatório precedente.

18. Após o exame da matéria, a SeinfraCOM propõe ao Tribunal conhecer da Representação, nos termos dos arts. 235 e 237, inciso I, do RI/TCU e, considerando a jurisprudência do TCU no sentido de que o controle e a fiscalização, no caso de transferências voluntárias de recursos federais, compete primariamente ao concedente, sugere determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional que, em prazo fixado, adote as providências necessárias acerca dos fatos relatados na Representação, instaurando, se for o caso, a Tomada de Contas Especial, após esgotarem as medidas administrativas.

ii

19. Com base no art. 237, inciso I, do RI/TCU, pode o Tribunal conhecer desta Representação, eis que preenchidos os requisitos para a sua admissibilidade. No mais, deixo de acolher a proposta da unidade técnica porque entendo cabível, desde logo, autorizar a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, com base no art. 47 da Lei 8.443/1992, para que a unidade técnica adote as providências necessárias para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

20. Não obstante a gravidade do noticiado desvio de recursos públicos dos Contratos 11/2010 e 17/2010, respectivamente no âmbito dos Termos de Compromissos 340/2010 e 346/2010, verifica-se não constarem como anexos à peça de Representação encaminhada pela PRPE/MPF ao TCU os documentos

mencionados no item 16 retro que respaldaram as apurações relatadas pela representante.

21. De sorte que, para que o Tribunal se manifeste conclusivamente sobre o mérito da matéria ora representada será necessário nos autos da Tomada de Contas Especial que ora defendo promover as diligências pertinentes a fim de obter os elementos de prova das irregularidades apontadas, tais como cópia dos processos de licitação, com as cotações de preços de mercado, termos dos contratos assinados com a empresa Mega Frios Comércio, Serviços, Obras e Locações Ltda. ME, eventuais termos de contratos firmados com a empresa Jato Clean Limpadora e Desentupidora Ltda., referentes à noticiada subcontratação, extratos bancários ou documentos relativos à movimentação dos recursos financeiros destinados aos Contratos 11/2010 e 17/2010, notas fiscais e recibos das locações de banheiros químicos, dentre outros.

22. No tocante à notícia de eventual subcontratação no bojo da contratação direta cabe anotar que tal questão enseja, no mínimo, maior cautela em seu exame. Para casos específicos, o TCU assim tem se manifestado (enunciados constantes da Jurisprudência Sistematizada do TCU):

"A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação." (Acórdão 2.669/2016 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

"A dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 exige comprovação de que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação". (Acórdão 2.392/2018 – Plenário – rel. Min. Walton Alencar).

"A contratação direta com base no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993 tem como pressuposto elementar a entidade contratada dispor de qualificação técnica e operacional para executar o objeto do contrato, sendo, portanto, irregular a subcontratação total dos serviços." (Acórdão 448/2017 – 1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler).

"As hipóteses de subcontratação total ou parcial de partes relevantes do objeto, quer técnica quer economicamente, somente se aplicam em situações concretas excepcionalíssimas, supervenientes ao contrato, quando a rescisão contratual e a realização de nova contratação forem comprovadamente contrárias ao interesse público subjacente ao contrato." (Acórdão 522/2014 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

23. Ainda sobre o tema de subcontratação, cabe destacar do Voto condutor do referido Acórdão 522/2014 – Plenário, retromencionado, o seguinte excerto:

"16. Dois dispositivos da Lei 8.666/1993 versam a respeito da subcontratação: o art. 72, que determina que o contratado pode subcontratar partes do serviço pactuado dentro dos limites estabelecidos em cada caso pela Administração, e o art. 78, inciso VI, que faculta a subcontratação total da avença quando houver previsão no edital e no contrato. Esses dispositivos não fazem distinção entre contratações precedidas ou não de licitação.

17. **Entretanto, para as contratações diretas, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que há maiores limitações para a realização de subcontratação. Esse entendimento decorre de uma interpretação sistemática da norma no sentido de que a subcontratação não pode ser instrumento para que a empresa contratada atue meramente como intermediária.** Em outras palavras, busca-se evitar a fuga ao regular certame licitatório, pois a empresa de fato executora do objeto não preencheria os requisitos subjetivos e objetivos para que fosse contratada sem licitação com fulcro no art. 24 da Lei 8.666/1993.

18. **Extrai-se também desse entendimento jurisprudencial a preocupação com o respeito ao princípio da economicidade, pois, caso contrário, haveria o desnecessário pagamento de valores a título de taxa de intermediação, correspondente à diferença entre o montante despendido pela administração e aquele auferido pela subcontratada efetivamente executora dos serviços.**

19. Essas conclusões, entretanto, a meu sentir, não devem ser interpretadas de forma absoluta no sentido de que em nenhuma hipótese a contratada possa se valer de serviços ou bens

executados/fornecidos por terceiros. Isso porque a realidade mercadológica, no mais das vezes, impõe essa necessidade."

24. Mesmo que não conste dos autos o fundamento da contratação direta, seguida da noticiada subcontratação, referente aos Contratos 11/2010 e 17/2010, o que importa no momento é chamar a atenção para a matéria que requer redobrado cuidado em seu exame pela unidade técnica no bojo da Tomada de Contas Especial decorrente da conversão destes autos, porque, além de possível ilegalidade na celebração de tais avenças, há também indícios de que a diferença entre os valores dos contratos originais e dos ajustes subcontratados revele o desvio de dinheiros públicos relatado na presente Representação.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2520/2019 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 003.166/2018-0.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Procuradoria da República em Pernambuco - Ministério Público Federal – PRPE/MPF.
4. Unidade Jurisdicionada: Casa Militar do Governo de Pernambuco (11.493.327/0001-69).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCOM.
8. Representação legal: Sérgio Augusto Santana Silva, OAB/PE 15.836, Procurador do Estado de Pernambuco.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela Procuradoria da República em Pernambuco/Ministério Público Federal – PRPE/MPF, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito de Termos de Compromisso, firmados entre o extinto Ministério da Integração Nacional – MI e a Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco, visando ao atendimento emergencial nos municípios do Estado de Pernambuco afetados, em 2010, por fortes chuvas e enchentes, provocando o desabrigo de milhares de pessoas.

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 I, e 235 do RI/TCU;

9.2. determinar, com base no art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão destes autos em Tomada de Contas Especial a fim de que a unidade técnica adote as providências necessárias para apuração dos fatos acerca da aplicação irregular dos recursos dos Termos de Compromisso 340/2010 (Siafi 660.658, Processo 59050.002156/2010-62) e 346/2010 (Siafi 660.987, Processo 59050.002227/2010-27), ambos firmados entre o extinto Ministério da Integração Nacional e a Secretaria da Casa Militar do Governo de Pernambuco, no que se refere ao item de locação de banheiros químicos, bem como à identificação dos responsáveis, à quantificação dos danos e à obtenção do ressarcimento ao erário.

9.3. cientificar o Ministro do Desenvolvimento Regional a respeito desta Deliberação, com fundamento no art. 198, parágrafo único, do RI/TCU, e encaminhar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, para ciência.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2520-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-013.578/2019-7

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade/Órgão: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; e 8º Batalhão de Engenharia de Construção – 8º BEC, do Comando do Exército.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2019. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS REMANESCENTES DA IMPLANTAÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DA BR-163/PA. NÃO EXECUÇÃO DA CAMADA FINAL DO REVESTIMENTO PROJETADO CONFORME O CRONOGRAMA DA OBRA. CRITÉRIO INADEQUADO DE HABILITAÇÃO EM CERTAME. CIÊNCIA DAS DEFICIÊNCIAS CONSTATADAS.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório da Auditoria de conformidade realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SeinfraRod, no período de 5/6 a 30/8/2019, com objetivo de avaliar o Termo de Execução Descentralizada de Crédito (TED) 308/2017, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e o 8º Batalhão de Engenharia de Construção – 8º BEC, para a execução das obras e serviços remanescentes da implantação e pavimentação da BR-163/PA, no segmento do km 354,9 ao km 419,9, com extensão total de 65 km.

2. Definido o escopo do trabalho, a equipe formulou as seguintes questões de auditoria:

2.1. “há projeto executivo adequado para a licitação/execução da obra?”;

2.2. “os quantitativos e preços definidos no orçamento da obra e nas medições são condizentes com os apresentados no projeto executivo?”;

2.3. “a execução do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?”; e

2.4. “os procedimentos licitatórios promovidos pelo Exército para a condução da obra foram regulares?”.

3. Para a realização do trabalho, foram utilizadas as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria/TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria/TCU 168, de 30/6/2011) e os Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo Tribunal (Portaria/Segecex 26, de 19/10/2009). O volume de recursos fiscalizados, segundo a equipe, foi de R$ 124.681.573,58.

4. Reproduzo, em parte e com ajustes de forma, a instrução empreendida pelo grupo de fiscalização inserta à peça 21:

“<u>Visão geral do objeto</u>

8. A obra em análise tem por objeto a execução de remanescentes da implantação e pavimentação da rodovia BR-163/PA, no segmento do km 354,9 ao km 419,9, na extensão de 65,0 km, próximo à localidade de Moraes de Almeida/PA (Lote 1.4) e foi contratada por meio do Termo de Execução Descentralizada de Crédito, TED 308/2017, assinado em agosto de 2017. 9. O Lote 1.4 está

subdividido em 4 segmentos:

a) Segmento 1, entre as estacas 23011 a 23412;

b) Segmento 2, entre as estacas 23794 a 24386;

c) Segmento 3, entre as estacas 24496 a 24551;

d) Segmento 4, entre as estacas 24762 a 26203.

10. Afora os segmentos de 1 a 4, está prevista a execução de reciclagem de base existente nos trechos entre as estacas 24386 e 24496, 24551 e 24762, 26203 e 26266.

11. Em fevereiro de 2018, seis meses após a celebração do TED 308/2017, o Exército deu início à Concorrência 1/2018 para contratação de empresa para executar os serviços previstos no segmento 4. Em junho de 2018, foi contratada a empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda.

Tabela 1 -Medição acumulada até junho/2019:

	Contrato	Medição acumulada	Saldo contratual
Exército	54.035.417,71	16.042.147,31	37.969.091,56
Empresa JM	75.765.651,23	18.383.912,78	56.315.302,60

Fonte: Evidência 7 - Planilha ‘Medição acumulada até jun/2019 novo Ptrab DNIT’.

(...)

II.7 Benefícios estimados da fiscalização

20. Entre os benefícios desta fiscalização, pode-se mencionar a manutenção da expectativa do controle, bem como a possível correção de incompatibilidade entre o objeto em execução e o projeto do pavimento, e a melhoria nos critérios de habilitação na confecção de editais de futuros certames.

III. Achados de auditoria

III.1. Não execução de camada final do revestimento projetado conforme o cronograma da obra.

Tipificação:

Falhas/impropriedades (F/I).

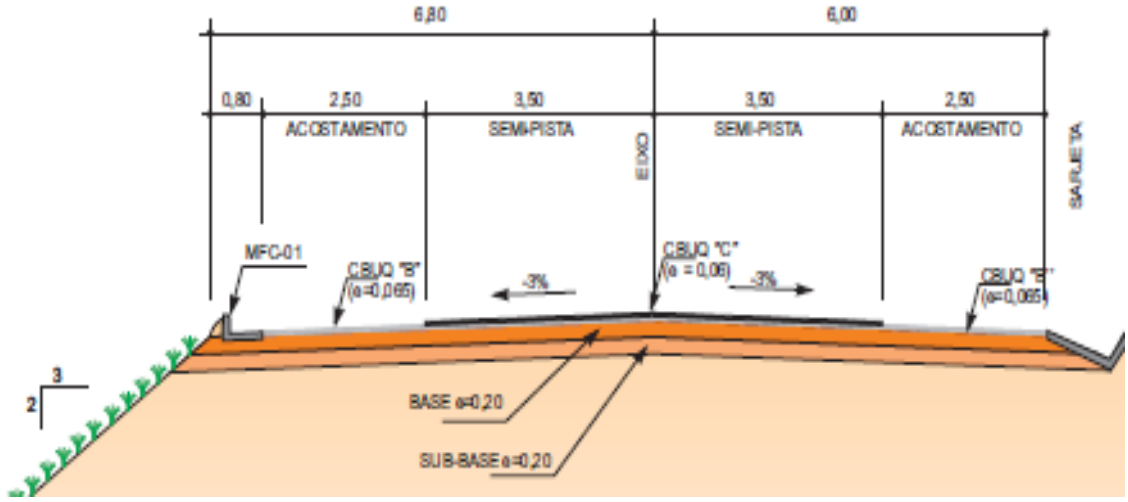
Situação encontrada:

21. Em visita às obras de pavimentação da BR-163/PA, constatou-se a execução da capa asfáltica em apenas uma camada.

22. Tal fato contraria o projeto da obra que estabelece a execução de duas camadas de capa asfáltica para resistir aos esforços do tráfego a que está submetido e também o disposto no art. 66 da Lei 8666/1993, que dispõe que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

23. O projeto de pavimentação do segmento em análise, nos termos do projeto executivo, pode ser resumido pela Figura 1.

24. Nota-se a existência de duas camadas de concreto betuminoso, uma sendo o CBUQ, faixa ‘B’ com espessura de 6,5cm, e no topo do pavimento, o CBUQ, faixa ‘C’ com espessura de 6,0cm.



Fonte: arquivo 1040-BR163PA-REVPROJOBRA-V2-L1.4, p. 147.

25. Registre-se que não há menção explícita no projeto executivo quanto ao intervalo de tempo entre a execução da primeira camada, CBUQ, faixa 'B', e a execução da segunda camada, CBUQ, faixa 'C'. Em análise do Manual de Pavimentação do DNIT (Publicação IPR – 179), também não se verifica diretrizes do DNIT para o estabelecimento desse interregno entre a execução de uma e outra camada.

26. No mesmo sentido, o cronograma de execução para o Plano de Trabalho do TED 308/2017 em que a pavimentação tem início em 2/10/2017 e término em 24/2/2020, não discrimina em que momento cada camada deveria ser executada (Evidência 01, p. 201).

27. Já no âmbito do Contrato 20/2018, no cronograma da obra, há previsão de executar concomitante as duas camadas de CBUQ (Evidência 02, p. 38 e 39).

28. Essas evidências indicariam que, em princípio, pelo menos no âmbito do Contrato 20/2018, a camada de CBUQ, faixa 'C' seria executada logo após a execução do CBUQ, faixa 'B'.

29. Ocorre que, em visita à obra nos dias 29/7/2019 a 2/8/2019, verificou-se a execução apenas da camada de CBUQ, faixa 'B'.

30. A constatação de que as obras, tanto do Exército quanto da JM Terraplenagem e Construções Ltda., estariam sendo executadas somente com a primeira camada levantou a dúvida quanto à qualidade do pavimento que seria disponibilizado ao tráfego.

31. Isso porque as obras da BR-163/PA têm um histórico em comum de adotar metodologia de execução de pavimento em duas etapas, com intervalo de dois anos entre elas, fato que fez apresentar uma série de problemas na rodovia.

32. A avaliação desses problemas foi determinada por meio do Acórdão 3290/2014-TCU-Plenário, **verbis**:

'9.1. determinar ao Ministério dos Transportes, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência, adote as seguintes medidas:

9.1.1. em relação às obras de construção da BR-163/MT/PA, entre Guarantã do Norte/MT e Santarém/PA, objetos dos Contratos 00329/2009, 00037/2009, 00038/2009, 00040/2009, 00039/2009, 00542/2010, 00543/2010, e dos Termos de Cooperação TCO-179/2010 e TCO-981/2010:

9.1.1.2. apure as causas da degradação precoce do pavimento, acione os meios contratuais e legais que garantam a correção dos problemas pelas empresas contratadas, caso sejam responsáveis pela execução deficiente desse pavimento, em conformidade com o art. 69 da Lei 8.666/93; e

9.1.1.3. apure as responsabilidades pela causa dos problemas, inclusive quanto ao indício de deficiência na fiscalização da execução desses contratos e termos de cooperação, em conformidade com o art. 66 da Lei 8.666/93;'

33. Em cumprimento a essa determinação, o DNIT produziu a Nota Técnica por meio da comissão instituída pela Portaria 329, de 21/2/2017. Segundo o subitem 12.2.1.1.1, a causa n° 1 da degradação precoce do pavimento da Rodovia 163/PA é a seguinte (Evidência 04, p. 102):

'Inadequabilidade do projeto ao adotar metodologia de execução de pavimento em duas etapas, com intervalo de 2 anos entre elas, utilizando o método empírico, uma vez que, ao ser o submetido ao método mecanístico, este comprova que a espessura do pavimento adotada para a primeira etapa entraria em colapso antes dos dois anos previstos.'

34. Dada a similaridade entre os projetos das obras da BR-163/PA, incluído este trecho a cargo do Exército, km 354,9 - km 419,9, percebe-se a possibilidade de que a degradação precoce do pavimento evidenciado nas obras anteriores possa novamente vir a aparecer para esta obra. Diante disso, entendeu-se por bem enviar ofícios de requisição ao DNIT para aferir essa eventual fragilidade dos trabalhos.

35. De início, foram pedidos os estudos 'sobre a adequabilidade do pavimento da rodovia à metodologia mecanística de avaliação estrutural, em cumprimento à Nota Técnica CGDESP/DPP/DNIT 123/2014, uma vez que o número N é superior a $5x10^{7}$'.

36. Em resposta, o DNIT sede, por meio da Coordenação de Obras Delegadas, argumentou que não há no âmbito do TED com o Exército Brasileiro contratos que atendam tempestivamente à modelagem numérica solicitada, mesmo porque não há centros laboratoriais que atendam a essa demanda atualmente no país. Acrescentou que o método numérico está em fase de homologação pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR) do DNIT e que a nota técnica da CGDESP se refere à orientação particular para comparativo facultativo no aspecto qualitativo para aceitação de projetos no âmbito da contratação integrada

37. Afirmou também que:

'É público o programa de concessões do governo federal, com previsão de concessão da rodovia em tela para o primeiro semestre de 2020 (..). Dado lapso temporal e condições climáticas, todos os envolvidos têm somados esforços para concluir a primeira camada de asfalto, até assunção do trecho, propiciando aos cidadãos usuários essa importante obra rodoviária pavimentada (...). **Portanto a execução da segunda camada asfáltica, ou soluções alternativas; serão encargos da garantia de performance da concessão**.' (...) (Evidência 05, p. 1). (grifos nossos)

38. Dado que o pavimento em execução não passou pelo crivo da análise mecanística e, portanto, poderia apresentar as degradações precoces decorrentes de um lapso temporal entre as execuções da primeira e da segunda camada de CBUQ, foi elaborado o Ofício de Requisição 06-140/2019 em que se questionou (Evidência 06):

a) as razões pelas quais optou-se, durante esta etapa da obra, por executar apenas a camada de CBUQ, faixa 'B', do pavimento em análise?

b) quais as consequências para longevidade do pavimento decorrentes da liberação para o tráfego com a pista executada somente com a camada da faixa 'B'?

c) em que momento se pretende executar o CBUQ, faixa 'C' deste trecho?

39. Para a primeira pergunta, o DNIT afirmou que a conclusão da camada de ligação, CBUQ faixa 'B', é importante sobre dois aspectos (Evidência 03, p. 1):

'Evitar pontos críticos em trechos terrosos aproveitando a janela climática da região amazônica na qual os serviços de terraplenagem e camadas da base e sub-base da pavimentação precisam ser executados no período de estiagem.'

40. Quanto à segunda questão, em resumo, afirma que se o cronograma for mantido, com a execução das duas camadas de revestimento asfáltico, o parâmetro de referência para longevidade da pavimentação continuará sendo o 'N' de projeto.

41. Em relação ao terceiro questionamento, a Superintendência Regional do DNIT em Belém respondeu: '**Logo após a conclusão da camada de CBUQ faixa 'B', de acordo com a previsão do cronograma físico proposto pelo Exército Brasileiro.**' (grifos nossos)

42. No que se refere ao momento de execução da segunda camada de CBUQ (faixa 'C'),

observa-se que as manifestações da Superintendência Regional do DNIT e da Coordenação de Obras Delegadas – DNIT sede – não se coadunam. Se a posição da Coordenação de Obras Delegadas for mantida, não se executando a camada de CBUQ faixa 'C' pouco tempo após o término da execução da camada de binder (faixa 'B'), a estrutura do pavimento pode entrar em colapso, conforme conclusão do DNIT na Nota Técnica elaborada em 2017 (Evidência 04, p. 102), para trechos adjacentes a esse, na mesma BR-163/PA.

43. Segundo o ofício enviado pelo DNIT, o processo de concessão do trecho da BR-163/MT/PA está em fase de audiência pública, que vai de 28/8 a 18/10/19, segundo nota publicada no Diário Oficial da União (Evidência 8) e o leilão está previsto para o 3º trimestre de 2020 (Evidência 9), correndo o risco dos trabalhos de execução da segunda camada asfáltica (faixa 'C') serem executados em 2021.

44. A exposição por muito tempo do binder (faixa 'B'), tanto às intempéries quanto ao tráfego pesado de caminhões carregados, muito comuns no trecho em análise, pode comprometer seriamente a durabilidade do pavimento.

45. A camada de binder, com espessura de 6,5 cm, além de possuir granulometria mais aberta, e por isso estar mais vulnerável à penetração de água ou líquidos corrosivos, possui apenas 52% da espessura total projetada para o pavimento, que é de 12,5 cm após a aplicação da camada final de 6,0cm de CBUQ. Portanto somente a camada de binder não possui capacidade estrutural compatível com o tráfego verificado atualmente na região, conforme se depreende do próprio dimensionamento de projeto.

46. Sobre o tema, o professor Wlastermiler de Senço, em seu Manual de Técnicas de Pavimentação (vol. 2 - 2ª edição - Ed. PINI - São Paulo, 2001), ensina que 'o binder deve ser considerado uma camada de base (...) que fica numa posição intermediária entre a capa de rolamento e a base propriamente dita. Não tendo de satisfazer às condições exigidas para a camada de revestimento, (...).'. Acrescenta mais adiante que NÃO se cogita para o binder 'a exigência de resistir a esforços tangenciais, evitando o desgaste da superfície da capa de rolamento, função específica desta última.'

47. Assim, considerando o risco de se deixar a execução da camada de faixa 'C' do pavimento para ser realizado pela empresa vencedora da Concessão da BR-163, avalia-se necessário dar ciência ao DNIT de que submeter a camada de binder a esforços não previstos em projeto pode danificar o pavimento, contrariando o especificado pelo projeto da obra e também o disposto no art. 66 da Lei 8666/1993.

III.2. Critério inadequado de habilitação.

Tipificação:

Falhas/impropriedades (F/I).

Situação encontrada:

48. Em análise ao Edital da Concorrência 1/2018, realizada pelo 8º BEC no valor de R$ 76.723.733,18 e adjudicado a empresa JM Terraplenagem e Construções LTDA no valor de R$ 72.041.081,60, constatou-se impropriedade na exigência relativa à qualificação técnico-profissional (condição 7.3.3.2b do instrumento convocatório – Evidência 10), que afronta o disposto no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei 8666/1993.

49. Quanto à comprovação de capacidade técnico-profissional, consta na condição 7.3.3.2b do edital:

'**Capacidade Profissional:** os Responsáveis Técnicos devem ter experiência na execução de objeto de mesmo caráter e de igual complexidade ou superior, que comprove a parcela relevante, de acordo com a tabela adiante, elaborada conforme o disposto na Portaria nº 108 - DNIT, de 1° de fevereiro de 2008 e I.S./DG nº 10/2009 - DNIT, de 3 de dezembro de 2009, conforme anotação em acervo técnico e atestado de boa execução. Esta comprovação se dará, mediante **apresentação** de Certidão de Acervo Técnico - CAT, expedida pelo CREA ou CAU, nos termos da legislação aplicável, em nome do(s) responsável(is) técnico(s) e/ou membros da equipe técnica que participarão da obra,

que demonstre a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou o Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, relativo à execução dos serviços que compõem as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação, **conforme quadro abaixo**: (grifos nossos)

Lote(s)	Serviços a Serem Comprovados	Quantidade	Unidade
Único	Escavação, Carga e Transporte de material de 1ª Categoria	7.905	m³
	Escavação, Carga e Transporte de material de 2ª Categoria	7.905	m³
	Escavação, Carga e Transporte de material de 3ª Categoria	7.905	m³
	Compactação de Aterro	49.053	m³
	Construção de Drenagem Superficial e Profunda	9.083	m
	Sub-base e/ou Base misturada de solo e areia na pista	24.019	t
	CBUQ	25.575	t

50. No que diz respeito a esse tema, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos preceitua no inciso I do § 1º do art. 30 que:

'Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

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;' (grifos nossos)

51. Sobre esse tema, vale destacar excerto do Relatório do Acórdão 3105/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro André Luís de Carvalho:

16. (...) verifica-se que a exigência de quantitativos mínimos para comprovação de capacidade técnico-profissional é vedada pela Lei de Licitações, conforme o art. 30, § 1º, inciso I, sendo esta cláusula editalícia, portanto, ilegal. Essa irregularidade seria suficiente para declarar a nulidade do processo licitatório, contudo, considerando o estágio avançado de execução das obras, e para evitar dano maior ao empreendimento, cabe determinar à SEINFRA/CE que se abstenha de exigir quantidades mínimas como requisito de habilitação técnico-profissional nas próximas licitações que envolvam recursos federais.

5.2. Nessa mesma linha, cita-se o Voto condutor do Acórdão 276/2011-TCU-Plenário de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar:

9. A esse respeito, cabe salientar que este Tribunal já se manifestou inúmeras vezes contra a exigência de quantitativos mínimos de serviços para a comprovação da capacidade técnico-

profissional, ante a expressa vedação contida no art. 30, §1º, da Lei nº 8.666/93. Citem-se, nesse sentido, os Acórdãos nºs 727/2009, 608/2008, 2.882/2008, 2.656/2007, todos do Plenário.

10. Verifica-se, portanto, que a exigência contida no subitem 6.1.2.4 do Edital da Tomada de Preços nº 081/2010, de fato, afronta a Lei de Licitações, constituindo vício passível de ser reprimido por esta Corte de Contas. Referida irregularidade, em tese, poderia dar ensejo à declaração de nulidade do processo licitatório, conforme inclusive propõe a zelosa Unidade Técnica (...).

5.3. Dessa forma, a lei atribui ao gestor público a prerrogativa de escolha de critérios que melhor se adequem as características do objeto, desde que sejam observados os parâmetros por ela fixados no que tange às licitações, sempre buscando a proposta mais vantajosa para a Administração. Há amparo legal para exigência de quantitativos mínimos apenas para comprovação de capacidade técnico-operacional, conforme entendimento pacificado pelo TCU na Súmula 263/2011.

5.4. Pelo exposto, observa-se no texto legal e na jurisprudência do Tribunal que, na comprovação da capacidade técnico-profissional, é vedada a exigência de quantidades mínimas. Desse modo, a redação do Edital de Concorrência 1/2018 no seu item 7.3.3.2b está revestida de ilegalidade. Cumpre observar, no caso concreto, que os quantitativos exigidos no edital são de serviços comuns na engenharia rodoviária, que representam entre 30 e 50% do quantitativo previsto para um trecho de 28,8km (Evidência 10, p. 7-8), o que permite inferir que boa parte dos profissionais que atuam no setor possuem atestados de responsabilidade técnica por execução de obra com quantitativos equivalentes ou superiores ao exigido na concorrência realizada pelo 8º BEC. Ademais, não há registro de recursos de licitantes contra esse item do edital

5.5. Assim, cabe dar ciência ao 8º Batalhão de Engenharia de Construção de que a exigência de quantitativo mínimo relativa à qualificação técnico-profissional em processos licitatórios regidos pela Lei 8.666/93 afronta o disposto no inciso I do § 1º do art. 30 dessa lei.

IV. Conclusão

(...)

62. A partir dos resultados do trabalho, pôde-se também responder as questões de auditoria formuladas, quais sejam:

a) Questão 1: há projeto executivo adequado para a licitação/execução da obra? Sim. Em que pese o cálculo do pavimento não ter sido realizado pelo método mecanístico, tal metodologia ainda não é de uso obrigatório pelo DNIT;

b) Questão 2: os quantitativos e preços definidos no orçamento da obra e nas medições são condizentes com os apresentados no projeto executivo? Sim. Nos testes de auditoria realizados não se encontraram elementos para afirmar que os quantitativos e preços do projeto e das medições estão em desacordo com o projeto executivo (Evidência 11);

c) Questão 3: a execução do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada? A resposta é não, pois a não execução da segunda camada da capa asfáltica (faixa ‘C’) logo após a execução do binder (primeira camada - faixa B), com a posterior liberação do trecho para o tráfego, compromete a vida útil do pavimento e tal fato contraria o projeto e o disposto no art. 66 da Lei 8.666/1993 (Achado III.1);

d) Questão 4: os procedimentos licitatórios promovidos pelo Exército para a condução da obra foram regulares? A resposta é não, pois no Edital de Concorrência 001/2018 constatou-se impropriedade na exigência relativa à qualificação técnico-profissional (condição 7.3.3.2b do instrumento convocatório), que afronta o disposto no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei 8.666/1993 (Achado III.2).

(...)”

5. Com base nessas anotações, a equipe de fiscalização da SeinfraRod, com a anuência do escalão dirigente daquela unidade técnica, propõe dar ciência acerca das seguintes ocorrências (peças 21 a 23):

5.1. ao DNIT e ao 8º BEC de que deixar de executar a segunda camada da capa asfáltica (faixa C) logo após a execução do binder (primeira camada – faixa B) compromete a vida útil do pavimento,

contrariando as especificações do projeto e o disposto no art. 66 da Lei 8.666/1993, que impõe responsabilidade às partes pelas consequências da não execução parcial da obra;

5.2. ao 8º BEC de que exigir quantitativo mínimo de serviço relativo à qualificação técnico-profissional em processos licitatórios regidos pela Lei 8.666/1993 afronta o disposto no inciso I do §1º do art. 30 dessa lei.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos do Relatório da Auditoria de conformidade realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SeinfraRod, no período de 5/6 a 30/8/2019, com objetivo de avaliar o Termo de Execução Descentralizada de Crédito (TED) 308/2017, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e o 8º Batalhão de Engenharia de Construção – 8º BEC, do Comando do Exército.

2. O referido TED 308/2017 teve por objeto a execução das obras e serviços remanescentes da implantação e pavimentação da BR-163/PA, no km 354,9 ao km 419,9, com extensão total de 65 km. Para implementar os serviços previstos no segmento 4 da obra, compreendendo um trecho de 28,8 km, o 8º BEC deflagrou a Concorrência 1/2018, que resultou na contratação da Empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. (Contrato 20/2018).

3. A fiscalização seguiu as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria/TCU 280/2010, alterada pela Portaria/TCU 168/2011) e os Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo Tribunal (Portaria/Segecex 26/2009).

4. Com vistas a orientar os trabalhos, a equipe formulou as seguintes questões de auditoria: a) "há projeto executivo adequado para a licitação/execução da obra?"; b) "os quantitativos e preços definidos no orçamento da obra e nas medições são condizentes com os apresentados no projeto executivo?"; c) "a execução do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?"; e d) "os procedimentos licitatórios promovidos pelo Exército para a condução da obra foram regulares?".

5. Segundo destacou o grupo da SeinfraRod, o volume de recursos fiscalizados foi de R$ 124.681.573,58.

6. Consoante visto no Relatório precedente, a partir dos quesitos **retro**, foram registrados os seguintes achados, tipificados como impropriedades: I) não execução da camada final do revestimento projetado conforme o cronograma da obra; II) critério inadequado de habilitação.

7. Acerca do achado I, a equipe constatou, mediante visita à obra, a execução de 01 (uma) camada asfáltica, a de faixa B. Asseverou o grupo que, caso não se executasse a outra camada prevista no projeto em curto espaço de tempo (faixa C), poderia haver danos à estrutura do pavimento, comprometendo sua vida útil. Quanto ao achado II, apontou-se falha na exigência relativa à qualificação técnico-profissional do Edital de Concorrência 001/2018, despoletado pelo 8º BEC.

8. Por conseguinte, a equipe de campo e o escalão dirigente da SeinfraRod sugeriram dar ciência ao DNIT e ao 8º BEC quanto aos fatos precitados.

9. A ocorrência mencionada no achado I está em desalinho com o projeto da obra que estabelece a execução de duas camadas (faixas B e C) de capa asfáltica para resistir aos esforços do tráfego a que está submetido o pavimento e, ainda, contraria o comando do art. 66 da Lei 8.666/1993, ao dispor que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e com as normas da Lei Geral de Licitações e Contratos.

10. Compulsando o projeto executivo de pavimentação do segmento em exame, verifica-se a existência de duas camadas de concreto betuminoso, uma sendo o CBUQ, faixa B com espessura de 6,5cm, e no topo do pavimento, o CBUQ, faixa C, com espessura de 6,0cm.

11. Registre-se que não há menção explícita no projeto executivo quanto ao intervalo de tempo entre a execução da primeira (faixa B) e segunda (faixa C) camadas. Vereda outra, no âmbito do

Contrato 20/2018, especialmente no cronograma da obra, há previsão de implementar concomitantemente as duas camadas de CBUQ.

12. A equipe da SeinfraRod, em visita à obra nos dias 29/7/2019 a 2/8/2019, evidenciou a realização somente da camada referente à faixa B, tanto na parte que coube ao 8º BEC quanto naquela a cargo da JM Terraplenagem e Construções Ltda..

13. Essa constatação gerou incerteza acerca da qualidade do pavimento que seria disponibilizado ao tráfego, uma vez que poderia apresentar degradações precoces decorrentes do hiato existente entre as execuções da primeira e da segunda camadas de CBUQ, notadamente porquanto as obras da BR-163/PA têm histórico comum de adotar metodologia de pavimento em duas etapas, com intervalo de dois anos entre elas, fato que dá causa a problemas na rodovia, conforme já apontado por esta Corte, mediante o Acórdão 3.290/2014 – Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues).

14. Diante desse contexto, a equipe direcionou alguns questionamentos à Superintendência Regional do DNIT em Belém (Ofício de Requisição 06-140/2019, peça 8) e obteve as informações (peça 12) que podem ser assim resumidas:

14.1. quais as razões para optar, durante esta etapa da obra, por executar apenas a camada de CBUQ, faixa B, do pavimento em análise? – resposta: a conclusão da camada de ligação, CBUQ faixa B, é importante para "evitar pontos críticos em trechos terrosos aproveitando a janela climática da região amazônica na qual os serviços de terraplenagem e camadas da base e sub-base da pavimentação precisam ser executados no período de estiagem";

14.2. quais as consequências para longevidade do pavimento decorrentes da liberação para o tráfego com a pista executada somente com a camada da faixa B? – resposta: se o cronograma for mantido, com a execução das duas camadas de revestimento asfáltico, o parâmetro de referência para longevidade da pavimentação continuará sendo o mesmo indicado no projeto;

14.3. qual momento se pretende executar o CBUQ, faixa C do trecho de referência?. – resposta: "logo após a conclusão da camada de CBUQ faixa B, de acordo com a previsão do cronograma físico proposto pelo Exército Brasileiro."

15. Como bem alertou a unidade técnica, o DNIT produziu a Nota Técnica por meio da comissão instituída pela Portaria 329/2017, apontado que a causa principal da degradação precoce do pavimento da Rodovia 163/PA (subitem 12.2.1.1.1 da Nota) é a "inadequabilidade do projeto ao adotar metodologia de execução de pavimento em duas etapas, com intervalo de 2 anos entre elas, utilizando o método empírico, uma vez que, ao ser submetido ao método mecanístico, este comprova que a espessura do pavimento adotada para a primeira etapa entraria em colapso antes dos dois anos previstos."

16. A exposição, por longo tempo, da faixa B, tanto às intempéries quanto ao tráfego pesado de caminhões carregados, fatos comuns no trecho em exame, pode comprometer a durabilidade do pavimento, uma vez que essa camada (de 6,5 cm) possui 52% da espessura total projetada para o pavimento, que é de 12,5 cm após a aplicação da camada final de 6,0cm de CBUQ, além de possuir granulometria mais aberta, e por isso estaria mais vulnerável à penetração de água ou líquidos corrosivos.

17. Percebe-se que a camada B, por si só, não tem capacidade estrutural compatível com o tráfego habitual região, conforme se depreende do dimensionamento de projeto.

18. Apesar dessa conclusão, creio que a resposta trazida ao autos pela Superintendência Regional do DNIT em Belém, de que pretende empreender o CBUQ, faixa C, assim que findar a camada de CBUQ faixa B (**v**. subitem 14.3. acima), atenua a falha encontrada pela equipe de campo.

19. Diante desse contexto, na linha do que sugeriu a SeinfraRod, dever ser dada ciência ao DNIT e ao 8º BEC de que deixar de executar a segunda camada da capa asfáltica (faixa C) logo após a execução da primeira camada (faixa B) compromete a vida útil do pavimento, bem como contraria o projeto executivo da obra e o disposto no art. 66 da Lei 8.666/1993, que consagra a obrigatoriedade geral de as partes cumprirem com o que fora acordado (**pacta sunt servanda**), impondo-lhes responsabilidade pelas consequências da execução parcial do empreendimento.

20. O outro achado decorre da análise ao edital da Concorrência 1/2018. Rememora-se que o certame foi despoletado pelo 8º BEC, e resultou na contratação da empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. para executar os serviços previstos no segmento 4 da obra, compreendendo um trecho de 28,8 km, pelo valor de R$ 72.041.081,60. No caso, constatou-se impropriedade no quesito qualificação técnico-profissional (condição 7.3.3.2, alínea **b**, do instrumento convocatório, peça 19, p. 41), uma vez que previa a exigência de quantidades mínimas de alguns itens de serviços, em desacordo com o inciso I do § 1º do art. 30 da Lei 8.666/1993.

21. A aludida qualificação, como indica o **nomen juris**, refere-se ao profissional detentor do correspondente atestado que atua na empresa, **verbis**:

"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

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**."

22. Além de contar com previsão expressa na lei de referência, o magistério jurisprudencial desta Casa de Contas tem entendido que a imposição de quantidades mínimas, no quesito de capacitação técnico-profissional, divorcia-se do disposto no art. 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, consoante se depreende dos excertos de julgados colhidos da ferramenta de pesquisa do Tribunal ("jurisprudência selecionada") que bem ressaltam essa interpretação:

"É ilegal a exigência de comprovação de capacitação técnico-profissional e técnico-operacional relativamente à execução de serviços de pequena representatividade no cômputo do valor global do objeto licitado." (Acórdão 2.303/2015 – Plenário, rel. min. José Mucio).

"A exigência de quantitativo mínimo, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, contraria o estabelecido no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993." (Acórdão 165/2012 – Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz).

23. Nada obstante essa situação fático-jurídica constatada no edital da Concorrência 1/2018 conduzida pelo 8º BEC, a SeinfraRod registrou algumas circunstâncias que minoram a gravidade da falha: "os quantitativos exigidos no edital são de serviços comuns na engenharia rodoviária, que representam entre 30 e 50% do quantitativo previsto para um trecho de 28,8km (Evidência 10, p. 7-8), o que permite inferir que boa parte dos profissionais que atuam no setor possuem atestados de responsabilidade técnica por execução de obra com quantitativos equivalentes ou superiores ao exigido na concorrência realizada pelo 8º BEC. Ademais, não há registro de recursos de licitantes contra esse item do edital."

24. A essa atenuante acrescento que, no caso concreto, pode-se compreender que não houve limitação ao caráter competitivo do certame, haja vista que quatro empresas acorreram ao torneio licitatório. De mais a mais, na análise de preço do Contrato 20/18 (decorrente do edital precitado)

efetuada pela equipe da unidade técnica (peça 20), consta que os valores dos itens de serviços contratados ficaram abaixo do preço total de referência adotado pelo Tribunal.

25. Em consequência, entendo suficiente dar ciência ao 8º BEC de que exigir quantitativo mínimo de serviço relativo à qualificação técnico-profissional em processos licitatórios regidos pela Lei 8.666/1993 vai de encontro ao disposto no inciso I do §1º do art. 30 dessa lei.

Pelo exposto, voto por que seja adotada a Deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2521/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC-013.578/2019-7.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade/Órgão: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; e 8º Batalhão de Engenharia de Construção – 8º BEC, do Comando do Exército.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SeinfraRod.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório da Auditoria de conformidade realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SeinfraRod, no período de 5/6 a 30/8/2019, com objetivo de avaliar o Termo de Execução Descentralizada de Crédito (TED) 308/2017, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o 8º Batalhão de Engenharia de Construção, para a execução das obras e serviços remanescentes da implantação e pavimentação da BR-163/PA, no segmento do km 354,9 ao km 419,9, com extensão total de 65 km.

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

9.1. nos termos do art. 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência:

9.1.1. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao 8º Batalhão de Engenharia de Construção de que deixar de executar a segunda camada da capa asfáltica (faixa C) logo após a execução do binder (primeira camada – faixa B) compromete a vida útil do pavimento, bem como contraria as especificações previstas no projeto executivo e o comando do art. 66 da Lei 8.666/1993, que impõe responsabilidade às partes pelas consequências da não execução parcial da obra;

9.1.2. ao 8º Batalhão de Engenharia de Construção de que exigir quantitativo mínimo de serviço relativo à qualificação técnico-profissional em processos licitatórios regidos pela Lei 8.666/1993 vai de encontro ao disposto no inciso I do §1º do art. 30 dessa lei;

9.2. arquivar este processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2521-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 019.309/2019-8

Natureza: Embargos de Declaração.
Órgão: Ministério da Cidadania.
Embargante: Ministério da Cidadania.

SUMÁRIO: MINISTÉRIO DA CIDADANIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM SOLICITAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO, AO TCU, DE PROCESSOS DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. ALEGAÇÃO DA OCORRÊNCIA DE CONTRADIÇÃO E OMISSÃO EM DELIBERAÇÃO QUE, CONHECENDO O PLEITO, SOBRESTOU O SEU EXAME E DETERMINOU A APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO PARA EFETIVA ANÁLISE DOS PROCESSOS A CARGO DO SOLICITANTE. CONHECIMENTO. PROVIMENTO DOS EMBARGOS PARA SANAR VÍCIOS EXISTENTES.

Com fundamento no disposto no art. 34, **caput**, da Lei 8.443/1992, dá-se provimento aos embargos de declaração para sanar os vícios apontados.

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração (peça 10) interpostos contra o Acórdão 1.809/2019-Plenário (peça 5), por meio do qual este Colegiado conheceu da Solicitação, formulada pelo Ministro de Estado da Cidadania, de prorrogação, até 31/12/2020, do prazo para encaminhamento, ao TCU, das Tomadas de Contas Especiais a cargo daquele órgão cuja contagem tenha se iniciado antes de 12/12/2016, nos termos seguintes:

"9.1. conhecer da presente Solicitação, nos termos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa TCU 71/2012 e sobrestar o seu exame;

9.2. fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Ministério da Cidadania elabore e encaminhe a esta Corte plano de ação para a efetiva análise das tomadas de contas especiais em estoque, do qual conste necessariamente as seguintes informações, dentre outras que entender pertinentes:

9.2.1. os critérios de priorização do exame dos processos, contemplando especialmente a materialidade do dano, o prazo prescricional para aplicação de sanção pecuniária (segundo entendimento fixado no Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário) e a quantidade de TCEs em nome do mesmo Responsável,

9.2.2. o tempo de trabalho consumido na instrução de cada processo na fase interna,

9.2.3. os meios disponíveis para dotar o setor competente da força de trabalho necessária,

9.2.4. a expectativa de remessa de lotes de processos ao TCU ao longo do tempo, até que se atinja o marco final do prazo solicitado, e

9.2.5. a identificação do gestor dos trabalhos;

9.3. fixar o prazo de 30 (trinta) dias para que a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial analise as informações a serem enviadas pelo Solicitante."

2. Nesta oportunidade, o Ministério da Cidadania opõe Embargos de Declaração à deliberação acima transcrita, alegando a presença dos seguintes vícios:

a) contradição entre o subitem 9.2 do Acórdão 1.809/2019-Plenário, que fixou o prazo de 60 (sessenta dias) para que o Ministério elaborasse e encaminhasse a esta Corte plano de ação para a efetiva análises das tomadas de contas especiais em estoque, e o item 8 do Voto, que discorreu sobre a conveniência de sobrestar este processo para que o solicitante encaminhasse a esta Corte plano de ação para efetiva análise das prestações de contas em estoque;

b) omissão do Acórdão no tocante a dar ciência à Casa Civil da Presidência da República sobre a necessidade de alocação, ao Ministério da Cidadania, de pessoal suficiente para fazer frente ao cumprimento do aludido plano de ação, conforme suscitado no Voto, bem como extensão dessa providência ao Ministério da Economia.

É o Relatório.

VOTO

Examinam-se os Embargos de Declaração opostos pelo Ministério da Cidadania contra o Acórdão 1.809/2019, por meio do qual o Plenário, examinando solicitação de prorrogação, até 31/12/2020, do prazo para encaminhar ao TCU as Tomadas de Contas Especiais a cargo daquele órgão cuja contagem tenha se iniciado antes de 12/12/2016, dela conheceu e suspendeu o seu exame, determinando que o Solicitante submetesse a esta Corte plano de ação para a efetiva análise dos processos em questão.

2. Conforme consta no Voto que orientou a decisão acima transcrita (peça 5), a solicitação foi motivada pela existência, naquele órgão, de um estoque de mais de 25.000 processos, formado em decorrência da absorção das competências anteriormente atribuídas aos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Cultura e do Esporte.

3. Diante da informação de que a Coordenação de Prestação de Contas daquela pasta dispunha de apenas 2 servidores – segundo afirmado no TC 021.222/2019-3, contemporâneo a esta solicitação – ponderei que tal força de trabalho seria insuficiente para que o Ministério da Cidadania realizasse as análises a cargo do concedente até mesmo com a prorrogação pleiteada, razão pela qual determinou-se que o solicitante apresente plano de ação para efetiva análise do material em estoque.

4. No mérito, resumidamente, o Embargante arguiu a presença dos seguintes vícios no Acórdão 1.809/2019-Plenário:

a) contradição entre o subitem 9.2 da parte dispositiva, que fixou prazo de 60 (sessenta dias) para que o Ministério elaborasse e encaminhasse a esta Corte plano de ação para a efetiva análises das tomadas de contas especiais em estoque, e o item 8 do Voto, que aludiu à conveniência de se sobrestar este feito para que o solicitante encaminhasse a esta Corte plano de ação para efetiva análise das prestações de contas em estoque;

b) omissão do Acórdão no tocante a dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, com vistas à alocação de pessoal suficiente para dar cumprimento ao plano de ação a ser apresentado, conforme suscitado no item 9 do Voto, com extensão dessa providência ao Ministério da Economia.

5. Assiste razão ao embargante no que diz respeito à insuficiência de informações para a compreensão da determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 1.809/2019-Plenário, segundo o qual o plano de ação a ser elaborado pelo Ministério da Cidadania deveria abordar as tomadas de contas especiais em estoque.

6. Tal redação foi elaborada em consonância com os limites objetivos da solicitação em apreço, que fez referência à extensão do prazo fixado no art. 19-A da Instrução Normativa 71/2012, com redação dada pela IN/TCU 76/2016, que assim dispõe:

"Art. 19-A. Os órgãos e entidades competentes têm até o dia 1º de dezembro de 2018 para encaminhar ao Tribunal de Contas da União as respectivas tomadas de contas especiais, nos casos exigidos pela legislação, cujas datas de início de contagem, na forma dos artigos 4º, § 1º, 11 e 13, são anteriores a 12 de dezembro de 2016, data da publicação da IN-TCU nº 76/2016, aplicando-se o disposto no art. 12 às hipóteses de descumprimento do citado prazo, inclusive no tocante às sanções a

serem impostas aos responsáveis.”*(AC)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016)*

7. Considerando a literalidade desse dispositivo, o subitem 9.2 do Acórdão 1.809/2019-Plenário referiu-se a “tomadas de contas especiais” em estoque. Ocorre que o prazo a que alude o art. 19-A da IN TCU 71/2012 aplica-se não apenas às tomadas de contas especiais regularmente constituídas antes de 12/12/2016, mas também às prestações de contas anteriores a essa data que deixaram de ser examinadas pelo concedente ou pelo seu sucessor no momento devido ou que, tendo tido sua análise iniciada, não chegaram a um parecer conclusivo. Tanto que a petição inicial da solicitação alude à existência de 25.000 processos em estoque, sem distinguir entre prestação de contas e tomadas de contas especiais. Daí a referência, no item 8 do Voto, à necessidade de que o plano de ação abranja a efetiva análise de prestações de contas.

8. Nesse contexto, cabe esclarecer que o plano de ação a que alude o subitem 9.2 deverá compreender todos os processos constituídos antes de 12/12/2016 que ainda não tenham sido enviados ao TCU, o que abrange as prestações de contas cujo exame não tenha sido iniciado, aquelas pendentes de apreciação conclusiva pelo concedente, bem como as tomadas de contas especiais instauradas, sejam elas decorrentes da conversão da prestação de contas ou da omissão no dever de prestá-las.

9. Portanto, proponho que o subitem 9.2 do Acórdão 1.809/2019-Plenário passe a ter a seguinte redação:

“9.2 fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Ministério da Cidadania elabore e encaminhe a esta Corte plano de ação para a efetiva análise de todos os processos de contas anteriores a 12/12/2016 que ainda não tenham sido encaminhados a esta Corte – incluindo as prestações de contas pendentes de análise ou de apreciação conclusiva, bem como as tomadas de contas especiais decorrentes da reprovação de prestações de contas ou da omissão no dever de prestá-las –, do qual constem necessariamente as seguintes informações, dentre outras que entender pertinentes:”

10. Ainda com relação ao subitem 9.2 do Acórdão 1.809/2019-Plenário, considero pertinente esclarecer que o prazo ali fixado deve ser contado a partir da notificação do Acordão proferido nestes Embargos de Declaração.

11. No que tange à conveniência de se dar ciência à Casa Civil da Presidência da República sobre a matéria em apreço, de fato cabe incorporá-la à parte dispositiva da deliberação, pelos motivos já expostos no item 3 **supra**.

12. A extensão dessa providência ao Ministério da Economia justifica-se pela absorção da competência do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão relativa à coordenação e gestão do sistema de pessoal civil, prevista no art. 31 da Lei 13.844/2019.

Pelo exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2522/2019 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 019.309/2019-8.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Órgão: Ministério da Cidadania.
4. Embargante: Ministério da Cidadania.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes Embargos de Declaração contra o Acórdão 1.809/2019-Plenário, proferido na Solicitação de prorrogação, até 31/12/2020, do prazo para encaminhamento ao TCU das Tomadas de Contas Especiais atualmente a cargo do Ministério da Cidadania cuja contagem tenha se iniciado antes de 12/12/2016.

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-lhes provimento;

9.2. dar ao subitem 9.2 do Acórdão 1.809/2019-Plenário a seguinte redação:

"9.2 fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Ministério da Cidadania elabore e encaminhe a esta Corte plano de ação para a efetiva análise de todos os processos de contas anteriores a 12/12/2016 não encaminhados a esta Corte – incluindo as prestações de contas pendentes de análise ou de apreciação conclusiva, bem como as tomadas de contas especiais decorrentes da reprovação de prestações de contas ou da omissão no dever de prestá-las –, do qual constem necessariamente as seguintes informações, dentre outras que entender pertinentes:"

9.3. esclarecer que o prazo de 60 (sessenta) dias para cumprimento do subitem 9.2 do Acórdão 1.809/2019-Plenário deve ser contado a partir da notificação deste Acordão proferido em embargos de declaração;

9.4. acrescentar ao Acórdão 1.809/2019-Plenário o seguinte dispositivo:

"9.4. dar ciência desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia, com vistas à alocação de pessoal suficiente ao cumprimento do plano de trabalho a ser apresentado pelo Ministério da Cidadania, nos termos do subitem 9.2;"

9.5. dar ciência desta deliberação ao Embargante.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2522-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 027.365/2019-0.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal e Ministério do Desenvolvimento Regional.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. FISCOBRAS 2019. OBRAS DE AMPLIAÇÃO DA ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ÁGUA – ETA SUMARÉ V NO MUNICÍPIO DE SOBRAL/CE. ANÁLISE DE PREÇOS EVIDENCIA QUE O DESCONTO OFERTADO PELA LICITANTE VENCEDORA DO CERTAME SUPERA O SOBREPREÇO DETECTADO NO ORÇAMENTO-BASE DA CONCORRÊNCIA 008/2019–SEINF/CPL, DE TAL FORMA QUE RESTA AFASTADA A POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se da Auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, em cumprimento ao Acórdão 835/2019 – Plenário (TC 029.671/2018-3, Fiscobras 2019), para análise do Edital da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL, do tipo menor preço, executado em regime de empreitada por preço unitário, com vistas à contratação de empresa para executar as obras de ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto – ETA Sumaré V, localizada no Município de Sobral/CE, no período compreendido entre 03/07/2019 a 21/08/2019.

2. A fiscalização teve como objetivo avaliar a conformidade do aludido certame, com valor total estimado em R$ 14.902.076,79, sendo que os recursos federais são oriundos do Termo de Compromisso 0424.367-92 (Siafi 682807), com vigência até 30/6/2020, celebrado entre o Município de Sobral/CE e o então Ministério das Cidades, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, representado pela Caixa Econômica Federal, com previsão de repasse de R$ 11.542.111,86.

3. A seguir, reproduzo, com os ajustes de forma necessários, excerto do Relatório de Auditoria da peça 16, em que constam, dentre outros tópicos, a importância socioeconômica do empreendimento, a visão geral do objeto, as questões de auditoria, a metodologia empregada e os achados de equipe da unidade técnica especializada:

"I.1. Importância socioeconômica

3. O objeto do certame visa a contratação de empresa especializada para execução de ampliação do sistema de abastecimento de água da sede municipal, mais especificamente a ampliação da Estação de Tratamento de Água – ETA Sumaré V, em Sobral/CE.

4. Em que pese não seja possível afirmar com precisão o número de famílias beneficiadas; verificou-se, segundo dados do censo de 2010, que o bairro de Sumaré V possuía naquele ano população de residentes de 16.060 pessoas e um total de domicílios permanente de 4.524 unidades.

5. Ademais, a ampliação dos serviços de saneamento básico, como o abastecimento de água potável, se reveste de importância social indiscutível para a população, principalmente de baixa renda, por, dentre outros motivos, reduzir a incidência de doenças veiculadas pela ausência desses serviços, contribuindo para o incremento da saúde e qualidade de vida das pessoas.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

6. A auditoria em tela é amparada no Acórdão 835/2019 - TCU - Plenário, que elenca o rol de fiscalizações a serem realizadas no âmbito do Fiscobras 2019. No caso, trata-se de um dos editais cuja fiscalização ficou autorizada no aresto, sem definição prévia do objeto. Os trabalhos foram realizados entre 19/08/2019 e 30/08/2019.

7. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos recursos envolvidos, R$ 14.902.076,79, a possibilidade de atuação preventiva do controle externo, uma vez que o certame ainda está em andamento, não tendo sido homologado, adjudicado e assinado o contrato até o final desta fiscalização, e a importância social do empreendimento.

II.2. Visão geral do objeto

8. O Edital Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL (Evidência 1) tem por objeto a contratação de empresa especializada para execução de ampliação do sistema de abastecimento de água da sede municipal, a ser concluída no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco dias corridos), com valor estimado em R$ 14.902.076,79.

9. O projeto contempla a execução de uma Estação de Tratamento de Resíduos Gerados (ETRG) para a ETA Sumaré existente, e a implantação da Estação de Tratamento - ETA Sumaré V, contemplando a ampliação da estação de tratamento de água bruta em mais 2 (dois) módulos e a readequação de tecnologias de filtração e decantação (Evidência 8).

10. A ETA existente no bairro Sumaré tem, atualmente, capacidade de tratamento de 320 L/s através de 3 módulos de sistema de tratamento convencional, constituído por floculador com chicanas, seguido de decantador de placas e, na sequência, filtração.

11. Ao final da ampliação o sistema terá, como um todo, a capacidade de tratar uma vazão de 520 L/s, suficiente para atender um crescimento populacional estimado num prazo de 20 anos.

II.3.Objetivo e questões de auditoria

12. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de ampliação da Estação de Tratamento de Água Sumaré V, em Sobral/CE.

13. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: O edital da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL possui cláusulas com potencialidade para causar restrição à competitividade do certame?

b) Questão 2: Os preços dos serviços definidos no orçamento da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL são compatíveis com os valores de mercado?

14. Em vista do tempo exíguo para realização da fiscalização no âmbito do Fiscobras 2019, não foram formuladas questões relativas à qualidade do projeto licitado.

II.4.Metodologia utilizada

15. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009) que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI 100 e 400.

16. Na fase de planejamento, nas duas questões de auditoria foram previstos testes de observância e substantivos, desdobrados em procedimentos de auditoria previstos na matriz de planejamento que compõe a peça 5 do presente processo.

17. Na questão 1 (avaliação de potenciais cláusulas restritivas à licitação) aplicou-se procedimento de análise documental (Edital 008/2019-SEINF/CPL e justificativas e esclarecimentos apresentados pela CPL por meio do Ofício 431/2019-GABPREF).

18. Na questão 2 (avaliação da compatibilidade do orçamento estimativo aos valores de mercado), aplicou-se procedimento de conferência de cálculo, análise de documentos (planilha orçamentária, composições de preços unitários, composição de encargos sociais e Bonificações e Despesas Indiretas – BDI, relatórios de consulta aos sistemas oficiais de referência de custos - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi e Sistema de Custos Referenciais de Obras – Sicro).

19. Adotou-se como premissa de análise o Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MLPUA), cuja metodologia de cálculo considera a soma dos valores unitários que estejam acima dos referenciais, sem que haja nenhuma compensação com os itens cujos preços tenham sido subavaliados. A mostra analisada foi selecionada por meio da elaboração da curva ABC de serviços, tendo-se analisado itens cuja soma de valores alcança o percentual de 51,2% do total orçado.

II.5.Limitações inerentes à auditoria

20. Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

II.6.Volume de recursos fiscalizados

21. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 14.902.076,79, que se refere ao valor do orçamento base da licitação.

II.7.Benefícios estimados da fiscalização

22. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle por parte do órgão jurisdicionado.

III. Achados de auditoria

III.1. Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

23. Em análise realizada na planilha orçamentária base para a licitação Concorrência Pública n. 08/2019-SEINF/CPL (Evidência 4), foram encontrados indícios de sobrepreço individual em alguns

dos itens orçamentários, somando **R$ 623.126,82**, decorrentes da constatação de preços excessivos em relação aos valores de mercado, configurando infração aos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto 7.983/2013.

24. O sobrepreço foi apurado com base no Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MLPUA), cuja metodologia de cálculo considera a soma dos valores unitários que estejam acima dos referenciais, sem que haja nenhuma compensação com os itens cujos preços tenham sido subavaliados. Nesse método, uma planilha contratual apresenta sobrepreço sempre que algum dos seus serviços apresentar valor acima do preço unitário de referência. O foco se situa em cada serviço isoladamente, a partir da premissa de que o preço unitário de nenhum item da planilha pode ser injustificadamente superior ao paradigma de mercado.

25. No âmbito deste Tribunal, mediante o Acórdão 2.319/2009-TCU-Plenário, o referido método foi chancelado como padrão a ser adotado para a quantificação de sobrepreço, notadamente nos casos de obras ainda em fase de licitação.

26. Assim, em que pese a análise do contrato ter resultado em sobrepreço global na monta de R$ 413.297,69 quando considerada a compensação dos itens subavaliados, o valor apurado como irregular deve considerar apenas o somatório daqueles sobrelevados. Foram desconsiderados, no montante apurado como sobrelevado, apenas alguns itens cujo sobrepreço foi de baixo valor, tendo sido considerado como mera oscilação de preço.

27. O sobrepreço apurado (R$ 623,1 mil) corresponde a cincia. A tabela abaixo mostra o resumo da análise, que se encontra detalhada na Evidência 3:

Tabela 6 – Resumo do sobrepreço apurado

Planilha Orçamentária						Referência			Análise
Cód	**Descrição do Serviço**	**n**	**Quantid.**	**Preço Unit c/ BDI**	**Preco Parcial**	**Código**	**Preço Unit c/ BDI**	**Preço Parcial com BDI**	**Sobrepreço**
1399	FORMA PLANA CHAPA COMPENSADA PLASTIFICADA, ESP.= 12mm UTIL. 5X	2	8.253,48	12,19	9.937,77	Sicro 3108013 + INCC 01/01/2019 a 01/02/2019[1]	4,46	7.061,93	**228.864,13**
2842	IMPERMEABILIZAÇÃO C/ CIMENTO CRISTALIZANTE, BASE ACRÍLICA	2	7.124,16	8,13	2.638,63	Sinapi 83735	5,15	4.140,16	**21.236,94**
2822	FORMA CURVA CHAPA COMPENSADA PLASTIFICADA, ESP.= 12mm	2	1.393,59	43,55	7.569,28	Sicro 3106552 + INCC 01/01/2019 a 01/02/2019[2]	26,80	6.706,18	**162.705,45**
2825	FORMA CURVA CHAPA COMPENSADA RESINADA, ESP.= 12mm	2	737,37	23,74	10.057,32	Sicro 3107970 + INCC 01/01/2019 a 01/02/2019[2]	21,45	89.550,78	**75.426,93**
0034	ADIÇÃO DE IMPERMEABILIZANTE PARA CONCRETO ESTRUTURAL	3	1.363,93	78,47	84.372,71	Sinapi 7325[3]	6,82	63.854,82	**43.171,97**

3320	CIMBRAMENTO DE MADEIRA	3	1.747,37	45,10	62.119,00	Sinapi 73301	1,29	19.727,20	**59.070,76**
0776	"CHAPISCO C/ ARGAMASSA DE CIMENTO E AREIA S/PENEIRAR TRAÇO 1:3ESP.= 5mm P/PAREDE"	2	11.490,88	6,58	59.637,67	Sinapi 87878	3,74	42.999,73	**32.650,65**
TOTAL									**62.126,82**

[1] A composição do Sicro considerou que a utilização da forma seria de 3 vezes. Pesquisa no Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe (ORSE) (database: 02/2019) apresentou custo unitário em serviço homônimo ao da planilha orçamentária (11644/ORSE) no valor R$ 57,29/m² (R$ 72,67/m² com o BDI), estando abaixo do parâmetro do Sicro considerado.

[2] Os parâmetros do Sicro referem-se a formas com espessura de 10mm, menor que a considerada no orçamento.

[3] Foi considerado o custo insumo que estava medido por Kg, multiplicado pela quantidade utilizada na composição.

Fonte: Elaboração Própria (Evidência 3).

28. Considerando o período de referência dos valores licitados, para a verificação dos valores dos insumos e serviços, foram considerados os preços constantes no Sinapi na database fevereiro de 2019 e no Sicro na database janeiro de 2019, considerando a atualização destes pelo Índice Nacional da Construção Civil (INCC) para o mês de fevereiro de 2019 (Evidência 5, 6 e 7).

29. Ressalta-se que a planilha orçamentária da contratação foi elaborada a partir, principalmente, dos preços de insumos e serviços constantes nas Tabelas de Custos da Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará (Seinfra/CE).

30. Ainda que esta referência seja um banco de preços oficial do Estado, está pacificado o entendimento desta Corte de que o Sinapi deve ser adotado como limite superior de custos unitários de materiais e serviços de obras públicas executadas com aporte de recursos federais (Acórdãos TCU 763/2007, 1.891/2008, 1.140/2011, 1.176/2012, 2.056/2015 e 719/2018, todos do Plenário).

31. Ademais, esta Corte de Contas já se pronunciou no sentido de que, inexistindo referências no Sinapi, o Sicro deve ser utilizado (Acórdão 2.668/2013-TCU-Plenário). Nesse sentido, o TCU também firmou entendimento de que os sistemas Sicro e Sinapi possuem preferência frente a outros sistemas de custos e eventuais cotações de mercado (Acórdão 3.272/2011-TCU-Plenário).

32. Essas deliberações objetivaram garantir o cumprimento dos arts. 3º a 6º do Decreto Federal 7.983/2013, que definem que apenas se não houvesse referências no Sinapi ou Sicro, outros sistemas poderiam ser utilizados para a estimativa orçamentária da obra. **In verbis:**

‘Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi [...].

[...]

Art. 4º O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT [...].

Art. 5º O disposto nos arts. 3º e 4º não impede que os órgãos e entidades da administração pública federal desenvolvam novos sistemas de referência de custos, desde que demonstrem sua necessidade por meio de justificativa técnica e os submetam à aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Parágrafo único. **Os novos sistemas de referência de custos somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º**, incorporando-se às suas composições de custo unitário os custos de insumos constantes do Sinapi e Sicro.

Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado. [grifo nosso]'

33. Dessa forma, entende-se que os sistemas referenciais de preços oficiais não poderiam ser desconsiderados na elaboração do orçamento da obra. Esse fato deu causa ao sobrepreço, em afronta aos critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos do orçamento da União, previstos no Decreto Federal 7.983/2013.

34. Para esse fato, caberia proposta de realizar a oitiva da Prefeitura Municipal de Sobral/CE para que fossem prestados esclarecimentos a respeito do sobrepreço identificado em alguns dos itens do orçamento referencial da licitação.

35. Contudo, analisando o resultado da licitação (Evidência 2, p. 28), constatou-se que o desconto ofertado pela licitante melhor colocada no certame superou, em muito, o sobrepreço identificado. A proposta apresentada pela empresa Athos Construções Ltda, vencedora da fase de julgamento, foi de R$ 11.743.270,51, configurando um desconto de R$ 3.158.806,28, isto é, 21,2% em relação ao valor estimado pela Prefeitura.

36. Nesse contexto, conclui-se que os fatos narrados não se enquadram nos conceitos definidos nos incisos do art. 118 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), que definem irregularidades graves, sendo caracterizados como irregularidade de cunho formal, que não se reveste de gravidade suficiente para justificar a desconstituição de atos administrativos já realizados, e tampouco ensejar aplicação de sanção a responsáveis, ensejando a classificação do presente achado como "falhas/impropriedades" (F/I), conforme define o art. 2º, inciso VII, da Resolução TCU 280/2016.

37. No que concerne à proposta de encaminhamento, entende-se que a deliberação a ser proferida deve se limitar a advertir à PM de Sobral/CE sobre a constatação de indícios de sobrepreço no âmbito da Edital 008/2019, que devem ser afastados em eventuais novos procedimentos licitatórios.

38. Desta forma, com vistas a evitar a ocorrência de falha semelhante, propõe-se que seja dada ciência à Prefeitura Municipal de Sobral/CE que, na formação do preço de referência de obras a serem custeadas com recursos da União, a utilização de custos unitários de serviços superiores aos indicados nos sistemas de referência Sinapi e Sicro, fato constatado no orçamento base da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL, constitui infração ao disposto nos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto 7.983/2013.

Conclusão

39. Em razão das questões de auditoria apresentadas no tópico II.3., este trabalho buscou verificar a existência de cláusulas com potencialidade para causar restrição à competitividade do certame e avaliar se os preços dos serviços definidos no orçamento eram compatíveis com os valores de mercado.

40. Em relação ao primeiro quesito, o Edital da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL não apresentou cláusulas com potencial de causar restrição à competitividade do certame. Foram avaliados a razoabilidade dos critérios adotados no instrumento convocatório para habilitação e julgamento das propostas, principalmente os relacionados às exigências de capacidade técnica, operacional e financeira da licitante e dos responsáveis técnicos. Também se verificaram a existência, no edital, de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global e as regras de medição dos serviços.

41. Corroboram a conclusão da equipe acerca da competitividade o fato de que oito empresas apresentaram propostas comerciais, tendo a primeira colocada ofertado preço global inferior em 21% ao orçamento base da licitação. Até o final da fase de execução desta fiscalização não foram interpostos impugnações e recursos ao certame, conforme informações prestadas pela Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Sobral/CE (Evidência 2).

42. Quanto ao segundo quesito, que visava identificar se os preços dos serviços definidos no orçamento da obra eram compatíveis com valores de referência de mercado, constataram-se indícios de sobrepreços individuais em alguns dos itens constantes na parte "A" da curva ABC, os quais totalizaram R$ 623.126,82, apurado pelo método MLPUA. Contudo, analisando o resultado da licitação, em que o desconto ofertado pela licitante vencedora do certame foi de 21,2% em relação ao valor estimado pela Prefeitura, verifica-se que a proposta vencedora elidiu o indício de sobrepreço identificado."

4. Diante do exposto, a equipe de auditoria, com a anuência da Diretora e do titular da SeinfraUrbana (peças 65/67), propõe ao Tribunal:

4.1. com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência ao Município de Sobral/CE acerca da constatação da adoção de custos unitários acima dos preços de mercado no orçamento-base da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL, em infração ao disposto nos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto 7.983/2013, alertando que, para os próximos certames realizados para implementação de obras custeadas com recursos federais, o orçamento-base deve ser elaborado com utilização das composições de custos unitários previstas nos sistemas de referência (Sinapi e Sicro);

4.2. com fundamento no art. 169, inciso V, da Resolução-TCU 246/2011 – Regimento Interno do TCU, arquivar o presente processo.

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório da Auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, com o objetivo de analisar o Edital da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL, do tipo menor preço, executado em regime de empreitada por preço unitário, com vistas à execução das obras de ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto – ETA Sumaré V, localizada no Município de Sobral/CE, no período compreendido entre 03/07/2019 a 21/08/2019.

2. A fiscalização teve como objetivo avaliar a conformidade do aludido certame, com valor total estimado em R$ 14.902.076,79, sendo que os recursos federais são oriundos do Termo de Compromisso 0424.367-92 (Siafi 682807), com vigência até 30/6/2020, celebrado entre o Município de Sobral/CE e o então Ministério das Cidades, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, representado pela Caixa Econômica Federal, com previsão de repasse de R$ 11.542.111,86.

3. Atualmente, a ETA existente no bairro Sumaré possui capacidade de tratamento de 320 litros por segundo, em 3 módulos de sistema de tratamento convencional (floculador com chicanas, seguido de decantador de placas e, na sequência, filtração).

4. O projeto de ampliação prevê a construção de uma Estação de Tratamento de Resíduos Gerados (ETRG) e mais 2 módulos de sistema de tratamento convencional, bem como utilização de novas tecnologias de filtração e decantação, de tal forma que haverá um aumento da vazão da Estação de Tratamento - ETA Sumaré V que passará a ter capacidade para 520 litros por segundo.

5. Como visto no relatório precedente, na análise do orçamento-base da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL foram detectados indícios de sobrepreço em alguns itens de serviço, alcançando-se o montante total de R$ 623.126,82 (4,18% do valor estimado para a contratação), com base no Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MLPUA), cuja metodologia de cálculo considera a soma dos serviços que estejam acima dos sistemas referenciais de valores de mercado, sem que haja nenhuma compensação com os outros itens do orçamento cujos preços tenham sido subavaliados.

6. Após ser realizada a licitação, constatou-se que o desconto ofertado pela licitante melhor colocada no certame foi muito superior ao sobrepreço identificado, tendo em vista que a proposta apresentada pela empresa Athos Construções Ltda, vencedora da fase de julgamento, foi de R$ 11.743.270,51, configurando um desconto de R$ 3.158.806,28, ou seja, 21,2% em relação ao valor estimado pela Prefeitura.

7. Diante desse contexto, a unidade técnica especializada propõe que seja dada ciência ao Município de Sobral/CE sobre a constatação da adoção de custos unitários acima dos preços de mercado no orçamento-base da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL, em infração ao disposto nos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto 7.983/2013, alertando que, para os próximos certames realizados para implementação de obras custeadas com recursos federais, o orçamento-base deve ser elaborado com utilização das composições de custos unitários previstas nos sistemas de referência (Sinapi e Sicro).

8. Manifesto minha anuência ao encaminhamento sugerido pela SeinfraUrbana e adoto como minhas razões de decidir as argumentações explicitadas por aquela unidade técnica especializada, fazendo, contudo, algumas ponderações.

9. Por meio do Acórdão 2.319/2009 – Plenário (Rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), este Tribunal chancelou a utilização do Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados para apuração de sobrepreço nas fiscalizações de obras públicas.

10. Acrescente-se, ainda, que, na análise da adequabilidade dos custos unitários de serviços associados à implementação de obras públicas, devem ser adotados os preços previstos nos sistemas referenciais Sicro e Sinapi, consoante pacífica jurisprudência desta Corte de Contas, havendo, inclusive, imposição legal nesse sentido contida nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

11. Especificamente acerca da metodologia de cálculo do sobrepreço em obras públicas, trago à baila trecho do Voto do Ministro Bruno Dantas que embasou o Acórdão 3.204/2016 – Plenário:

“15. No que tange à metodologia de cálculo do sobrepreço, verifico que a unidade procedeu a duas apurações, com vistas a facilitar a deliberação desta Corte:

a) utilizando-se o Método de Limitação dos Preços Unitários Ajustado (MLPUA), o valor do sobrepreço foi de R$ 14.922.888,78;

b) adotando-se o Método de Limitação do Preço Global (MLPG), o valor do sobrepreço foi de R$ 9.570.744,68.

16. Em parecer para o Acórdão 1.219/2014 – Plenário, o ilustre Procurador-Geral, Paulo Soares Bugarin, delimitou da seguinte forma a distinção entre os dois critérios:

‘A diferença entre tais metodologias consiste basicamente na possibilidade de compensar, na análise de preços de um mesmo contrato, serviços superavaliados e serviços com desconto. O sobrepreço calculado conforme o MLPUA decorre da simples soma dos valores unitários que ultrapassem os preços referenciais, sem que haja nenhum tipo de compensação com eventuais itens subavaliados. Por sua vez, o MLPG adota uma visão mais global do contrato ao prever a compensação de itens superavaliados com itens subavaliados.

Na prática, com base no MLPUA, uma planilha contratual apresenta sobrepreço sempre que algum dos seus serviços apresentar valor acima do preço unitário de referência. Nessa linha, enfoca-se cada serviço isoladamente, a partir da premissa de que o preço unitário de nenhum item da planilha pode ser injustificadamente superior ao paradigma de mercado. O contrato apresentará sobrepreço mesmo que seu preço global esteja compatível com os parâmetros de mercado.

Já pelo MLPG, só haverá sobrepreço em um contrato se a soma dos valores superavaliados superar a soma dos valores subavaliados, uma vez que se admite a compensação.'

17. O adequado deslinde do caso depende, portanto, da definição da metodologia a ser empregada para o aludido cálculo. Em razão de as irregularidades terem sido identificadas ainda em fase de edital, a unidade instrutiva entende que, para efeito de apuração do sobrepreço, se mantenha a adoção do MLPUA ante as justificativas constantes nos itens 73 a 76 da instrução transcrita no Relatório precedente, fundamentadas em precedentes desta Corte de Contas (Acórdãos 2.319/2009 e 3.443/2012, ambos do Plenário).

18. A jurisprudência do Tribunal sobre a matéria vem se consolidando no sentido do que restou examinado e decidido no Acórdão 1.219/2014-TCU-Plenário, o qual foi relatado pela Ministra Ana Arraes e acolheu o posicionamento do Ministério Público de Contas (voto condutor do Acórdão, destaques acrescidos):

'a) não existe método padrão para cálculo de sobrepreço aplicável genericamente a todas as situações, **devendo tal opção ser realizada à luz das peculiaridades do caso concreto**;

b) não é adequada a fixação do Método da Limitação dos Preços Unitários como metodologia prioritária na análise de contratos de obras públicas realizada pelo TCU, embora tal técnica possa ser adotada preferencialmente na análise de editais;

c) o Método da Limitação de Preços Globais, na maior parte das vezes, apresenta-se como mais apropriado na análise de contratos de obras públicas, com amparo de farta jurisprudência do TCU, **ressalvadas as especificidades da situação concreta em exame**;'

19. Ou seja, embora, em geral, o Método de Limitação por Preço Global (MLPG) seja o critério mais adequado para a análise de contratos, **os contornos da situação fática podem conduzir o Tribunal a adotar metodologia distinta**. Esse é o posicionamento do Tribunal, o qual tomo como premissa para a presente decisão.

20. De fato, as circunstâncias deste caso concreto indicam a adequação da opção feita pela unidade técnica. Como pode ser observado no histórico do processo, todos os acontecimentos supramencionados demostram que as irregularidades foram apontadas ainda na fase de edital e concretizadas com assinatura do contrato a despeito da recomendação do TCU.

21. É certo que, inicialmente, o sobrepreço ainda não havia sido apurado. Mas, desde a primeira manifestação da unidade técnica, ficou claro que havia questionamentos quanto à orçamentação desenvolvida e que o assunto deveria aprofundado ao longo do processo de controle externo.

22. Dessa forma, quando o contrato foi iniciado, as partes já sabiam que a questão orçamentária estava sob investigação do Tribunal, razão pela qual julgo adequado que os preços abaixo dos referenciais apresentados na proposta da Delta não sejam computados para o abatimento do sobrepreço.

23. Do contrário, criaríamos a seguinte estrutura de incentivos: identificado sobrepreço em edital, seria interessante para as empresas assinar estrategicamente o contrato, a despeito do posicionamento do Tribunal, a fim de garantir critério mais apropriado a seus interesses mais imediatos.

24. Ademais, neste caso específico, tratava-se de segunda etapa de obra iniciada na primeira fase pela própria Delta. Considerando a restrição à competitividade presente no Edital, conforme abordado na análise das audiências, é reduzida a possibilidade de que a vencedora tenha se esforçado para oferecer o máximo desconto. Ao contrário, praticamente reproduziu o preço da Administração, pois sua proposta trouxe apenas um desconto de meros 3,43% em relação ao valor orçado pelo Into. Cabe ressaltar que a empresa tinha mais e melhores informações sobre o empreendimento que as empresas que apresentaram cotações à MHA na etapa de elaboração do orçamento, uma vez que já se encontrava instalada no canteiro da obra.

25. No que tange à metodologia da Curva ABC, quando a empresa assegura que, caso fosse feita uma análise do conjunto, haveria sobrepreço de apenas 8,78%, o qual não seria considerado materialmente relevante, observo que a empresa utilizou uma maneira distinta de aferir o sobrepreço.

26. É possível verificar que, enquanto a unidade técnica elaborou Curva ABC com os serviços mais significativos, a Delta se defendeu apresentando valores globais pouco detalhados para todos os sistemas da obra. Como na Curva ABC só havia alguns valores 'agrupados' de serviços, a exemplo de Marcenaria, Paisagismo e Refrigeração, não foi possível comparar todos os itens fornecidos pela empresa com os valores analisados pelo TCU. Os Sistemas Eletrônicos, a exemplo dos sistemas de enfermagem, senhas, relógio etc., não constaram como um todo na Curva ABC, já que seus itens foram analisados individualmente pela Secob, a depender de sua materialidade.

27. No que se refere ao argumento de que a análise se deu sobre o contrato assinado, e não sobre o orçamento da licitação, o que justificaria a não adoção do MLPUA, a jurisprudência desta Corte de Contas preceitua que devem ser considerados os descontos na análise de contratos, a depender do caso concreto, conforme exposto alhures. Por isso, incorporei o entendimento da unidade técnica de estar justificada a manutenção do método em razão das circunstâncias peculiares do caso concreto.

28. Nesse sentido é o entendimento do Acórdão 3.650/2013-Plenário:

'2. A metodologia a ser aplicada para a quantificação de sobrepreço deve ser avaliada em cada caso concreto. **Em situações normais, o Método de Limitação dos Preços Unitários Ajustado é cabível para avaliação de sobrepreço ainda na fase editalícia; enquanto o Método da Limitação do Preço Global deve ser aplicado no caso de contratos assinados**.'

29. Por fim, não merecem acolhimento os argumentos trazidos nos itens 9 a 14 do memorial de peça 172 – p. 10, em que a empresa tenta demonstrar que, caso a planilha do edital tivesse sido a sugerida pela Secob em vez daquela pelo Into, o valor final por ela apresentado permaneceria o mesmo, pois haveria ajustes apenas nos preços unitários para adequação aos novos preços sugeridos.

30. A metodologia própria de definição de propostas de preços de cada empresa não pode ser objeto de apreciação, já que só a empresa detém informações sobre sua experiência, seus equipamentos e profissionais.

31. **Para que o preço final seja vantajoso para a Administração, uma ampla competição é esperada em qualquer licitação, incorporando bons descontos em relação aos referenciais de mercado (Sinapi e Sicro). As propostas devem incluir, por exemplo, ganhos de escala, 'efeito barganha' e outros que não estão presentes nos referenciais oficiais. Consoante normativos vigentes, valores que ultrapassem os ditos pardigmas, devem ter justificativa detalhada pelos responsáveis**.

32. Assim, considerando mais apropriada aos contornos do caso em análise a utilização da Metodologia de Limitação dos Preços Unitários Ajustado, a SecobEdificações demonstra, conforme pode ser observado no Relatório precedente, que a empresa teria a receber R$ 3.799.080,71 (R$ 18.721.969,49 – R$ 14.922.888,78).

(...)

35. Em função dessas ponderações, acolho, a proposta da unidade técnica de determinar que, no prazo de 30 dias, o Into utilize o valor do saldo contratual de R$ 18.721.969,49, por ele retido de ofício, já considerado o encontro de contas negociado com a contratada, para liquidação do sobrepreço remanescente no Contrato 16/2010, perfazendo o montante de R$ 14.922.888,78 (data-base maio de 2010)." (grifos acrescidos)

12. Alinhado a esse entendimento, retornando ao caso concreto que ora se analisa, ainda na fase de licitação, considero adequada a utilização, nestes autos, do Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados, bem como a comparação efetuada pela Seinfraurbana com os referenciais de mercado previstos no Sinapi e no Sicro.

13. Contudo, deve ser levado em consideração o fato de que o elevado desconto obtido com a menor proposta (21,2%) suplantou o possível prejuízo à Administração Pública decorrente do sobrepreço detectado no orçamento-base (4,18%), de tal forma que não há débito configurado nestes autos.

14. Nesse contexto, considero adequada a proposta da SeinfraUrbana no sentido de dar ciência ao Município de Sobral/CE acerca da constatação da adoção de custos unitários acima dos preços de

mercado no orçamento-base da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL, em infração ao disposto nos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto 7.983/2013, alertando que, para os próximos certames realizados para implementação de obras custeadas com recursos federais, o orçamento-base deve ser elaborado com utilização das composições de custos unitários previstas nos sistemas de referência (Sinapi e Sicro). Ante exposto, acolho a proposta da SeinfraUrbana e voto por que seja adotada a Deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2523/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.365/2019-0.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado/Responsáveis:
3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
3.2. Responsável: Ivo Ferreira Gomes (362.581.993-72).
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal e Ministério do Desenvolvimento Regional.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana.
8. Representante legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Auditoria decorrente de fiscalização realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, com o objetivo de analisar o Edital da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL, do tipo menor preço, executado em regime de empreitada por preço unitário, com vistas à contratação de empresa para executar as obras de ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto – ETA Sumaré V, localizada no Município de Sobral/CE, no período compreendido entre 03/07/2019 a 21/08/2019.

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. 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência ao Município de Sobral/CE acerca da constatação da adoção de custos unitários acima dos preços de mercado no orçamento-base da Concorrência Pública 008/2019-SEINF/CPL, em infração ao disposto nos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto 7.983/2013, alertando que, para os próximos certames realizados para implementação de obras custeadas com recursos federais, o orçamento-base deve ser elaborado com utilização das composições de custos unitários previstas nos sistemas de referência (Sinapi e Sicro).;

9.2. com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, encerrar o presente processo e arquivar os autos.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2523-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 017.237/2017-3
Apensos: TC 000.345/2019-9, TC 018.121/2017-9, TC 001.213/2016-4

Natureza: Monitoramento
Entidade: Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
Interessados: Consórcio Biotec (13.451.627/0001-00); Mabel Seixas Menge (020.142.914-46)
Representação legal: Humberto de Souza Ferro Junior (16602/OAB-DF), representando o Consórcio Biotec.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. OBRAS DA SEGUNDA FASE DE IMPLANTAÇÃO DA FÁBRICA DE HEMODERIVADOS E BIOTECNOLOGIA DA EMPRESA BRASILEIRA DE HEMODERIVADOS (HEMOBRÁS), EM GOIANA/PE. ENCERRAMENTO DO CONTRATO. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. ENCONTRO DE CONTAS DO CONTRATO 2/2011. DANO AO ERÁRIO. RISCO DE QUE SEJAM FEITOS NOVOS PAGAMENTOS DEVIDAMENTE AFASTADO. RECLASSIFICAÇÃO DE IG-P PARA IG-C. COMUNICAÇÃO À CMO. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TCE.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, o parecer do auditor da Secretaria de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana (Peça 62), com a anuência dos respectivos dirigentes, nos seguintes termos:

*"**I. INTRODUÇÃO***

Cuidam os autos do processo de monitoramento autuado para acompanhar o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 2.344/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 018.121/2017-9), o qual tratou da auditoria das obras da segunda fase de implantação da fábrica de hemoderivados e biotecnologia da Empresa Brasileira de Hemoderivados (Hemobrás), em Goiana/PE, no âmbito do Fiscobras 2017.

2. O objetivo principal dessa instrução é a análise do encontro de contas do contrato 02/11, obras da segunda fase de implantação da fábrica de hemoderivados e biotecnologia da Hemobrás, em atendimento ao disposto no subitem 9.7.2.1. do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário. Além disso, será verificado o cumprimento dos encaminhamentos dirigidos à Hemobrás neste acórdão, bem como atualizada a situação de classificação do achado como Irregularidade Grave com Indicação de Paralisação (IGP) em face das novas informações trazidas aos autos.

3. Foi realizada uma inspeção na fábrica para verificação da situação atual da obra e para avaliação quanto à pertinência da metodologia adotada pela Hemobrás e pelo Consórcio Biotec, antigo consórcio Mendes Júnior/TEP/Squadro (MJTS), nas medições de alguns dos serviços mais relevantes integrantes da última versão do cálculo do encontro de contas do contrato da obra da segunda fase.

II. HISTÓRICO

4. O contrato 02/2011, relativo às obras da segunda fase de implantação da fábrica de hemoderivados e biotecnologia da Hemobrás, foi assinado em 25/02/2011, com o consórcio Mendes Júnior/TEP/Squadro (MJTS), no valor de R$ 278.363.582,22. A obra teve início em 10/03/2011 com previsão inicial de 700 dias (24/02/2013). Foram feitos 14 aditivos que elevaram o valor do contrato para R$ 292.344.9693,85 e o prazo final para 30/11/2016. Apresenta-se abaixo a listagem com a descrição dos aditivos pactuados.

Tabela 1 – Listagem dos aditivos ao Contrato 02/2011

Aditivo	***Data***	***Descrição do objeto do aditivo***
1°	*15/4/2011*	*Reduziu o valor contratado em 3,10%, o que na época representou R$ 8.644.792,90.*
2°	*21/7/2011*	*Reduziu o valor contratado em 0,13%, o que na época representou R$ 356.685,42.*

Aditivo	***Data***	***Descrição do objeto do aditivo***
3°	*22/2/2013*	*(i) prorrogou o prazo de vigência contratual em 800 dias a partir de **25/2/2013** até a data de **30/4/2015**; (ii) corrigiu o valor do BDI de 29,55% para 26,64% em decorrência da alteração da alíquota do ISS municipal de 5% para 2%, o que gerou uma redução de R$ 5.870.758,23 no valor do contrato; (iii) acresceu serviços no valor de R$ 144.725,78; (iv) alterou equipamentos transformadores automáticos para manuais, o que acarretou uma supressão no valor de R$ 223.879,25; (v) corrigiu a fórmula de reajuste contratual; (vi) registou acréscimo de serviço de escavações mecanizadas no valor de R$ 436.799,61; (vii) acresceu itens relativos à manutenção e apoio do canteiro e administração central no valor de R$ 17.878.127,04, correspondente a 6,42% do valor original contratado; e (ix) registrou o reajuste anual acumulado de 15,77% sobre o valor contratado.*
4°	*18/4/2013*	*Suprimiu quantitativo previsto para o serviço de cimbramento, que passou de 635.326,04 m³/mês para 447.772,56 m³/mês, o que acarretou a redução de R$ 5.261.017,65 no valor contratado.*
5°	*1/7/2013*	*Acresceu e suprimiu serviços que aumentaram o valor contratado em R$ 2.008.156,33.*
6°	*18/9/2013*	*Adequou a planilha orçamentária e os percentuais de avanço físico do projeto, para fins de medições futuras, sem acréscimo de prazo e de valor.*
7°	*5/2/2014*	*Acresceu serviços no valor de R$ 2.273.818,64 e registrou reajuste contratual acumulado de 24,77%.*
8°	*31/3/2014*	*Acresceu e suprimiu serviços que aumentaram o valor contratado em R$ 1.292.034,25.*
9°	*4/8/2014*	*Acresceu e suprimiu serviços que aumentaram o valor contratado em R$ 3.330.236,24.*
10°	*24/3/2015*	*Acresceu e suprimiu serviços que aumentaram o valor contratado em R$ 2.800.331,96 e registrou a alteração societária do consórcio responsável pela obra, que passa a se denominar Consórcio Biotec.*
11°	*30/4/2015*	*Prorrogou o prazo de vigência contratual em dezenove meses a partir de 30/4/2015 até a data de **30/11/2016** e acresceu e suprimiu serviços que aumentaram o valor contratado em R$ 1.588.435,64.*
12°	*20/8/2015*	*Acresceu e suprimiu serviços que reduziram o valor contratado em R$ 43.590,96.*
13°	*17/9/2015*	*Acresceu e suprimiu serviços que aumentaram o valor contratado em R$ 492.792,89.*
14°	*7/4/2016*	*Acresceu e suprimiu serviços que aumentaram o valor contratado em R$ 2.136.646,66*

Fonte: Relatório de fiscalização 132/2016(peça 32)

5. Foram realizadas 65 medições durante a vigência do contato. O valor acumulado das medições, sem reajustamento, é R$ 208.654.743,26. O total medido com reajustamento é R$ 256.992.258,17.

6. Em setembro de 2016 o TCU, cautelarmente, determinou à Hemobrás (TC 010.595/2016-3), entre outras coisas, que se abstivesse de prorrogar a vigência do contrato. Nessa época já havia sido medido cerca de 71% do valor total do contrato. Essa determinação foi confirmada no Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário. Foi determinado também, no Acórdão 145/2017-TCU-Plenário, que a Hemobrás instaurasse processo administrativo para apurar e quantificar os prejuízos advindos das irregularidades descritas nos subitens 9.4.2 a 9.4.5 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, transcritas a seguir:

6.1. pagamento de medições em desacordo com os critérios definidos;

6.2. existência de atraso na execução do empreendimento;

6.3. termos aditivos e planilha orçamentária não refletem os serviços necessários para conclusão da obra.

7. Em atenção à determinação de apuração e quantificação dos prejuízos a Hemobrás enviou ao Tribunal os seguintes documentos:

7.1. Em 23/03/18, ofício (peça 15) com uma primeira versão do cálculo dos valores dos débitos do contrato. O valor informado do prejuízo foi R$ 16.182.255,74;

7.2. Em 07/06/18, revisão do inventário (peça 29). Nessa nova versão o valor apontado dos prejuízos alcançou a monta de R$ 45.074.964,07. A grande diferença entre a primeira versão e essa revisão foi a inclusão da consideração de estornos qualitativos, de estornos referentes ao pagamento de administração local e de atualização monetária desses débitos. Esse inventário foi encaminhado ao consórcio para realizar o pagamento do débito ou para que apresentasse a contestação dos cálculos.

7.3. Além do relatório técnico de encerramento do contrato foram entregues oito anexos (peça 29, itens não digitalizáveis): Anexo 01 - Relatório Fotográfico da Etapa de Vistoria da Obra; Anexo 02 - Ficha de Registro de Campo da Etapa de Vistoria da Obra; Anexo 03 - Projeto Básico do Contrato 02-2011; Anexo 04 - Planilha Demonstrativa da Análise Qualitativa dos Serviços Executados no Contrato 02-2011; Anexo 05 - Planilha Final do Contrato 02-2011; Anexo 06 - Planilhas e Relatório Fotográfico Demonstrativo; Anexo 07 - Planilha Demonstrativa da Equalização da Adm. Local; Anexo 08 - Planilha Demonstrativa da Harmonização.

7.4. Em 30/04/2019, foi apresentada nova revisão do inventário (peça 53, p. 15-20), revisada após a entrega do relatório técnico de encerramento do contrato feito pela Biotec em agosto de 2018. Nessa versão o valor dos prejuízos foi reduzido para R$ 44.926.982,95, atualizado até fevereiro de 2018, em razão da concordância com os parâmetros de alguns serviços questionados pelo consórcio. Foram enviados ainda análise da defesa da Biotec, resposta aos novos questionamentos do consórcio e outros documentos solicitados durante a inspeção à fábrica (peças 51 a 59).

8. Para contrapor os cálculos feitos pela Hemobrás o consórcio apresentou ao Tribunal, em 05/06/18, um relatório técnico de encerramento do contrato (peças 18 e 19). Nesse relatório a Biotec confrontou a primeira versão de R$ 16.182.255,74, do inventário feito pela Hemobrás, e concluiu ter um valor a receber de R$ 15.304.341,10 somado a R$ 3.629.593,84, referente aos filtros postos em obra. Sob o argumento de que executou serviços e adquiriu equipamentos que não foram pagos pela Hemobrás.

9. Posteriormente, após receber a segunda versão do inventário, a Biotec apresentou à Hemobrás uma revisão do seu relatório de encerramento, em 31/08/2018. Nessa versão, que o TCU somente teve acesso em 30/04/2019, após envio pela Hemobrás, o consórcio concluiu que tem um valor a receber de R$ 21.227.597,18.

10. O consórcio apresentou ainda, após autorização do Ministro Relator, novos questionamentos para análise desta unidade técnica (peça 40) que foram respondidos no Anexo I desta instrução. A Hemobrás respondeu esses questionamentos, após solicitação desta unidade, em diligência (p. 96-106, peça 54).

11. Durante o ano de 2017 ocorreram reuniões entre o consórcio e a Hemobrás com vistas a fazer o inventário da obra e chegar aos valores finais do contrato. Entretanto, não houve entendimento entre as partes (p. 4-9, peça 51).

12. Nos dias 09 a 11/04/19 a equipe técnica do Tribunal realizou inspeção na fábrica da Hemobrás, conforme autorizado pelo Relator (peça 37).

III. EXAME TÉCNICO

13. Para a análise do encontro de contas do contrato 02/2011 foram considerados os relatórios apresentados pela Hemobrás e pelo consórcio Biotec, as informações obtidas durante a inspeção na fábrica, bem como de dados das fiscalizações anteriores.

14. Frise-se que a inspeção no local se valeu de conferir se a metodologia adotada nas medições dos serviços executados estava coerente com a boa prática. Foram consideradas medições parciais de alguns itens, desde que o serviço possa ser concluído sem prejuízos, diferente das medições em obras em execução, nas quais as medições somente ocorrem após a conclusão efetiva de cada etapa.

15. É importante destacar que o consórcio Biotec não concluiu a obra no prazo contratual, o que configurou a inexecução parcial do contrato e levou a Hemobrás a propor a aplicação de multa no valor de R$ 16.378.044,57(p. 20-44, peça 59).

16. Essa informação é importante para a análise de diversos itens detalhados no decorrer desta instrução.

17. A inexecução obra resultou em consequências nocivas à Hemobrás. A primeira delas foi a impossibilidade de implantar o processo de fabricação de hemoderivados que hoje são adquiridos via importação. Outra consequência foi a perda da garantia dos equipamentos que custaram cerca de R$ 378.000.000,00 (p. 44, peça 59).

18. O consórcio informou que a desmobilização aconteceu no mês de setembro de 2016 apesar de o contrato ter vigência até 30/11/2016. A última medição foi feita em julho de 2016, sendo que as medições desse ano foram registradas com valores inferiores aos de 2015. Em 2015 foram medidos R$ 31.563,414,26, sendo que até o mês de julho haviam sido medidos R$ 19.273.925,25. Em 2016 foram medidos R$ 6.822.633,96, isto é, cerca de 35% do valor medido no mesmo período em 2015. Isso demonstra que o contrato caminhava em ritmo muito aquém do necessário para término da obra no prazo contratual.

19. Para continuidade da construção da Fábrica de Hemoderivados, a Hemobrás resolveu dividir o restante da obra em contratos específicos. Para isso estão sendo feitas licitações de serviços ou áreas especificas. Esse procedimento foi adotado para agilizar algumas etapas que estavam com mais urgência de serem concluídas.

20. No momento da inspeção quatro contratos estavam em andamento. Um contrato para o término da subestação e ligação elétrica dos blocos da fábrica, outro para terminar uma parte do bloco 05, para estocagem de medicamentos. Havia ainda mais um contrato para a execução da impermeabilização e outro para a drenagem pluvial dos prédios.

21. Além desses contratos, uma licitação encontrava-se em andamento para o término das obras civis. Esse certame estava na fase de análise das propostas.

a. Inspeção

22. Nos dias 09, 10 e 11/04/2019 foi feita a inspeção na fábrica da Hemobrás para verificação da situação da obra. Durante esse período foram visitados todos os 14 blocos que estavam no escopo do contrato. Também foram feitas reuniões com os representantes designados para acompanhar a inspeção. As fotos gerais da fábrica no momento da inspeção estão no Anexo II desta instrução.

23. A principal função da inspeção foi verificar in loco as causas das maiores divergências entre os valores apontados pela Hemobrás e pelo consórcio Biotec, nas planilhas do encontro de contas. Todavia, como o consórcio não apresentou a planilha detalhada, com as alterações pontuais consideradas por item de contrato, sem as memórias de cálculo, não foi possível verificar alguns itens apontados pela Biotec no seu relatório, como por exemplo as caixas e filtros terminais (caixa + filtro megalam na planilha de contrato) e o item de conexões de água gelada (item 10.1 B02).

24. A Hemobrás enviou, juntamente com o inventário, as planilhas detalhadas com todas as alterações consideradas. Para a inspeção foi feito previamente um levantamento das principais

mudanças dos valores medidos durante a obra, apontadas nesse inventário. A intenção foi verificar o motivo dos acréscimos quantitativos e das supressões quantitativas e qualitativas.

***25.** Desse modo, após a inspeção foi possível fazer uma análise dos documentos enviados pela Hemobrás e pelo Consórcio Biotec.*

b. Análise do inventário feito pela Hemobrás

26. A Hemobrás apresentou a revisão do relatório técnico do encerramento com os seguintes anexos: Anexo 04 (A), anexo 05, anexos 07 (A/B) e anexo 08. Os demais anexos apresentados na versão anterior não passaram por revisão. Nessa versão o valor total do prejuízo no contrato passou para R$ 44.926.982,95, atualizado até fevereiro de 2018. Segue abaixo tabela resumo apresentada

Tabela 02 – Resumo dos valores Finais de inventariação do Contrato 02-2011

	RESUMO DOS VALORES FINAIS DA INVENTARIAÇÃO - MEDIÇÃO FINAL CONTRATO 02-2011 -	ITENS DA PLANILHA CONTRATUAL	ITENS NOVOS - ADITIVOS -	VALOR FINAL
1 -	RESULTADO DA ANÁLISE QUANTITATIVA (SEM BDI) (I0 - AGOSTO/2010)	-R$ 7.607.758,33	R$ 6.338.099,04	-R$ 1.269.659,29
2 -	RESULTADO DA ANÁLISE QUALITATIVA (SEM BDI) (I0 - AGOSTO/2010)	-R$ 7.283.350,14	-R$ 3.053.514,07	-R$ 10.336.864,21
	SUBTOTAL 01 - (EQUIPARAÇÃO FÍSICO X FINANCEIRA / ANÁLISE QUALITATIVA)			-R$ 11.606.523,50
3 -	VALOR FINAL ESTORNO/ACRÉSCIMO (SERVIÇOS + ADM.LOCAL/MANUT + BDI) (I0 - AGOSTO/2010)	-R$ 26.243.273,42	R$ 7.830.955,68	-R$ 18.412.317,74
	SUBTOTAL 02 - (RESULTADO DA INVENTARIAÇÃO + ADM/MANUT + BDI)			-R$ 18.412.317,74
4 -	REPERCUSSÃO NAS PARCELAS DE REAJUSTAMENTO	-R$ 6.174.402,97	R$ 3.377.491,18	-R$ 2.796.911,79
5 -	ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA (DE I0 - AGOSTO/10 PARA FEVEREIRO/2018)	-R$ 10.146.130,81	R$ 608.952,29	-R$ 9.537.178,52
	SUBTOTAL 03 - (REAJUSTAMENTO CONTRATUAL + ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA)			-R$ 12.334.090,31
6 -	ESTIMATIVA DE PREÇO REPARO/PASSIVO (FEVEREIRO/2018)			-R$ 3.505.265,60
7 -	HARMONIZAÇÃO DAS RUBRICAS ADM LOCAL/MANUT (FEVEREIRO/2018)			-R$ 10.675.309,30
	MEDIÇÃO FINAL CONTRATO 02-2011 - (SUBTOTAL 02 + SUBTOTAL 03 + ITEM 6 + ITEM 7)			-R$ 44.926.982,95

Observação: Os valores apresentados estão situados em **Fevereiro de 2018.**

Fonte: Adendo ao Revisão do Relatório Técnico do Encerramento do Contrato 02-2011 (peça 53, p. 18)

27. O subtotal 01 refere-se as diferenças qualitativas e quantitativas encontradas na planilha de medição em relação ao levantamento feito após o término do contrato. No anexo 05 (peça 51, itens não digitalizáveis) constam as planilhas que subsidiam o cálculo dos valores apresentados.

28. O subtotal 02 acrescenta ao subtotal 01 débitos referentes à administração local/manutenção e o BDI. No anexo 07 A (peça 51, itens não digitalizáveis) consta a planilha que subsidiou os valores apresentados. Os valores de repercussão nas parcelas de reajustamento, item 4 da tabela, e de atualização monetária, item 5, também estão detalhados no anexo 07 A.

29. A estimativa de preço Reparo/Passivo, item 6, não foi revisada. O detalhamento dos cálculos desse prejuízo está no anexo 06 A da versão do inventário enviado em junho de 2018. O anexo 06 B é um relatório fotográfico dos danos. Nesse item estão considerados: reparos à estrutura viária da fábrica causados durante a execução do contrato; desmobilização do canteiro de obra e de materiais de construção; remoção de resíduos de construção.

30. Quanto ao item 7 "Harmonização das Rubricas de Administração Local/Manut. ", os detalhamentos desse item estão registrados no anexo 08 (peça 51, itens não digitalizáveis). O valor

desse item refere-se à deliberação do Acórdão 3.520/2014-TCU-Plenário, o qual determinou que a administração local/manutenção fosse paga proporcionalmente aos valores executados da obra.

31. Como visto, o relatório técnico de encerramento do contrato foi composto de diversas planilhas e documentos auxiliares. A Hemobrás informou que foi feito um trabalho de vistoria em um processo de inventariação para quantificação de todos os serviços realizados pelo Consórcio Biotec no Contrato 02/2011.

32. Essa documentação foi enviada via ofício 0487/2018-ACGC/GA/DAF para o Consórcio Biotec em 07/06/2018 (peça 29, p. 6), com todos os anexos citados, para que fizesse o recolhimento do valor apontado ou apresentasse contestação do exposto por escrito.

33. A Hemobrás informou que, para a elaboração do relatório, realizou a atualização da lista de documentos do contrato, a identificação dos quesitos qualitativos a serem verificadas, efetuou vistoria na obra, apurou e analisou os quantitativos efetivamente executados. Após esses procedimentos comparou com os quantitativos medidos originalmente para todos os itens do contrato.

34. Nos itens em que identificou divergência de especificação, entre o existente na obra e a especificação do projeto que não comprometesse o funcionamento dos sistemas, zerou na planilha o item em desacordo e criou novo item para garantir a remuneração do consórcio.

35. A análise qualitativa foi feita para verificar a situação, principalmente, dos equipamentos fornecidos. Além da situação geral do equipamento foi checado, por exemplo, se o equipamento estava completo e com todas as ligações efetuadas.

36. Nas situações em que foram constatados os quantitativos de serviços executados superiores aos medidos durante o período contratual, as quantidades reais foram acrescidas no inventário.

37. Durante a inspeção feita por esta unidade técnica foram verificadas as principais alterações de valores de itens apontados no inventário, referentes aos subtotais 01 e 02 da Tabela 02. As memórias de cálculo dos quantitativos foram disponibilizadas no Anexo 02 do relatório. Do anexo 07 A foi feita uma filtragem dos itens com maiores acréscimos de quantitativos e dos itens com maiores estornos quantitativos e substituição de itens. Apresenta-se a seguir os itens verificados no local da obra durante a inspeção.

37.1. Item 03.03.03.04 – B02 – "Estruturas metálicas - pisos metálicos - piso nível +5,30" – esse item foi suprimido da planilha, no valor de R$ 3.387.861,60. Esse estorno decorreu de medição errada da planilha, como explicado pela Hemobrás. Para considerar o que foi efetivamente executado foram incluídos os quantitativos equivalentes ao montante de R$ 1.746.754,81 no item 03.03.05.02 - Estruturas metálicas - vigamento - grades de piso e de R$ 1.139.917,17 no item 03.03.05 – Vigamento.

37.2. Item 10.01 – B02 – "Orçamento de fabricação e montagem de tubulação de aço carbono de utilidades" (ANEXO) – foi suprimido o quantitativo desse item responsável pelo valor de R$ 1.097.835,69. A Hemobrás informou que esse serviço foi estornado e lançado nos itens de tubulação de água gelada em aço carbono (serviço de HVAC). Informou também que esses serviços haviam sido medidos erroneamente nesse item 10.01 para execução de tubulação de processo que não foi executado.

37.3. Item 01.02.07 – B02 – "Divisória padrão sala limpa com miolo em lã de rocha e revestimento em chapa de aço pré-pintada -espessura 50 mm" – foi suprimida a quantidade equivalente a R$ 462.683,15. A Hemobrás informou que nesse item houve pagamento antecipado sem a instalação ou a entrega do material. Constatou-se durante a inspeção que esse material não se encontrava instalado ou estocado no bloco B02.

37.4. Item 08.19.01 – B02 – "Câmaras frias - condensadora accr0201-01/02" – o quantitativo desse item foi suprimido na sua totalidade, R$ 444.063,91. De acordo com a Hemobrás foi instalado equipamento com características diferentes do especificado em contrato. Apesar da diferença na especificação, o equipamento instalado tem capacidade para atender o funcionamento do processo. Para corrigir esse problema foi criado um item novo na planilha para remunerar o consórcio por esse serviço.

37.5. Item 01 – B05 – "Estruturas Metálicas - Estrutura Auxiliar" – o quantitativo desse item foi reduzido em R$ 684.996,38. Foi informado pela Hemobrás que esse item foi medido com uma quantidade superior ao realmente executado.

37.6. Item 02.06.06 – B02 e B03/B04 – "Concreto usinado - fck ≥ 25 MPa" – foi suprimido o quantitativo desse item, nos dois blocos, no montante de R$ 1.415.510,55. Foi informado que esse item foi medido erroneamente também como concreto de 30 MPa. Esse fato aconteceu também em outros blocos. Uma causa para essa medição equivocada é que o concreto de 25 MPa era mais caro do que o concreto de 30MPa na planilha contratual. Enquanto o concreto de 30 MPa tinha o valor unitário de R$ 270,10, o de 25 MPa tinha o valor de R$ 329,42. Essa distorção foi corrigida no inventário.

37.7. Item 08.09.01 – B02 – "Caixa + filtro megalam u15 - mggs - 610x610x110 - (col. ø 254mm)" – nesse item foi feito um acréscimo quantitativo equivalente a R$ 1.683.822,78 e um estorno qualitativo de R$ 1.234.647,78. Isso aconteceu também nos demais itens da planilha de caixa + filtro megalam em todos os blocos. O acréscimo quantitativo foi explicado pelo maior número de material encontrado em relação ao que já havia sido medido. De modo geral, esses itens foram considerados apenas como fornecimento de material, já que foram instalados apenas no Bloco B06 e parcialmente no B05. O estorno qualitativo foi feito porque foi retirado o valor da instalação e o valor dos filtros, visto que não foram apresentados testes de sua garantia funcional.

37.8. Itens 03. e 03.05.04 – B18 – "Transformador de corrente para medição/proteção, monofásico, classe de tensão para 72 kV" – foi feito um estorno quantitativo de R$ 148.592,85 em cada item. A Hemobrás informou que durante o inventário verificou que ao invés de instalar os transformadores de 1250A foi instalado de 2500A. Para corrigir esse problema glosou os pagamentos desses itens e criou um novo item com a especificação do equipamento instalado. O valor unitário do transformador de corrente de 1250A na planilha contratual é R$ 55.034,9. Após a pesquisa de mercado e verificou que o valor unitário do transformador de corrente de 2500A é R$ 14.998,82, esse valor foi considerado no inventário da Hemobrás.

37.9. Item 02. – B18 – "Transformador de força, trifásico, a banho de óleo vegetal, para a tensão de 69 / 13,8 kV e potência de 15/20 MVa" – o quantitativo desse item foi acrescido equivalente a R$ 369.216,40 e foi feita a supressão de R$ 265.097,38. O acréscimo quantitativo foi feito para completar o pagamento parcial do item, já que durante a execução o equipamento não havia sido pago o item completo. O estorno qualitativo aconteceu porque o equipamento, apesar de instalado, no levantamento do inventário foram encontradas pendências, conforme indicado no Anexo 04-B enviado pela Hemobrás. Este procedimento, de acréscimo quantitativo para complementar o pagamento do item e estorno qualitativo para glosar parte do item em desconformidade, aconteceu em diversos outros itens.

38. Desse modo, durante a inspeção foi possível constatar que as informações contidas no inventário da Hemobrás, referentes à verificação das quantidades e da qualidade dos serviços executados, estão coerentes com o que de fato foi executado durante o período contratual (parte dos subtotais 01 e 02 da tabela), especialmente naqueles em que foram apontadas as maiores divergência de valores apurados e medidos. Os anexos referentes aos quantitativos dos itens (anexo 02 do documento estão suficientemente detalhados para verificação, caso o consórcio queira contestar os valores).

39. O subtotal 03, da Tabela 02, apresentada pela Hemobrás, refere-se a fatores. O primeiro deles é o item 4 da mesma tabela e o estorno dos valores pagos decorrentes dos reajustamentos contratuais. Como foram analisadas todas as medições do contrato, foi possível refazer o cálculo dos reajustamentos medição a medição. Desse modo, os valores medidos incorretamente referentes à execução do contrato foram estornados, conforme já explicado no 0. A segunda situação decorreu da atualização monetária dos débitos calculados, também considerados medição a medição. Esses cálculos foram feitos no Anexo 07 A do relatório técnico de encerramento.

40. Com relação à estimativa de preço para reparo/passivo da obra, item 6 da Tabela 02 da Hemobrás, os valores dos prejuízos apontados foram divididos em três itens: reparos ao site da

fábrica (R$ 15.113,59); desmobilização do canteiro de obras (R$ 253.469,74); Bota-fora da central de resíduos (R$ 2.699.697,30). Foi acrescentado o BDI estimado de 30%, com a data-base de fevereiro de 2018. Os cálculos desses itens estão detalhados no anexo 06 do relatório técnico de fechamento do contrato (peça 29).

41. Os reparos ao site da fábrica referem-se aos danos à estrutura viária da fábrica causados pelo consórcio durante a execução da obra. Foi previsto o serviço de execução de passeio em concreto armado com 10 cm de espessura. Por se tratar de um dano causado pelo consórcio foi considerado como devida a cobrança desse valor pela Hemobrás.

42. O prejuízo relativo à desmobilização do canteiro de obras refere-se à demolição das edificações provisórias construídas e ao transporte do entulho gerado. Na planilha do contrato não havia item especifico para esse serviço. Apenas dois serviços genéricos de mobilização/desmobilização, sendo que foi pago a metade do valor previsto, relativo à mobilização. Por se tratar de um contrato do tipo empreitada por preço unitário, não havia como cobrar valores de um serviço contratual que não foi recebido pelo consórcio. Além disso, o canteiro de obras está sendo parcialmente utilizado pelas empresas contratadas para concluir as obras da fábrica.

43. Os valores apontados para o bota-fora da central de resíduos se referem a carga, transporte e descarga de resíduos de construção e sobra de solo escavado durante a obra que não foram executados pelo consórcio. Esse serviço deveria ter sido feito pela Biotec durante a execução do contrato. Da mesma maneira que a análise anterior, desmobilização do canteiro de obras, não há como solicitar o estorno do consórcio por serviço não realizado e nem entregue. Como o contrato é do tipo de empreitada por preço unitário, esse serviço só poderia ser indicado como débito se já tivesse sido pago.

44. Desse modo, dos valores previstos para o reparo/passivo da obra, item 6 da planilha resumo da Hemobrás, somente o reparo ao site da fábrica deve ser adicionado aos prejuízos causados pela Biotec. Então, o valor a ser considerado como prejuízo para o item 6, da planilha resumo do relatório de inventário, será o valor dos danos ao site da fábrica, considerando o BDI (R$ 15.113,59 +26,64%BDI) – R$ 19.139,85.

45. A "Harmonização das Rubricas de Administração Local", item 7 da tabela, considerou o ajuste da administração local e da manutenção para que fosse pago somente o valor proporcional ao executado de obra, conforme determinação deste tribunal no Acórdão 3520/2014 – Plenário. Os cálculos, anexo 08 do relatório de inventário (peça 51, itens não digitalizáveis), dos valores a serem estornados pelo consórcio foram conferidos e estão de acordo com a determinação do TCU.

46. Assim, após a análise do Relatório Técnico de Encerramento da Hemobrás, o valor total dos prejuízos deve ser:

Tabela 03 – Valor total dos prejuízos

Item (tabela inventário Hemobrás)	***Valor final***
Subtotal 02 (resultado da inventariação + adm/manut + BDI)	*R$ 18.412.317,74*
Subtotal 03 (reajustamento contratual + atualização monetária)	*R$ 12.334.090,31*
6 – Estimativa de preço reparo/passivo (fevereiro/2018)	*R$ 19.139,85*
7 – Harmonização das rubricas adm local/manut (fevereiro/2018)	*R$ 10.675.309,30*
Total dos prejuízos (fevereiro/2018)	*R$ 41.440.857,20*

c. Análise do inventário feito pelo Consórcio Biotec

47. No relatório de encerramento do contrato apresentado ao TCU o consórcio Biotec apresentou em sua conclusão um valor a receber de R$ 18.933.394,94 (peça 19). Nesse relatório

apresenta uma primeira planilha denominada de "Rerratificação", na qual apontou contradições existentes entre o real escopo da obra e a planilha contratual. Segue abaixo a planilha.

Tabela 04 – Planilha com correções das medições apresentada pelo consórcio Biotec

CONTRATO						
BLOCO	VALOR PLANILHA (ADITIVOS OFICIAIS)	VALOR PLANILHA MEDIDO	VALOR HEMOBRAS (PLANILHA HMB)	SERVIÇOS DE PLANILHA NÃO MEDIDOS	ADITIVOS (REARRATIF.)	DISTORÇÕES MEDIDO X APURADO (GLOSA)
ADM/MAN	R$ 32.940.338,85	R$ 29.641.563,97	R$ 29.773.080,85	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
B02	R$ 67.950.405,15	R$ 36.590.312,82	R$ 37.491.933,45	R$ 9.870.402,41	R$ 5.732.727,27	-R$ 11.324.389,58
ÁREA EXT.	R$ 4.970.404,17	R$ 2.107.842,47	R$ 2.769.915,78	R$ 376.362,19	R$ 579.994,04	-R$ 27.587,03
B03/B04	R$ 57.672.079,48	R$ 36.844.275,46	R$ 40.414.345,54	R$ 5.712.965,88	R$ 7.953.674,49	-R$ 7.524.889,14
B05	R$ 24.315.109,29	R$ 22.287.775,32	R$ 20.123.486,88	R$ 1.726.816,81	R$ 4.273.444,40	-R$ 6.197.643,71
B06	R$ 18.706.640,26	R$ 19.445.504,46	R$ 14.773.998,31	R$ 1.687.189,47	R$ 2.401.414,04	-R$ 6.564.822,70
B10	R$ 3.454.993,82	R$ 706.169,49	R$ 151.979,30	R$ 117.865,11	R$ 39.002,34	-R$ 26.633,19
B11/B16	R$ 1.560.430,66	R$ 255.438,23	R$ 281.431,37	R$ 43.816,58	R$ 19.319,78	-R$ 24.497,57
B12/B13	R$ 3.285.385,87	R$ 3.047.320,63	R$ 3.160.597,75	R$ 453.558,73	R$ 371.517,75	-R$ 546.036,02
B18/B19	R$ 6.617.555,94	R$ 4.063.289,65	R$ 4.355.608,20	R$ 1.288.676,26	R$ 7.605,63	-R$ 369.661,68
B20	R$ 296.034,74	R$ 134.353,46	R$ 109.536,97	R$ 50.958,77	R$ 33.326,41	-R$ 99.373,79
CANTEIRO	R$ 2.160.208,10	R$ 1.810.832,94	R$ 1.810.832,94	R$ 524.027,31	R$ 0,00	-R$ 0,00
GUARITA	R$ 582.525,68	R$ 702.566,17	R$ 848.588,79	R$ 36.276,69	R$ 191.108,91	-R$ 54.606,87
MOBIL.	R$ 95.600,00	R$ 47.800,00	R$ 47.800,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
PROJETO	R$ 4.101.083,47	R$ 4.875.743,33	R$ 4.588.096,33	R$ 16.149,04	R$ 0,00	-R$ 71.712,77
RES.ELEV.	R$ 1.466.363,25	R$ 1.477.620,07	R$ 1.732.281,33	R$ 248.016,39	R$ 467.645,64	-R$ 288.127,07
R15	R$ 553.077,95	R$ 581.696,92	R$ 544.384,42	R$ 6.635,50	R$ 0,00	-R$ 413,51
TOTAL	**R$ 230.728.236,70**	**R$ 164.620.105,39**	**R$ 162.977.898,21**	**R$ 22.159.717,13**	**R$ 22.070.780,70**	**-R$ 33.120.394,64**

Fonte: relatório de encerramento do contrato (peça 19)

48. Segundo apresentado pelo consórcio a coluna "Serviços de Planilha não medidos" lista os valores dos serviços executados, mas que não foram considerados nas medições. A coluna "Aditivos" refere-se aos valores dos serviços não previstos na planilha de medição e a coluna "Distorções medido x apurado (Glosa) " totaliza as diferenças de valores existentes entre a planilha de medição vigente e o verdadeiro escopo de trabalho.

49. A Biotec informa que " o resultado dessa última coluna (Distorções MedidoxApurado) evidencia a falta de aderência do escopo de serviços que estavam em execução e a ferramenta utilizada para a remuneração desses mesmos serviços (Planilha de Medição) ". Essa informação não pôde ser checada, uma vez que não foram apresentadas memórias de cálculo com a origem dos dados apresentados.

50. O consórcio também questiona o método de avalição qualitativa de diversos itens da planilha contratual. Esses itens não estariam seguindo as composições de preços unitários contratuais. A Hemobrás, na revisão do relatório apresentada, informa que foram revisados os dados da primeira análise. Nesta nova versão foram considerados os dados das composições de preços unitários do contrato.

51. A Biotec apresenta ainda uma tabela com valores revisados, em comparação com a consideração da Hemobrás, para a glosa da análise qualitativa. Segue a tabela.

Tabela 05 – Análise qualitativa de glosa apresentado pelo consórcio Biotec

CONTRATO			ANÁLISE QUALITATIVA (GLOSA)
BLOCO	VALOR PLANILHA (ADITIVOS OFICIAIS)	VALOR PLANILHA MEDIDO	
ADM/MAN	R$ 32.940.338,85	R$ 29.641.563,97	R$ 0,00
B02	R$ 67.950.405,15	R$ 36.590.312,82	-R$ 1.466.417,66
ÁREA EXT.	R$ 4.970.404,17	R$ 2.107.842,47	R$ 0,00
B03/B04	R$ 57.672.079,48	R$ 36.844.275,46	-R$ 1.092.272,90
B05	R$ 24.315.109,29	R$ 22.287.775,32	-R$ 284.812,10
B06	R$ 18.706.640,26	R$ 19.445.504,46	-R$ 258.453,04
B10	R$ 3.454.993,82	R$ 706.169,49	R$ 0,00
B11/B16	R$ 1.560.430,66	R$ 255.438,23	R$ 0,00
B12/B13	R$ 3.285.385,87	R$ 3.047.320,63	-R$ 12.944,14
B18/B19	R$ 6.617.555,94	R$ 4.063.289,65	-R$ 510.682,82
B20	R$ 296.034,74	R$ 134.353,46	R$ 0,00
CANTEIRO	R$ 2.160.208,10	R$ 1.810.832,94	R$ 0,00
GUARITA	R$ 582.525,68	R$ 702.566,17	R$ 0,00
MOBIL.	R$ 95.600,00	R$ 47.800,00	R$ 0,00
PROJETO	R$ 4.101.083,47	R$ 4.875.743,33	R$ 0,00
RES.ELEV.	R$ 1.466.363,25	R$ 1.477.620,07	R$ 0,00
R15	R$ 553.077,95	R$ 581.696,92	R$ 0,00
TOTAL	**R$ 230.728.236,70**	**R$ 164.620.105,39**	**-R$ 3.625.582,66**

Fonte: relatório de encerramento do contrato (peça 19)

52. A coluna "Análise Qualitativa (Glosa)" demonstra os valores que deveriam ser estornados segundo o critério do consórcio para análise qualitativa.

Apresenta também uma tabela com valores relativos a materiais adquiridos e não instalados.

Tabela 06 – planilha de valores relativos a materiais adquiridos apresentado pelo consórcio Biotec

CONTRATO			MATERIAL ESPEC. NÃO APLICADO (ESTOQUE)	FILTROS MEGALAM (ESTOQUE)
BLOCO	VALOR PLANILHA (ADITIVOS OFICIAIS)	VALOR PLANILHA MEDIDO		
ADM/MAN	R$ 32.940.338,85	R$ 29.641.563,97	R$ 0,00	R$ 0,00
B02	R$ 67.950.405,15	R$ 36.590.312,82	R$ 0,00	R$ 944.114,06
ÁREA EXT.	R$ 4.970.404,17	R$ 2.107.842,47	R$ 0,00	R$ 0,00
B03/B04	R$ 57.672.079,48	R$ 36.844.275,46	R$ 626.258,44	R$ 734.456,24
B05	R$ 24.315.109,29	R$ 22.287.775,32	R$ 134.650,22	R$ 170.260,53
B06	R$ 18.706.640,26	R$ 19.445.504,46	R$ 0,00	R$ 106.663,93
B10	R$ 3.454.993,82	R$ 706.169,49	R$ 0,00	R$ 0,00
B11/B16	R$ 1.560.430,66	R$ 255.438,23	R$ 0,00	R$ 0,00
B12/B13	R$ 3.285.385,87	R$ 3.047.320,63	R$ 0,00	R$ 0,00
B18/B19	R$ 6.617.555,94	R$ 4.063.289,65	R$ 0,00	R$ 0,00
B20	R$ 296.034,74	R$ 134.353,46	R$ 0,00	R$ 0,00
CANTEIRO	R$ 2.160.208,10	R$ 1.810.832,94	R$ 0,00	R$ 0,00
GUARITA	R$ 582.525,68	R$ 702.566,17	R$ 0,00	R$ 0,00
MOBIL.	R$ 95.600,00	R$ 47.800,00	R$ 0,00	R$ 0,00
PROJETO	R$ 4.101.083,47	R$ 4.875.743,33	R$ 0,00	R$ 0,00
RES.ELEV.	R$ 1.466.363,25	R$ 1.477.620,07	R$ 0,00	R$ 0,00
R15	R$ 553.077,95	R$ 581.696,92	R$ 0,00	R$ 0,00
TOTAL	**R$ 230.728.236,70**	**R$ 164.620.105,39**	**R$ 760.908,66**	**R$ 1.955.494,77**

Fonte: relatório de encerramento do contrato (peça 19)

53. Segundo apresentado pelo consórcio, a coluna "Material específico não aplicado (Estoque)" lista os valores referentes aos materiais que foram adquiridos e se encontram disponíveis na obra e a coluna "Filtros Megalam (Estoque)" são os valores relativos aos filtros disponíveis na obra.

54. Em seguida o consórcio exibe uma tabela na qual compilou planilhas anteriores. Os valores apresentados referem-se a agosto de 2016 e estão sem o BDI.

Tabela 07 – planilha com valores finais das diferenças de medição apresentado pelo consórcio Biotec

CONTRATO		DETALHAMENTO DO INVENTÁRIO					CONCLUSÃO	
BLOCO	VALOR PLANILHA MEDIDO	SERVIÇOS DE PLANILHA NÃO MEDIDOS	ADITIVOS (REARRATIF.)	MATERIAL ESPEC. NÃO APLICADO (ESTOQUE)	DISTORÇÕES MEDIDO X APURADO (GLOSA)	ANÁLISE QUALITATIVA (GLOSA)	VALOR REAL EXECUTADO	SALDO A MEDIR
ADM/MAN	R$ 29.641.563,97	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 29.641.563,97	R$ 0,00
B02	R$ 36.590.312,82	R$ 9.870.402,41	R$ 5.732.727,27	R$ 0,00	-R$ 11.324.389,58	-R$ 1.466.417,66	R$ 39.402.635,26	R$ 2.812.322,44
ÁREA EXT.	R$ 2.107.842,47	R$ 376.362,19	R$ 579.994,04	R$ 0,00	-R$ 27.587,03	R$ 0,00	R$ 3.036.611,67	R$ 928.769,20
B03/B04	R$ 36.844.275,46	R$ 5.712.965,88	R$ 7.953.674,49	R$ 626.258,44	-R$ 7.524.889,14	-R$ 1.092.272,90	R$ 42.520.012,22	R$ 5.675.736,76
B05	R$ 22.287.775,32	R$ 1.726.816,81	R$ 4.273.444,40	R$ 134.650,22	-R$ 6.197.643,71	-R$ 284.812,10	R$ 21.940.230,94	-R$ 347.544,39
B06	R$ 19.445.504,46	R$ 1.687.189,47	R$ 2.401.414,04	R$ 0,00	-R$ 6.564.822,70	-R$ 258.453,04	R$ 16.710.832,22	-R$ 2.734.672,23
B10	R$ 706.169,49	R$ 117.865,11	R$ 39.002,34	R$ 0,00	-R$ 26.633,19	R$ 0,00	R$ 836.403,75	R$ 130.234,26
B11/B16	R$ 255.438,23	R$ 43.816,58	R$ 19.319,78	R$ 0,00	-R$ 24.497,57	R$ 0,00	R$ 294.077,02	R$ 38.638,79
B12/B13	R$ 3.047.320,63	R$ 453.558,73	R$ 371.517,75	R$ 0,00	-R$ 546.036,02	-R$ 12.944,14	R$ 3.313.416,96	R$ 266.096,33
B18/B19	R$ 4.063.289,65	R$ 1.288.676,26	R$ 7.605,63	R$ 0,00	-R$ 369.661,68	-R$ 510.682,82	R$ 4.479.227,03	R$ 415.937,38
B20	R$ 134.353,46	R$ 50.958,77	R$ 33.326,41	R$ 0,00	-R$ 99.373,79	R$ 0,00	R$ 119.264,85	-R$ 15.088,62
CANTEIRO	R$ 1.810.832,94	R$ 524.027,31	R$ 0,00	R$ 0,00	-R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 2.334.860,25	R$ 524.027,31
GUARITA	R$ 702.566,17	R$ 36.276,69	R$ 191.108,91	R$ 0,00	-R$ 54.606,87	R$ 0,00	R$ 875.344,89	R$ 172.778,72
MOBIL	R$ 47.800,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 47.800,00	R$ 0,00
PROJETO	R$ 4.875.743,33	R$ 16.149,04	R$ 0,00	R$ 0,00	-R$ 71.712,77	R$ 0,00	R$ 4.820.179,60	-R$ 55.563,73
RES.ELEV.	R$ 1.477.620,07	R$ 248.016,39	R$ 467.645,64	R$ 0,00	-R$ 288.127,07	R$ 0,00	R$ 1.905.155,03	R$ 427.534,96
R15	R$ 581.696,92	R$ 6.635,50	R$ 0,00	R$ 0,00	-R$ 413,51	R$ 0,00	R$ 587.918,90	R$ 6.221,98
TOTAL	R$ 164.620.105,39	R$ 22.159.717,13	R$ 22.070.780,70	R$ 760.908,66	-R$ 33.120.394,64	-R$ 3.625.582,66	R$ 172.865.534,57	R$ 8.245.429,18

Fonte: relatório de encerramento do contrato (peça 19)

55. A coluna "Valor real executado" refere-se aos valores finais apurados, segundo a metodologia do consórcio e a coluna "Saldo a medir" são valores que o Consórcio considera que tem direito a receber.

56. O valor final considerando o reajuste, o BDI e os filtros Megalam é apresentado a seguir.

Tabela 08 – planilha final dos valores a receber apresentado pelo consórcio Biotec

VALOR A MEDIR REFERENTE AOS FILTROS	R$ 1.955.494,77	Valor sem BDI
TAXA DE BDI - 26,64%	R$ 520.943,81	Valor do BDI
TAXA DE REAJUSTE - 58,97%	R$ 1.153.155,26	Valor do Reajuste
VALOR A MEDIR - MEDIÇÃO FINAL REFERENTE AOS FILTROS	R$ 3.629.593,84	Subtotal com Reajuste + BDI
VALOR A MEDIR - MEDIÇÃO FINAL (SEM FILTROS)	R$ 15.304.341,10	Sobtotal com Reajuste + BDI
VALOR A MEDIR - MEDIÇÃO FINAL (INCLUINDO FILTROS)	R$ 18.933.934,94	Valor total (Final)

Fonte: relatório de encerramento do contrato (peça 19)

57. O consórcio ao apresentar todas essas tabelas não apresenta nenhuma memória de cálculo ou planilha auxiliar para detalhamento dos valores apresentados. Desse modo não há como fazer a verificação dos valores apresentados.

58. Para uma análise técnica desses valores é necessário apresentar cálculos de quantitativos unitários de todos os itens em que houve alterações, segundo o estudo apresentado, conforme apresentado pela Hemobrás, no seu relatório acompanhado dos anexos com planilhas de quantidades e metodologia utilizada para a medição dos serviços executados durante a obra.

59. A Biotec apontou, ainda no seu relatório, nos comentários finais, algumas divergências do inventário da Hemobrás, conforme detalhado a seguir.

59.1. Item 10.01 – "Orçamento de fabricação e montagem de tubulação de aço carbono de utilidades (ANEXO)" - o consórcio afirmou que os serviços foram parcialmente executados. A Hemobrás fez um estorno total dos pagamentos efetuados nesse item e justificou que esse item havia sido medido erroneamente, tendo em vista que a medição deveria ter sido feita nos itens de tubulação de água gelada, que existem na planilha contratual. O item 10.1 era específico para tubulação de processo e não foi executada pela Biotec. Essa situação já foi comentada no 0.

59.2. Item 08.19.09 - Painéis sanduiche para divisória/forro/piso, com 100 mm de espessura – a Biotec alegou que fez a aquisição desse material. A Hemobrás informou que esses painéis foram

recolhidos pela Biotec no segundo semestre de 2017. Durante a inspeção à obra feita por esta unidade não foi encontrado esse material em estoque.

59.3. Itens 08.22.143, 07.22.175, 08.20.73, 07.19.46 e 10.12.08 - Periféricos de instrumentação – o consórcio afirmou que houve um consenso sobre os quantitativos instalados e que eles deveriam ser incorporados ao inventário. A Hemobrás na análise desse ponto informou que os quantitativos considerados no processo de conciliação são os registrados no inventário. Consultando o anexo 05 do inventário da Hemobrás foi possível constatar que foram considerados cerca de R$ 275 mil de pagamento desse item.

59.4. Caixas terminais + filtros absolutos – a Biotec informou que filtros, que custam 17% do total do item, serão avaliados de modo amostral para validação da garantia funcional. Parte das caixas e filtros foram instalados, mas a maioria foi fornecida e paga sem instalação. Com relação as caixas terminais foi solicitado que o percentual dos equipamentos instalados seja de 83% e 80,51% para as não instaladas. Para os equipamentos instalados a Hemobrás considerou 83%. Para os equipamentos não instalados a Hemobrás considerou 74,70%, 90% de 83%. Esse valor de 10% retido para os filtros fornecidos refere-se à instalação. Esse percentual de retenção é compatível com o que ainda tem de executado. Além dos custos de instalação propriamente ditos desse item, a Hemobrás terá custos de guarda do material e de transporte até os locais definitivos.

59.5. Item 01.01 - Fornecimento de caldeiras de vapor – o consórcio solicitou que a Hemobrás mantenha o pagamento de 20% do valor pago antecipadamente durante a vigência do contrato. A Hemobrás afirmou que não se justifica o pagamento de equipamento que não foi entregue. Para análise desse item é importante lembrar que foi considerada a inexecução parcial da obra por culpa exclusiva do consórcio Biotec. Nesse caso, não há motivo para ressarcir o consórcio por um serviço não entregue. A obrigação do consórcio era ter entregue toda a obra até o fim de execução do contrato, fato que não aconteceu. A Hemobrás apenas poderia considerar no inventário serviços executados ou materiais entregues que terão utilidade para o termino da obra.

59.6. Quantitativos divergentes – a Biotec informou que, durante a execução do contrato, todas as medições eram fiscalizadas pela Concremat, que foi contratada como gerenciadora/fiscalizadora pela Hemobrás, e que existiam memórias de cálculo, croquis e desenhos técnicos para demonstração dos quantitativos técnicos. Alegou também que todas as memórias de cálculo foram fornecidas durante as reuniões de conciliação. A Hemobrás informou, em análise dessa afirmação, que a elaboração do inventário foi feita considerando toda a documentação da obra e levantamento físico. Como visto, a Hemobrás fez um inventário bastante detalhado com todas as memórias de cálculo necessárias para a verificação pelo consórcio. O argumento de que as medições haviam sido fiscalizadas não impede de se fazer um levantamento final do que realmente foi executado. Esse procedimento foi determinado pelo Tribunal para quantificar os prejuízos causados. Ocorre que a Biotec não revisou e nem confrontou a memória de cálculo apresentada no inventário da Hemobrás para apontar e explicar as possíveis diferenças de quantitativos. Frise-se que, no inventário, foram considerados, em alguns itens, quantitativos maiores do que o encontrado acumulado na planilha de medição.

59.7. Serviços executados com mérito não reconhecido – referente à divergência de entendimento entre o consórcio e a Hemobrás para o item de alojamento. O consórcio alegou que não foi remunerado pelos custos dos alojamentos externos que foram alugados para os funcionários da empresa. Informou que, no contrato, havia item de alojamento interno, mas que ofereciam riscos de segurança aos operários e poderiam afrontar as rigorosas exigências do Ministério do Trabalho. A Hemobrás informou que não seria possível o pagamento dos alojamentos externos devido à ausência de previsão contratual e que não houve autorização por parte da Hemobrás. De fato, para que um serviço fosse incluído no contrato deveria ter sido formalizado por meio de aditivo para modificação desse item. As alegações apresentadas não justificam a mudança da solução de alojamento considerada no contrato. A segurança da obra é uma responsabilidade da contratada, assim como o cumprimento das normas regulamentadoras do Ministério do trabalho.

59.8. Equipamentos com preços unitários divergentes do contrato – a Biotec contestou alguns valores considerados pelo Hemobrás no seu inventário. Informou que para vários itens foram desconsiderados os valores contratuais e considerados valores menores. Apresenta-se a seguir os itens apontados pelo consórcio.

59.8.1. Bloco B18/19 - o consórcio alegou que os valores contratuais de quatro disjuntores de 1250A, seis transformadores de corrente de 1250A e cinco chaves seccionadoras de 1250A foram desconsiderados no inventário da Hemobrás. Informou que esses itens no contrato totalizavam o valor de R$ 1.111.553,19 e que no inventário foi considerado o valor de R$ 396.822,04. Essa situação já foi comentada parcialmente no 0. A Hemobrás informou que os equipamentos instalados foram de 2500A. Como houve uma modificação dos equipamentos fornecidos foi criado um novo item para contemplar a especificação dos materiais efetivamente fornecidos. Desse modo, foi glosado o pagamento feito nos itens contratuais e criado um novo item considerando valores de mercado para o pagamento dos equipamentos instalados.

59.8.2. Bloco B06 – a Biotec informou que foram instalados dois cubículos de medição e que a Hemobrás desconsiderou o fornecimento desses itens. A Hemobrás argumentou que adquiriu cubículos de medição e sim componentes do cubículo, fornecidos separadamente e confinados. De fato, na inspeção realizada o que foi verificado foi a instalação de equipamentos que já constavam da planilha contratual nesse bloco, como transformador e chave seccionadora. E como, o item de cubículo de medição não existe em nenhum outro bloco, tendo em vista que nos demais blocos a entrada de energia é similar, indica que a planilha contratual foi elaborada com falha nesse ponto e que foi corrigida no inventário. No Anexo II constam as fotos do bloco B06 e do B02 mostrando essa similaridade das entradas de energia (fotos 12 a 15).

59.8.3. Análise qualitativa – chillers, condensadoras, subestação Bloco B18/19 e AHUs - o consórcio alegou que foram glosados valores de equipamentos fornecidos e instalados, faltando apenas a etapa de testes e startup. A Hemobrás, no Anexo 04 do inventário, considerou que os equipamentos instalados não estão em bom estado e que há pendências na sua instalação. Foi feita uma análise individual de todos os equipamentos instalados. Na análise da defesa da Biotec, a Hemobrás expôs que após a execução dos testes podem ser encontrados problemas técnicos que superam o valor retido nesse inventário. De fato, os equipamentos, por estarem expostos ao tempo, ficaram sujeitos à deterioração. Nesse caso, por se tratar de um custo gerado pela inexecução da obra, os custos decorrentes do mau estado de conservação dos equipamentos devem ser imputados ao consórcio. Caso a obra tivesse sido concluída e entregue, essa situação não existiria. Além disso, as pendências existentes devem ser consideradas no cálculo dos valores a serem estornados.

60. Em 31/08/2018 o consórcio Biotec protocolou na Hemobrás uma resposta ao ofício 0487/2018-ACGC/GA/DAF, referente a segunda versão do inventário da Hemobrás. Nessa resposta o consórcio traz, essencialmente, os mesmos argumentos apresentados no relatório de encerramento apresentado ao TCU.

61. Na resposta, o consórcio apresentou uma análise, com as suas ressalvas, ao método utilizado pela Hemobrás. Informou também que na planilha do Anexo 04 não foram usadas as composições de preços unitários (CPUs) contratuais para análise qualitativa. A Hemobrás informou, na análise da defesa da Biotec, que alterou os índices da análise qualitativa para seguir as CPUs contratuais.

62. O consórcio finalizou a sua defesa solicitando o pagamento de R$ 21.227.597,18, atualizado até julho de 2018. Mais uma vez não apresentou memória de cálculo dos valores solicitados como devidos pela Hemobrás. Não foi possível analisar a correção e consistência dos cálculos do consórcio devido à ausência das memórias de cálculo que embasaram o referido estudo.

d. Análise dos questionamentos complementares feitos pelo Consórcio Biotec

63. O consórcio Biotec enviou para análise desta unidade técnica, após autorização do Ministro Relator, um rol de perguntas e inconsistências referentes ao relatório técnico da Hemobrás e novos questionamentos para serem considerados pela equipe de fiscalização.

64. Primeiramente serão analisados os principais questionamentos e inconsistências apontadas no relatório técnico da Hemobrás, conforme tabela apresentada pelo consórcio.

64.1. Itens 1, 2, 9 e 10 – o consórcio informou que a Hemobrás utilizou premissas subjetivas e extracontratuais em suas avaliações técnicas. A Hemobrás, no seu relatório de encerramento, informou que foram avaliações técnicas com base nas especificações, nas CPUs e nas boas práticas de engenharia. Durante a vistoria foram vistos diversos casos de análises qualitativas de serviços e equipamentos. As premissas da metodologia de cálculo da Hemobrás, observadas durante a inspeção, foram consideradas coerentes com os serviços vistoriados que estão executados na obra.

64.2. Item 3 – a Biotec alegou que a Hemobrás criou subitens de avaliação com o propósito de diminuir o avanço do serviço executado. Para o cálculo dos prejuízos seria preciso considerar o que vai ser gasto para o término da execução dos serviços. Mais uma vez é importante lembrar que a causa da inexecução da obra é do consórcio. Desse modo, os prejuízos decorrentes da paralisação da obra devem ser imputados à Biotec. A avaliação feita pela Hemobrás contemplou vários itens de verificação justamente para análise mais detalhada da situação de cada serviço. Essa glosa de percentual de valores, feita pela Hemobrás, pode ainda ser insuficiente para o término de alguns serviços, já que não foram feitos testes de funcionamento dos equipamentos.

64.3. Itens 4, 5 e 6 – o consórcio informou que para a realização das análises qualitativas e quantitativas seria necessário que os documentos estivessem atualizados. A Hemobrás informou durante a inspeção que tinha acesso às versões mais recentes dos projetos, visto que a Concremat fiscalizava também os projetos feitos pela Biotec. Para diversos itens foram feitos levantamentos de campo para verificar o que realmente foi executado. Por outro lado, o consórcio só apresentou poucas divergências do inventário feito pela Hemobrás. A Biotec teve a oportunidade, e não o fez, de apresentar um levantamento próprio ou pelo menos indicar os supostos erros cometidos pela Hemobrás, apontando item a item as divergências.

64.4. Item 7 – a Biotec alegou que a responsabilidade pela guarda e preservação dos serviços executados após o rompimento do contrato seria da Hemobrás. Não houve um rompimento do contrato. O consórcio simplesmente não concluiu a obra dentro do prazo contratual e ainda fez a desmobilização antes do término do contrato. O levantamento foi feito poucos meses após o termino contratual. Não houve variação significativa na preservação dos equipamentos e materiais nesse período.

64.5. Item 8 – o consórcio informou que não houve consenso entre as partes acerca dos quesitos de análise quantitativa e qualitativa. A Hemobrás informou na inspeção e na resposta a análise de defesa que garantiu ao consórcio a participação na elaboração do relatório. Informou ainda que propôs a contratação de uma mesa de arbitragem técnica para dirimir os conflitos, mas que essa solução não foi aceita pela Biotec.

64.6. Item 11 – a Biotec alegou que a Hemobrás alterou os preços unitários do contrato. As alterações verificadas no relatório foram decorrentes das situações onde houve alteração do equipamento/serviço em relação ao projeto. Essa atitude tomada pela Hemobrás foi considerada correta, visto que o pagamento dos serviços deve ser feito de acordo com que foi efetivamente executado. Como foi feito um serviço diferente do pactuado não seria correto pagar o valor contratual. Nesses casos foi feita uma pesquisa de mercado para verificação do valor real do serviço/equipamento.

64.7. Item 12 – o consórcio alegou que não foram consideradas as CPUs nas análises feitas pela Hemobrás. Na revisão do relatório entregue a Hemobrás informou que foram revisados os itens que não estavam de acordo com as CPUs do contrato. Assim, considera-se que essa falha apontada pela Biotec foi sanada.

64.8. Item 13 – a Biotec informou que não poderia ter incluído na ponderação da montagem dos equipamentos a verificação da realização de testes de funcionalidade, visto que não havia rubrica especifica na planilha de preços unitários. Por se tratar de um levantamento para cálculo de prejuízos, e que era dever do consórcio ter entregue a obra com todos os equipamentos funcionando, considera-se como devida a inclusão de itens para avalição do perfeito funcionamento dos equipamentos na metodologia de inventariação aplicada.

64.9. Itens 14 e 15 – o consórcio alegou que a "análise da completude dos equipamentos" não foi devida tendo em vista que o item deveria ser efetuado antes do termino do contrato. Informou também que as anomalias e as não conformidades existentes deveriam ter sido apontadas nas medições da obra ou na extinção do contrato. A quantificação dos prejuízos foi feita devido a solicitação desse Tribunal. Os custos que a Hemobrás terá para a continuidade da obra, ocasionados pela inexecução parcial da obra, de responsabilidade da Biotec, devem ser considerados no inventário.

65. Foram apresentados também novos questionamentos, considerados pela equipe de inspeção, conforme determinado em despacho pelo Ministro Relator. Essas questões, que em geral se referem a assuntos tratados no bojo dessa instrução, foram submetidas à Hemobrás que se pronunciou sobre cada uma delas. As questões, respostas da Hemobrás e análise da unidade técnica do TCU estão registradas no Anexo I.

e. Análise final sobre o inventário/encontro de contas

66. Após a análise das documentações apresentadas pela Hemobrás e pelo consórcio Biotec e da inspeção feita na obra percebe-se uma nítida diferença na qualidade dos trabalhos apresentados. A Hemobrás apresentou um relatório técnico de encerramento com vários anexos demonstrando, por memórias de cálculo e planilhas complementares, a origem dos valores considerados no seu inventário.

67. O consórcio Biotec, por outro lado, enviou o relatório técnico de fechamento da obra sem planilhas ou memórias de cálculo que demonstrassem a origem dos valores considerados na sua revisão dos valores finais do contrato. Apresentou também diversas críticas ao inventário feito pela Hemobrás. Todas elas foram analisadas e comentadas.

68. A Hemobrás justificou a alteração dos valores e informou que durante a execução do contrato ocorreram inúmeros casos de pagamentos indevidos. Como apontado no relatório técnico de fechamento (p. 33-34, peça 29) foi feito o pagamento de serviços constantes da planilha contratual mediante a medição de outros serviços existentes da planilha de preços contratada, essa irregularidade é conhecida como pagamento por "química".

69. Essa situação, de pagamentos por "química", reflete bem as irregularidades do achado 8.1 relatados no relatório de fiscalização 132/2016 (peça 32). Nesse achado foram apontadas as seguintes irregularidades na aprovação e pagamento de medições. Estas medições tinham serviços:

a) cujos quantitativos não correspondiam ao efetivamente executado;

b) cujos quantitativos ultrapassavam os saldos contratados;

c) cujos critérios de medição não estavam estabelecidos;

d) executados sem projeto executivo liberado ou sem documentações técnicas exigidas;

e) executados com especificação divergente da prevista na planilha do contrato;

f) que apresentaram problemas de qualidade ou de desempenho; e

g) executados em desacordo com o cronograma da obra (jogo de cronograma).

70. Ainda é importante destacar que esse contrato está sob análise da Polícia Federal com a operação Pulso que, entre outras ações, visava a apuração de irregularidades da obra da fábrica em Goiana/PE.

71. Desse modo, entende-se que o relatório técnico de encerramento do contrato 02-2011, elaborado pela Hemobrás, reflete de maneira objetiva e correta a situação em que se encontrava a obra ao término do contrato. Considerando apenas a ressalva de não contabilizar como prejuízo causado pelo consórcio a desmobilização do canteiro e a retirada de terra e entulho, o inventário

cumpre a função de quantificar os prejuízos finais do contrato em questão, conforme determinado no item 9.3.1. do Acórdão 145/2017.

72. Assim, o valor dos prejuízos causados pelas diversas irregularidades do contrato é R$ 41.440.857,20, com atualização até fevereiro de 2018, conforme calculado na tabela 03

73. Além do Consórcio Biotec, devem ser responsabilizados de forma individualizada, pelas condutas e pelos prejuízos gerados no contrato, os fiscais que atestaram as medições com irregularidades e demais funcionários que possam ter dado causa a esses prejuízos. Ainda deve ser verificada a conduta da Concremat que era a empresa gerenciadora da obra, contrato 035/2011, caso tenha dado causa às impropriedades existentes. A Concremat era responsável por prestar assistência à fiscalização da obra e dos projetos feitos pelo consórcio, além de verificar as medições apresentadas pela Biotec

74. Como é necessária a verificação de todo o processo de medição para apurar quais responsáveis contribuíram para gerar o prejuízo calculado, não há como apontar os responsáveis nesse momento.

75. A Hemobrás, quando da elaboração do inventário, fez a análise de todas as medições da obra, apontando individualizadamente em quais delas houve pagamentos a maior. Com essa planilha, Anexo 07 A do inventário e o processo de medição, será possível identificar os momentos em que foram efetuados os pagamentos em desacordo com o contrato e, assim, verificar quais os responsáveis pelos danos auferidos.

76. Ainda, deverão ser mapeadas as condutas de cada pessoa na escala decisória. Segundo informado durante a inspeção, o rito das medições era o seguinte: (i) o consórcio enviava a memória de cálculo da medição; (ii) a Concremat elaborava outra memória de cálculo de acordo com as suas conferências; e, por fim, (iii) o fiscal confrontava as informações enviadas pela Biotec e pela Concremat e autorizava os pagamentos.

77. Além disso, como o prejuízo calculado decorre de diversos fatos (como aspectos qualitativos, qualitativos, administração local/manutenção e outros) será preciso separar os valores de cada tipo, de acordo com o responsável.

78. O relatório de Fiscalização 132/2016 (peça 32) indicou que o Sr. Romulo Maciel Filho, CPF 142.718.264-72, que exerceu a função de Presidente da Hemobrás, nomeado em 10/12/2009, exonerado em 4/8/2016, e que se encontrava afastado do cargo, desde 4/12/2015, por força de decisão judicial pode ser também responsabilizado pelos prejuízos apontados.

79. Diante do exposto, propõe-se, nos termos do art. 252 do Regimento Interno do TCU e do item 9.7.2.3 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, a conversão desse processo em Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação individualizada dos prejuízos.

f. Análise do cumprimento das determinações do Acórdãos 3.520/2014, 2.958/2016 e 145/2017, todos do Plenário do TCU

80. O primeiro item a ser analisado e que consta ainda como pendente de cumprimento é o item 1.9.1.1 do Acórdão 3.520/2014-TCU-Plenário, que determinou à Hemobrás que remetesse ao TCU informações sobre a equalização do pagamento dos valores referentes à Administração Local, nos seguintes termos:

1.9. Determinar: 1.9.1. à Hemobrás, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias: 1.9.1.1. informações acerca das providências adotadas para equalizar o percentual de desembolso da Administração Local e da Manutenção de Canteiro com o percentual executado da obra, tendo em vista o pagamento a maior efetuado para tais itens, em afronta ao disposto nos Acórdãos ns. 325/2007, 2.234/2010, 2.369/2010, 3.103/2010 e 2.622/2013, todos do Plenário do TCU;

81. A partir da análise procedida nos tópicos anteriores desta instrução, foi possível identificar que os valores referentes à Administração Local e Manutenção do Canteiro foram devidamente considerados na apuração do encontro de contas. De acordo com a indicação constante da tabela 2

(p. 582) e da análise realizada nos parágrafos 0 a 0, o valor considerado para fins de equalização, e que integra o débito total calculado, é de R$ 18.412.317,74.

82. Dessa forma pode-se considerar cumprido o item 1.9.1 do Acórdão 3.520/2014-TCU-Plenário. Embora o cumprimento tenha se dado de forma intempestiva entende-se que não é cabível a responsabilização dos gestores em virtude da demora no encaminhamento das informações de forma conclusiva, dada a complexidade dos fatores que envolviam a execução da obra e todas as apurações necessárias.

83. Por fim, resta avaliar o cumprimento das determinações proferidas no Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, que foram alteradas a partir da prolação do Acórdão 145/2017-TCU-Plenário, resultante de recurso interposto contra a decisão anterior.

84. As determinações foram expedidas à Hemobrás, nos seguintes termos:

9.4. Determinar à Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) que se abstenha de:

9.4.1. prorrogar a vigência do Contrato 2/2011, celebrado com o Consórcio Biotec, para implantação da sua fábrica de hemoderivados e biotecnologia, a vencer em 30/11/2016;

9.4.2. realizar pagamentos ao Consórcio Biotec, relativamente ao Contrato 2/2011, até a integral solução das pendências indicadas no subitem 8.1 do relatório de auditoria (peça 59) e no voto, por meio da conclusão dos serviços neles referidos ou da integral devolução dos valores indevidamente pagos;

9.4.3. promover o pagamento de serviços não executados, realizados de forma parcial ou entregues com padrão de qualidade inferior ao especificado, no âmbito do Contrato 2/2011, celebrado com Consórcio Biotec;

9.4.4. liberar as garantias relativas ao Contrato 2/2011 até o integral saneamento das pendências indicadas no subitem 8.1 do relatório de auditoria (peça 59) e no voto e o recebimento das multas contratuais eventualmente impostas ao contratado;

9.4.5. realizar pagamentos por serviços não previstos no Contrato 2/2011, assim como de celebrar novos termos aditivos para cobertura à execução de serviços não previstos, ressalvados aqueles autorizados e executados antes da ciência da decisão interlocutória de 14/9/2016 (peça 62); (Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário)

85. O cumprimento do item 9.4.1 já foi registrado no Acórdão 2.344/2017-TCU-Plenário. Quanto aos itens 9.5.2 a 9.4.5, foi consignada em instrução anterior neste processo (peça 33) a respectiva análise e proposição de que fosse considerado parcialmente cumprido o item 9.4.4 e cumpridos os demais. Em suma, o contrato não foi prorrogado e, conforme explicitado na instrução anterior e na presente análise, a Hemobrás está adotando as devidas providências para reaver os valores devidos pela empresa executora das obras em virtude do inadimplemento contratual e das irregularidades apontadas pelo TCU.

86. Em função disso, e tendo em conta que essas propostas da instrução anterior não foram apreciadas pelo ministro relator em sua última manifestação (despacho peça 37), replicar-se-ão, na presente instrução, tais propostas.

87. O Acórdão 147/2017-TCU-Plenário, por sua vez, reformulou algumas das determinações constantes do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

9.3. determinar à Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) que:

9.3.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência, instaure e conclua processo administrativo tendente a apurar e a quantificar os prejuízos advindos das irregularidades descritas nos subitens 9.4.2 a 9.4.5 do Acórdão 2.958/2016 do Plenário;

9.3.2. no prazo de 210 (duzentos e dez) dias, contados da ciência, adote os atos necessários ao integral ressarcimento do débito apurado nos termos do subitem anterior, à execução das garantias contratuais e à cobrança administrativa do Consórcio;

9.3.3. no prazo de 220 (duzentos e vinte) dias, contados da ciência, remeta as conclusões dos trabalhos mencionados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste Acórdão ao Tribunal;

88. A instrução anterior constante da peça 33 também abordou os referidos itens, embora não tenha registrado proposta específica em virtude da necessidade de realizar inspeção para avaliação dos valores apurados.

89. Considerando as informações elencadas na instrução anterior, bem como as conclusões do exame técnico da presente instrução, pode-se concluir que os itens 9.3.1 e 9.3.3 foram cumpridos, embora intempestivamente. Também nesse caso, entende-se que não é cabível apuração de responsabilidade pela demora na conclusão das ações promovidas pela Hemobrás, tendo em conta que ficou demonstrado o esforço para atendimento das determinações e a complexidade das ações necessárias para se atingir o objetivo almejado.

90. Em relação ao item 9.3.2, conforme tratado também na instrução anterior, a Hemobrás já notificou o consórcio Biotec, por meio do Ofício 0487/2018-ACGC/GA/DAF, para que ressarcisse o montante anteriormente apurado de R$ 45.074.964,07 e já instaurou processo sancionatório decorrente do inadimplemento contratual, o processo 25800.007266/2016-09. Vele mencionar que o valor apurado pela Hemobrás foi posteriormente reduzido a partir de reconsiderações que foram devidamente detalhadas no tópico "b" do exame técnico desta instrução.

91. Em face dessas considerações, o item 9.3.2 pode ser considerado parcialmente cumprido. Vale destacar que o desfecho desse processo de apuração e busca do ressarcimento devido, dado o contexto do processo, somente será consolidado no decorrer do processo de tomada de contas especial que será instaurado conforme proposta consignada ao final do item "e" desta instrução e no item 9.7.2.3 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário.

g. Análise da classificação do achado como Irregularidade Grave com Indicação de Paralisação (IGP)

92. Em relação à classificação de IGP que permanece vinculada à obra objeto do presente processo, vale esclarecer, conforme indicado no item 9.5.2 do Acórdão 2.344/2017-TCU-Plenário, que a referida classificação não alcança as etapas referentes ao remanescente da obra, mas apenas o contrato celebrado com o Consórcio Biotec.

93. Retomando a análise já consignada na instrução da peça 33, e tendo em conta as informações adicionais avaliadas e criticadas na presente instrução, entende-se que houve a mitigação do risco, associado à execução do Contrato 2/2011, de que novos pagamentos resultassem em maior dano ao Erário, razão pela qual devem ser reclassificados de IGP para IGC os achados indicados nos subitens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 2.958/2016-TCU Plenário.

94. Tal medida mostra-se adequada também sob o ponto de vista da racionalidade administrativa e dos custos de controle, uma vez que a classificação como IGP impõe a diversos atores envolvidos com o processo, incluindo a entidade jurisdicionada, o TCU e o Congresso Nacional, um conjunto de procedimentos que não se mostra compatível com o grau de risco atualmente identificado.

95. Ademais, no processo de Tomada de Contas Especial a ser instaurado também continuarão sob análise eventuais alterações futuras do atual contexto de risco o que poderá ensejar, oportunamente, a proposição de novas medidas acautelatórias caso necessário.

IV. CONCLUSÃO

96. Trata-se da análise do encontro de contas do contrato 02/11, obras da segunda fase de implantação da fábrica de hemoderivados e biotecnologia da Empresa Brasileira de Hemoderivados (Hemobrás), em Goiana/PE, assinado com o Consórcio Biotec. No total foram pactuados 14 aditivos durante a execução da obra. O contrato teve seu término em 30/11/2016, após determinação do TCU de não prorrogar a vigência do contrato. Não houve a conclusão da obra pelo consórcio, ocorrendo, portanto, a inexecução parcial do contrato.

97. O TCU determinou também à Hemobrás apuração e quantificação dos prejuízos advindos das irregularidades descritas nos subitens 9.4.2 a 9.4.5 do Acórdão 2.958/2016-TCU- Plenário. A

Hemobrás apresentou um relatório técnico de encerramento com o apontamento dos prejuízos. O consórcio também apresentou a sua versão dos valores finais do contrato.

98. Para verificação da situação apresentada nos documentos enviados pelas partes foi feita uma inspeção na fábrica da Hemobrás localizada em Goiana/PE. Para a conferência quanto à coerência da metodologia utilizada na conferência dos quantitativos foi selecionada uma amostra dos itens responsáveis pelas maiores alterações, em relação ao medido durante a obra e às respectivas quantidades apontadas pela Hemobrás e pela Biotec.

99. A Hemobrás, em sua última versão, apresentou inventário do contrato com prejuízos no valor de R$ 44.926.982,95, atualizado até fevereiro de 2018. Os valores apresentados estão subsidiados por várias planilhas e documentos anexos ao relatório técnico de encerramento.

100. No inventário feito pela Hemobrás foi realizado um levantamento de todos os itens executados durante a obra e comparado com a medição acumulada até o fim do contrato. Essa comparação foi feita utilizando os projetos e levantamento "in loco". Foi analisado, além de quantidades, o aspecto qualitativo do que foi executado. O prejuízo calculado foi atualizado, considerando o índice do IPCA/IBGE, até fevereiro de 2018.

101. A Hemobrás considerou também, como prejuízo, uma estimativa de preço para reparo de danos causados pelo consórcio à fábrica, desmobilização do canteiro e remoção de resíduos de construção. Esses dois últimos itens foram considerados indevidos na presente análise, por se tratar de um contrato do tipo empreitada por preço unitário e a Biotec não ter sido remunerada por esses serviços.

102. Além disso, houve o ajuste da administração local, conforme determinação deste Tribunal no Acórdão 3.520/2014-TCU-Plenário, para que fosse pago somente o valor proporcional ao executado de obra. ***Após a análise desta unidade o valor total dos prejuízos estimado foi de R$ 41.440.857,20.***

103. O consórcio Biotec apresentou relatório técnico de fechamento da obra, em resposta ao inventário da Hemobrás, solicitando o pagamento de R$ 21.227.597,18, atualizado até julho de 2018. Nesse documento foram apresentadas diversas tabelas com os cálculos dos valores. Entretanto, não foram apresentadas memórias de cálculo ou planilhas auxiliares com detalhamento dos dados que subsidiaram as análises e conclusões. Desse modo, não foi possível verificar de forma pormenorizada os dados integrantes das tabelas apresentadas.

104. Além das tabelas, a Biotec apontou algumas divergências encontradas no inventário da Hemobrás. Estes itens foram analisados, durante a inspeção e por meio de documentação, e refutadas as alegações do consórcio. A única ressalva aceita e que foi corrigida no inventário da Hemobrás foi quanto ao uso das composições de preços unitários. Na primeira versão do inventário a Hemobrás não havia utilizado as CPUs contratuais em alguns itens.

105. O consórcio enviou também, para análise desta unidade técnica, vários questionamentos sobre os critérios adotados pela Hemobrás no seu relatório de fechamento da obra. Esses questionamentos foram respondidos, pela Hemobrás e por essa unidade. A única consideração aceita foi com relação à desmobilização do canteiro e a remoção de entulhos apontados no inventário da Hemobrás.

106. A Hemobrás apontou também no relatório casos de pagamentos de serviços constantes da planilha contratual mediante a medição de outros serviços existentes da planilha de preços contratada, irregularidade conhecida como pagamento por "química". Alguns desses problemas foram relatados no achado 8.1 do relatório da fiscalização 132/2016 (peça 32).

107. A responsabilização dos prejuízos deve ser verificada posteriormente de forma individualizada, já que para apuração dos envolvidos será necessária a verificação de todo o processo de medição para apurar, caso a caso, quais os responsáveis, dentro da cadeia decisória, que contribuíram para o prejuízo calculado.

108. Verificou-se também que que foram cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.5 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, referentes à não continuidade de execução

e pagamentos indevidos. O subitem 9.4.4 encontra-se parcialmente implementado na medida em que as garantias relativas ao Contrato 2/2011 não devem ser liberadas até o integral saneamento das pendências indicadas e o recebimento das multas contratuais eventualmente impostas ao contratado.

109. Com relação aos itens 9.3.1 a 9.3.3 do Acórdão 147/2017-TCU-Plenário, que diziam respeito a determinação de que a Hemobrás apurasse o valor do débito, cobrasse o devido ressarcimento do Consórcio Biotec e encaminhasse as informações ao TCU, a análise empreendida permitiu concluir que foi parcialmente cumprido o item 9.3.2, na medida em que a Hemobrás já adotou medidas tendentes a reaver os valores devidos, sem prejuízo da possibilidade de adoção de medidas adicionais, que poderão ser avaliadas, oportunamente, no processo de Tomada de Contas Especial. Os outros dois itens, referentes à apuração do valor e encaminhamento de informações ao TCU foram cumpridos.

110. Com a conclusão do inventário do Contrato 2/2011, apuração do valor a ser ressarcido pelo Consórcio Biotec e a finalização do contrato, entende-se que não há motivos para manter IGP, podendo ser reclassificados para IGC os achados indicados nos subitens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 2.958/2016-TCU Plenário.

111. Diante do exposto, propõe-se, nos termos do art. 252 do Regimento Interno do TCU e do item 9.7.2.3 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, a conversão desse processo em Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação individualizada dos prejuízos.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

112. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

112.1. considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.5 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, bem como nos subitens 9.3.1 e 9.3.3 do Acórdão 147/2017-TCU Plenário, e no subitem 1.9.1 do Acórdão 3.520/2014-TCU-Plenário;

112.2. considerar parcialmente cumpridas as determinações contidas no subitem 9.4.4 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, bem como no subitem 9.3.2 do Acórdão 147/2017-TCU Plenário;

112.3. considerar que, a despeito de as irregularidades constatadas serem caracterizadas como IGP, nos termos da LDO, o risco de que sejam feitos novos pagamentos foi devidamente mitigado, o que permite a reclassificação das irregularidades indicadas nos subitens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 2.958/2016-TCU Plenário de IGP para IGC;

112.4. determinar ao Siob/Coinfra que, em relação ao contrato das obras da segunda fase de implantação da fábrica de hemoderivados e biotecnologia da Empresa Brasileira de Hemoderivados em Goiana/PE, reclassifique os achados de fiscalização como irregularidades graves sem prejuízo à continuidade (IGC) no sistema Fiscalis;

112.5. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 122, §§ 2º e 3º, da Lei 13.473/2017, que não mais subsistem os riscos de agravamento das irregularidades apontadas nos subitens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário para o Contrato 2/2011, celebrado entre a Hemobrás e o Consórcio Biotec para implantação da fábrica de hemoderivados em Goiana/PE, razão pela qual as irregularidades deverão ser reclassificadas como IGC;

112.6. nos termos do art. 252 do Regimento Interno do TCU e do item 9.7.2.3 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, converter este processo em Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação individualizada dos prejuízos e devido ressarcimento."

É o relatório.

VOTO

Atuo no presente processo por força da Portaria TCU n.º 336, de 10/10/2019, em virtude do afastamento do Ministro Walton Alencar Rodrigues, por motivo de viagem em missão oficial.

Trata-se de monitoramento do cumprimento de determinações exaradas nos Acórdãos 2.958/2016 e 145/2017, ambos do Plenário (TC 010.595/2016-3), 3.520/2014-Plenário (TC 012.090/2012-3) e 2.344/2017-Plenário (TC 018.121/2017-9), referentes às obras da segunda fase de implantação da fábrica de hemoderivados e biotecnologia da Empresa Brasileira de Hemoderivados (Hemobrás), em Goiana/PE, tratadas no âmbito do Fiscobras, nos exercícios de 2012, 2016 e 2017.

Para realização das obras, foi firmado o Contrato 2/2011, com o Consórcio Biotec, antigo Consórcio Mendes Júnior/TEP/Squadro (MJTS), pelo valor inicial de R$ 278.363.582,22. A avença foi aditada 14 vezes, durante a execução da obra, tendo seu preço elevado para R$ 292.344.9693,85. Em 30/11/2016, após determinação do TCU para que não fosse prorrogado, o referido contrato perdeu sua vigência e a obra restou não concluída pelo Consórcio, ocorrendo, portanto, a execução parcial da avença.

A não conclusão da obra impossibilitou a implantação do processo de fabricação de hemoderivados, mantendo a necessidade importação desse material pela União; acarretando, ainda, a perda da garantia dos equipamentos e sistemas de processo adquiridos, que custaram cerca de R$ 378.000.000,00 (peça 59, p. 44).

O objetivo principal deste monitoramento é avaliar o encontro de contas do Contrato 2/2011, em atendimento ao disposto no subitem 9.7.2.1 do Acórdão 2.958/2016-Plenário, além de verificar o cumprimento das determinações e recomendações dirigidas à Hemobrás, e reavaliar os achados de auditoria classificados como Irregularidade Grave com Indicação de Paralisação (IG-P), ante as novas informações trazidas aos autos.

A Hemobrás apresentou documento intitulado "Relatório Técnico do Encerramento do Contrato 2/2011" (peça 53, p. 15 a 20), devidamente revisado, após a entrega do relatório técnico de encerramento do contrato feito pela Biotec, indicando um prejuízo de R$ 44.926.982,95, atualizado até fevereiro de 2018.

Para tanto, a Empresa Pública realizou levantamento de todos os itens executados durante a obra e os comparou com a medição acumulada do fim do contrato, utilizando os respectivos projetos e dados colhidos em levantamento *in loco*. No referido levantamento, além dos quantitativos, foram analisados os aspectos qualitativos do que foi executado.

No cômputo do prejuízo, a Hemobrás:

a) considerou os preços estimados para o reparo de danos causados pelo Consórcio à fábrica, a desmobilização do canteiro e a remoção de resíduos de construção;

b) apontou casos de execução de serviços distintos daqueles previstos na planilha preços contratada, porém, medidos e pagos como itens constantes do contrato;

c) ajustou o preço do item administração local ao valor proporcional ao que foi executado da obra, conforme determinação exarada no subitem 1.9.1.1. do Acórdão 3.520/2014-Plenário; e

d) aplicou o índice do IPCA/IBGE, até fevereiro de 2018.

O Consórcio Biotec, por sua vez, submeteu, à Hemobrás, revisão do seu relatório de encerramento, concluindo que teria a receber R$ 21.227.597,18. Apresentou diversas tabelas com os cálculos dos valores, sem, entretanto, juntar memórias de cálculo ou planilhas auxiliares com detalhamento dos dados que subsidiaram suas análises e conclusões, de modo que não foi possível conferir os dados das tabelas apresentadas.

O Consórcio divergiu do inventário da Hemobrás e enviou, para análise da Secretaria de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), questionamentos acerca dos critérios adotados pela Hemobrás no seu relatório de fechamento da obra.

Embora tenham ocorrido diversas reuniões entre o Consórcio Biotec e a Hemobrás com o objetivo de realizar um inventário consensual da obra (peça 51, p. 4 a 9), não houve entendimento entre as partes.

Com o objetivo de verificar a situação apontada nos documentos encaminhados pela Hemobrás e pelo Consórcio Biotec, a SeinfraUrbana realizou inspeção na fábrica da Hemobrás. Selecionou, para conferência, uma amostra dos itens para os quais houve maiores discrepâncias entre o que foi medido durante a obra e as quantidades apontadas pela Empresa Pública e pelo Consórcio.

Assim, a avaliação do encontro de contas do Contrato 2/2011 levou em consideração os relatórios apresentados pela Hemobrás e pelo Consórcio Biotec, as informações obtidas durante a inspeção na fábrica, bem como, dados obtidos em fiscalizações anteriores.

As divergências que o Consórcio Biotec apontou em relação ao inventário da Hemobrás foram quase todas refutadas pela unidade técnica. Foi aceita e devidamente corrigida a ressalva que dizia respeito ao uso das composições de preços unitários contratuais que não haviam sido consideradas na primeira versão do inventário a Hemobrás. A equipe de auditoria acolheu também o questionamento do Consórcio a respeito do prejuízo apurado com a desmobilização do canteiro e a remoção de entulhos.

Após a análise, a SeinfraUrbana apurou o dano ao erário sob o montante de R$ 41.440.857,20.

A Unidade Técnica concluiu que foram cumpridas as determinações para não prorrogação da vigência do Contrato 2/2011 e não realização de pagamentos, até a solução das pendências indicadas, contidas nos subitens 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.5 do Acórdão 2.958/2016-Plenário. Considerou que o subitem 9.4.4 foi parcialmente implementado, na medida em que as garantias relativas ao Contrato 2/2011 não foram liberadas e devem ser retidas até o integral saneamento das pendências e o recebimento das multas contratuais impostas ao Consórcio Biotec.

Com relação às determinações para que a Hemobrás apurasse o valor do débito, cobrasse o devido ressarcimento do Consórcio Biotec e encaminhasse as informações ao TCU, exaradas nos itens 9.3.1 a 9.3.3 do Acórdão 147/2017-Plenário, a SeinfraUrbana concluiu que o item 9.3.2 foi parcialmente cumprido, uma vez que a Hemobrás adotou medidas para reaver os valores devidos, mas não foi bem-sucedida. Os outros dois itens, relativos à apuração do valor e encaminhamento de informações ao TCU, foram cumpridos.

Anuo às conclusões da SeinfraUrbana e incorporo suas análises às minhas razões de decidir.

Pelo exposto, tendo em vista que foi concluído o inventário do Contrato 2/2011, foi apurado o valor a ser ressarcido pelo Consórcio Biotec e a avença encontra-se encerrada, não há razão para manter a classificação das irregularidades indicadas nos subitens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 2.958/2016-Plenário como IG-P, podendo ser reclassificadas para graves sem prejuízo à continuidade (IG-C).

Quanto, a responsabilização pelo dano ao Erário, é necessário avaliar as condutas que contribuíram para o prejuízo calculado de forma individualizada, dentro da cadeia decisória. Para tanto, nos termos do art. 252 do Regimento Interno do TCU e do item 9.7.2.3 do Acórdão 2.958/2016-Plenário, determino a conversão destes autos em Tomada de Contas Especial, a fim de que sejam identificados os responsáveis e quantificados os prejuízos causados por cada um.

Após a instrução da SeinfraUrnbana e estando os autos em meu gabinete, o Consórcio Biotec apresentou petição (peça 56) em que, sob a alegação de que as conclusões da Unidade Técnica foram fundamentadas a partir de relatório produzido pela Hemobrás, que prestigiaria premissas e metodologias favoráveis à Empresa, requereu que, antes da decisão pela conversão destes autos em TCE, seja-lhe concedido prazo de sessenta dias para complementação da documentação e esclarecimentos.

Rememorando o despacho por meio do qual autorizei a inspeção na fábrica da Hemobrás (peça 37). Verifica-se que foi determinado que à SeinfraUrbana que avaliasse e enfrentasse de forma expressa as inconsistências que já haviam sido apontadas pelo Consórcio Biotec. Na mesma ocasião, facultei ao Consórcio que apresentasse novos questionamentos, acompanhados dos elementos de prova que julgasse necessários, antes da realização da inspeção, tendo transcorrido, *in albis*, o prazo fixado.

Sendo assim, considerando as oportunidades que Consórcio Biotec teve de contestar as conclusões do encontro de contras promovido pela Hemobrás, bem assim que, no âmbito da Tomada de Contas Especial ora determinada, terá nova oportunidade de se manifestar sobre todos os

documentos e pareceres utilizados para estimativa do débito apurado, indefiro a solicitação de novo prazo para manifestação do referido consórcio.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2524/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.237/2017-3.
1.1. Apensos: 000.345/2019-9; 018.121/2017-9; 001.213/2016-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Monitoramento
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Consórcio Biotec (13.451.627/0001-00); Mabel Seixas Menge (020.142.914-46).
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, por força da Portaria TCU n.º 336, de 10/10/2019.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: Humberto de Souza Ferro Junior (16602/OAB-DF), representando o Consórcio Biotec.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento de determinações exaradas nos Acórdãos 2.958/2016 e 145/2017, ambos do Plenário (TC 010.595/2016-3), 3.520/2014-Plenário (TC 012.090/2012-3) e 2.344/2017-Plenário (TC 018.121/2017-9), referentes às obras da segunda fase de implantação da fábrica de hemoderivados e biotecnologia da Empresa Brasileira de Hemoderivados (Hemobrás), em Goiana/PE (Fiscobras 2012, 2016 e 2017),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no que dispõem o art. 45 e 47 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 243 e 252 do Regimento Interno, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações proferidas pelos itens 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.5 do Acórdão 2.958/2016-Plenário e pelos itens 9.3.1 e 9.3.3 do Acórdão 147/2017-Plenário, além do item 1.9.1 do Acórdão 3.520/2014-Plenário;

9.2. considerar parcialmente cumpridas as determinações proferidas pelo item 9.4.4 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário e pelo bitem 9.3.2 do Acórdão 147/2017-Plenário;

9.3. considerar que, a despeito de as irregularidades verificadas serem caracterizadas como Irregularidade Grave com Indicação de Paralisação, nos termos da LDO, o risco de que sejam feitos novos pagamentos com as mesmas irregularidades foi devidamente afastado, o que permite a reclassificação das irregularidades indicadas pelos itens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 2.958/2016-Plenário de Irregularidade Grave com Indicação de Paralisação para Irregularidades Graves sem Prejuízo à Continuidade;

9.4. determinar ao Siob/Coinfra que, em relação ao contrato das obras da segunda fase de implantação da fábrica de hemoderivados e biotecnologia da Empresa Brasileira de Hemoderivados em Goiana/PE, reclassifique os achados de fiscalização como Irregularidades Graves sem Prejuízo à Continuidade no sistema Fiscalis;

9.5. indeferir a solicitação do Consórcio Biotec de concessão de novo prazo para complementação de documentação e esclarecimentos;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 122, §§ 2º e 3º, da Lei 13.473/2017, que não mais subsistem os

riscos de agravamento das irregularidades apontadas pelos itens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 2.958/2016-Plenário para o Contrato 2/2011, celebrado entre a Hemobrás e o Consórcio Biotec para implantação da fábrica de hemoderivados, em Goiana/PE, razão pela qual as irregularidades foram reclassificadas como Irregularidades Graves sem Prejuízo à Continuidade;

9.7. determinar, em sintonia com o item 9.7.2.3 do Acórdão 2.958/2016-Plenário, a conversão deste processo de monitoramento em Tomada de Contas Especial para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação individualizada dos prejuízos e devido ressarcimento; devendo a unidade técnica atentar para a necessidade de, oportunamente, submeter a eventual proposta ao Ministro-Relator para a subsequente adoção da cautelar de indisponibilidade dos bens dos responsáveis em face do dano ao erário sob o possível valor de R$ 41.440.857,20;

9.8. dar ciência deste acórdão ao Ministro de Estado da Saúde.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2524-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 033.272/2019-0.

Natureza: Representação.

Entidade: Conselho Federal de Odontologia – CFO.

Representante: Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME.

Representação legal:

_ João Batista de Oliveira Filho (OAB/MG nº 20.180), entre outros, representando a Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME;

_ Markceller de Carvalho Bressan (OAB/DF nº 32.305), representando o Conselho Federal de Odontologia.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. DEFERIMENTO DE CAUTELAR SUSPENSIVA. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DA REFERIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. REFERENDO À SUSPENSÃO JÁ DEFERIDA PELO MINISTRO-RELATOR. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE INGRESSO DA REPRESENTANTE NOS AUTOS COMO INTERESSADA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME sobre os indícios de irregularidade na Concorrência nº 1/2019 conduzida pelo Conselho Federal de Odontologia sob o valor total de R$ 5.249.194,88 para a contratação de empresa especializada em prol da prestação de serviços de publicidade e propaganda.

2. Após a análise inicial do feito, o auditor federal lançou o seu parecer à Peça 22, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 23 e 24), tendo sido concedida a referida cautelar suspensiva por meio do Despacho acostado à Peça 25 nos seguintes termos:

"*Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada por Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME sobre possíveis irregularidades na Concorrência nº 1/2019*

conduzida pelo Conselho Federal de Odontologia sob o valor total de R$ 5.249.194,88 para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de publicidade e propaganda (Peça 17, fl. 1).

2. Em suma, o ora representante anunciou os seguintes indícios de irregularidade:

(a) *ele e outros dois licitantes (SGNA Publicidade e Propaganda Eireli e Propaganda Desigual Ltda. – ME) teriam sido indevidamente desclassificados sob a justificativa de que suas propostas seriam inexequíveis por terem ofertado descontos entre 98% e 100% sobre o item referente à remuneração pelos custos dos serviços internos, que consistem naqueles executados pelo pessoal e/ou com os recursos da própria agência, tal como criação e planejamento, uma vez que: i) a redução substancial ou mesmo integral do custo dos serviços internos consiste em prática comercial comum no setor de publicidade ; ii) o item 11.2 do edital (Peça 17, fls. 24/25) não estabeleceu limite máximo de desconto a ser ofertado sobre os custos internos das agências; e iii) o item 3.11.2, "b", das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (peça 15, p. 11), emitidas pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP), expressamente prevê que, em contratos com o setor público, os custos dos serviços internos podem ser integralmente eliminados, excluídos ou suprimidos (Peça 1, fls. 2/3 e 6/8);*

(b) *a decisão pela desclassificação teria ocorrido sem o amparo em critério objetivo ou fundamentação, e sem a demonstração de inexequibilidade das propostas de preços apresentadas, tendo em vista que: i) o Anexo I do edital (itens 5 e 6, Peça 17, fls. 56/58) previu outras quatro fontes de receitas remuneratórias, as quais são mais rentáveis, razão pela qual a exequibilidade da proposta de preços deveria ter sido analisada sob a perspectiva global, levando em conta o conjunto das fontes de remuneração da contratada ii) não apresentou qualquer justificativa técnica para a desclassificação das empresas que ofertaram taxas de desconto entre 98% e 100%, e para a não desclassificação das empresas que ofereceram descontos similares, na ordem de 95%; (iii) não foram publicados no edital critérios objetivos de aferição de exequibilidade; e iv) não se facultou aos licitantes demonstrar a viabilidade de suas propostas (Peça 1, fls. 6, 9/11); e*

(c) *a sua desclassificação ocasionaria lesão ao erário, pois resultaria na contratação de empresa que apresentou proposta de preços mais elevada (Peça 1, fls. 3/4).*

3. Após a análise inicial do feito, o auditor federal lançou o seu parecer à Peça 22, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 23 e 24), nos seguintes termos:

'(...) *1. O representante alega, em suma, que (peça 1):*

a) ele e outros dois licitantes (SGNA Publicidade e Propaganda Eireli e Propaganda Desigual Ltda. – ME) teriam sido indevidamente desclassificados sob a justificativa de que suas propostas seriam inexequíveis por terem ofertado descontos entre 98% e 100% sobre o item referente à remuneração pelos custos dos serviços internos, que consistem naqueles executados pelo pessoal e/ou com os recursos da própria agência, tal como criação e planejamento, uma vez que: i) a redução substancial ou mesmo integral do custo dos serviços internos consiste em prática comercial comum no setor de publicidade ; ii) o item 11.2 do edital (peça 17, p. 24-25) não estabeleceu limite máximo de desconto a ser ofertado sobre os custos internos das agências; e iii) o item 3.11.2, "b", das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (peça 15, p. 11), emitido pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP), expressamente prevê que em contratos com o setor público os custos dos serviços internos podem ser integralmente eliminados, excluídos ou suprimidos (peça 1, p. 2-3 e 6-8);

b) a decisão pela desclassificação teria ocorrido sem amparo em critério objetivo ou fundamentação, e sem demonstração de inexequibilidade nas propostas de preços apresentadas, tendo em vista que: i) o Anexo I do edital (itens 5 e 6, peça 17, p. 56-58) previu outras quatro fontes de receitas remuneratórias, as quais são mais rentáveis, razão pela qual a exequibilidade da proposta de preços deveria ter sido analisada sob a perspectiva global, levando em conta o conjunto das fontes de remuneração da contratada (contrariando o Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz); ii) não apresentou qualquer justificativa técnica para a desclassificação das empresas que ofertaram taxas de desconto entre 98% e 100%, e para a não desclassificação das empresas que ofereceram descontos similares, na ordem de 95% (em afronta aos Acórdãos 284/2008-

TCU-Plenário, Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça, e 559/2009-TCU-1ª Câmara, Relator: Ministro Augusto Nardes); iii) não foram publicados no edital critérios objetivos de aferição de exequibilidade (contrariando o item 9.2.2 do Acórdão 2.586/2007-TCU-Primeira Câmara, Relator: Ministro Marcos Bemquerer); e iv) não se facultou aos licitantes demonstrar a viabilidade de suas propostas (afrontando o Acórdão 1.079/2017-TCU-Plenário, Relator: Ministro Marcos Bemquerer) (peça 1, p. 6, 9-11); e

c) sua desclassificação ocasionaria lesão ao erário, pois resultaria na contratação de empresa que apresentou proposta de preços mais elevada (peça 1, p. 3- 4). 2. Presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, a representação deve ser conhecida.

3. Está configurado o pressuposto do perigo da demora em razão da iminência da contratação, tendo em vista que o certame se encontra nas etapas finais, já tendo sido analisadas as propostas técnicas e de preços, além dos documentos de habilitação, conforme consulta ao portal do CFO (http://transparencia.cfo.org.br/licitacoes/concorrencia/) e à ata da última sessão pública realizada (peças 18 e 20).

4. Está afastado o pressuposto do perigo da demora reverso, por não se tratar de serviço essencial ao funcionamento das atividades da entidade.

5. Segundo fundamentado pelo representante, nos contratos de publicidade com o setor público, os custos dos serviços internos podem ser integralmente eliminados, excluídos ou suprimidos, segundo dispõe o item 3.11.2, "b", das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, emitido pelo CENP (peça 15, p. 11). 6. Nesse sentido, aliás, foi o Acórdão 2.158/2017-TCU-Plenário (Ministro Relator Bruno Dantas), quando determinou ao Ministério da Saúde que, entre outros pontos:

'9.2.1. condicione a prorrogação dos contratos (...) à exclusão do pagamento referente ao percentual de ressarcimento pelo custo dos serviços internos e dos honorários sobre serviços de terceiros, uma vez que não há motivação para sua manutenção à luz dos itens 3.6, 3.6.1, 3.11.2 e 3.12 das Normas Padrão da Atividade Publicitária;'

7. A apresentação de taxas de desconto entre 98% e 100% para o custo dos serviços internos, isoladamente, não seria motivo para se considerar uma proposta de preços inexequível, cabendo a análise da proposta de forma global, em conjunto com as demais fontes de receitas remuneratórias, conforme o entendimento expresso nos Acórdãos 637/2017-TCU-Plenário (Ministro Relator Aroldo Cedraz) e 67/2019-TCUPlenário (Ministro Relator Augusto Nardes).

8. Em consulta ao portal do CFO (http://transparencia.cfo.org.br/licitacoes/concorrencia/), verificou-se, no documento intitulado "Parecer acerca dos recursos administrativos – fase de proposta de preços Concorrência Pública 1/2019", o entendimento do CFO que ensejou a desclassificação das empresas que apresentaram propostas de preços com taxa de desconto entre 98% e 100% para o custo dos serviços internos, em face de recurso apresentado pela empresa Ag Comunicação Ltda. – EPP pleiteando a desclassificação das empresas Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. - ME, Agência Multiface de Propaganda Ltda, Escala Comunicação e Marketing Ltda, SGNA Publicidade e Propaganda Eireli e Propaganda Desigual Ltda – ME (que já haviam sido classificadas no certame), por terem apresentado propostas de preços para o custo dos serviços internos com valores irrisórios e/ou zero, nos percentuais de 99%, 95%, 95%, 100% e 98%, respectivamente (peça 19, p. 21-56).

9. Nesse parecer, o CFO concluiu pela inexequibilidade das propostas empresas Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME, SGNA Publicidade e Propaganda Eireli e Propaganda Desigual Ltda. – ME (que propuseram os percentuais de 99%, 100% e 98%, respectivamente, para o custo dos serviços internos), com fundamento no elevado percentual da taxa de desconto para os custos internos, sem avaliar, de forma global, a suposta inexequibilidade da proposta de preços dessas empresas (peça 19, p. 46-56).

10. Além disso, o citado parecer concluiu pela desclassificação das três empresas citadas pela não comprovação da exequibilidade de suas propostas em suas contrarrazões, conforme se transcreve abaixo:

'Peça 19, p. 46

(...) *apenas podem ser consideradas inexequíveis as propostas de preço que apresentaram descontos de 100%, 99% e 98%. Isso porque as três empresas, em que pese devidamente intimadas para apresentar contrarrazões e comprovar sua condição de execução do objeto do contrato a partir do recebimento de 0%, 1% e 2%, não o fizeram. Cabe frisar, neste aspecto, que o recurso apresentado pela Ag Comunicação foi apenas quanto a inexequibilidade das propostas, sendo dever das Recorridas não apenas contestar de forma genérica, mas comprovar sua capacidade financeira e orçamentária de executar o contrato e arcar com as despesas nele previstas, como por exemplo, instalação de sede em Brasília, o que não restou comprovado.*

(...) *Peça 19, p. 49*

Porém, no caso das demais licitantes recorridas, estas não lograram êxito em comprovar a exequibilidade de suas propostas no prazo concedido pela CPL.

(...) *Isto porque, em que pese o Edital não tenha previsto um percentual de desconto máximo, as licitantes recorridas não demonstraram os meios de executar o contrato de forma plena e com qualidade, percebendo percentual de 1%. 0% e 2% sobre os valores dos custos internos, ônus que cabia a elas.*

(...) *Peça 19, p. 54*

(...) *havendo fundamento jurídico para desclassificar as Licitantes Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda - ME, SGNA Publicidade e Propaganda EIRELI e Propaganda Desigual LTDA - ME, por descumprimento do §3º do art. 44 da Lei 8.666/ 93, uma vez que estas não comprovaram no prazo concedido pela CPL, a exequibilidade de suas propostas, vez que duas delas sequer apresentaram contrarrazões e a Licitante Brasil84, em suas contrarrazões apresentou apenas fundamentos genéricos, não indicando meios e comprovações de como cumprirá as exigências do contrato.'*

11. Entende-se que o momento da apresentação das contrarrazões por essas três empresas não era, necessariamente, a oportunidade de elas comprovarem a exequibilidade das suas respectivas propostas, mas sim, de contestar a fundamentação apresentada pelo recorrente - Ag Comunicação Ltda. – EPP ao pleitear a desclassificação das empresas que haviam apresentado propostas de preços para o custo dos serviços internos com percentuais de 95% a 100%, uma vez que, conforme já exposto nos itens 5 a 7 desta instrução, não é válido o entendimento do recorrente de que as propostas deveriam ter sido desclassificadas por terem sido consideradas inexequíveis pelo fato de apresentarem altos percentuais de taxa de desconto para o custo dos serviços internos, sem análise das receitas remuneratórias de forma global.

12. Dessa forma, considera-se ter havido afronta ao Acórdãos 1.079/2017- TCU-Plenário (Ministro Relator Marcos Bemquerer) e 1.984/2019-TCU-Plenário (Ministro Relator Augusto Sherman), por não ter sido facultado aos três licitantes, previamente às suas respectivas desclassificações, que demonstrassem a viabilidade de suas propostas.

13. No mesmo parecer, o CFO também justificou a inexequibilidade das propostas que apresentaram altos percentuais de taxa de desconto para o custo dos serviçosinternos com base na incerteza da receita que seria obtida mediante a veiculação das campanhas em veículos de comunicação, uma vez que a entidade não estaria obrigada a contratar fornecedores externos (como TV, rádio, jornal, entre outros), podendo optar pela utilização de seus canais de comunicação próprios e sem custo para a realização de campanhas ou divulgação (peça 19, p. 49).

14. Considera-se que esse entendimento contraria o objeto definido no edital, uma vez que esse inclui a contratação de mídia junto aos veículos de comunicação e demais meios de divulgação, conforme se transcreve abaixo (peça 17, p. 4):

'1.5. A agência atuará por ordem e conta do CFO, nos termos do art. 3º da Lei Federal 4.680/65 e art. 14 da Lei Federal 12.232/2010, na contratação de fornecedores de bens e serviços especializados, para a execução das atividades complementares de que trata os incisos I, II e III do parágrafo 1º do art. 2º da Lei Federal 12.232/2010, além da contratação de mídia, junto aos veículos de comunicação e demais meios de divulgação'.

15. Diante disso, entende-se não haver justificativas técnicas suficientes para se considerarem inexequíveis as propostas das empresas Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME, SGNA Publicidade e Propaganda Eireli e Propaganda Desigual Ltda. – ME, contrariando-se o entendimento desta Corte de Contas, exposto nos Acórdãos 284/2008-TCU-Plenário e 559/2009- TCU-1ª Câmara.

16. Considera-se, ainda, que o edital, de fato, não previu critérios para se considerar uma proposta de preços inexequível, contrariando o item 9.2.2 do Acórdão 2.586/2007-TCU-Primeira Câmara e o Acórdão 559/2009-TCU-1ª Câmara, uma vez que esse documento fez menção à avaliação da exequibilidade das propostas apenas no caso de empresas que não possuem instalações no Distrito Federal, conforme transcrição a seguir (peça 17, p. 33):

'14.8.3. As instalações existentes no Distrito Federal, informadas pela empresa, poderão ser objeto de diligências para confirmação da veracidade das informações prestadas, assim como a avaliação da exequibilidade das propostas das empresas que ainda não possuem instalações no Distrito Federal será avaliada, criteriosamente, observando os parâmetros descritos no subitem acima'.

17. Em face do exposto, entende-se estarem configurados os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, além de afastado o perigo da demora reverso, motivo pelo qual serão propostos o deferimento do pedido de medida cautelar e a realização de oitiva da entidade.

18. Embora a medida cautelar proposta nestes autos cause impacto na entidade em razão da suspensão do certame, não haverá efeitos expressivos por se tratar de serviço não essencial ao funcionamento das atividades da entidade.

19. Em virtude do exposto, propõe-se:

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

b) deferir o pedido de concessão de medida cautelar, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que o Conselho Federal de Odontologia - CFO suspenda o andamento da Concorrência 1/2019 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenhase de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte;

c) realizar a oitiva do Conselho Federal de Odontologia - CFO, com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida, e também quanto aos seguintes pontos relativos à Concorrência 1/2019:

c.1) desclassificação das empresas Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME, SGNA Publicidade e Propaganda Eireli e Propaganda Desigual Ltda. – ME, com fundamento no elevado percentual da taxa de desconto para os custos internos e sem avaliar de forma global a suposta inexequibilidade da proposta de preços dessas empresas, em possível afronta ao item 3.11.2, 'b', das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, emitido pelo Conselho Executivo das NormasPadrão (CENP), e ao entendimento desta Corte de Contas expresso nos Acórdãos 2.158/2017-TCUPlenário, 637/2017-TCU-Plenário, 67/2019-TCU-Plenário, 284/2008-TCU-Plenário e 559/2009- TCU-1ª Câmara, e sem conferir oportunidade para que essas empresas demonstrassem a viabilidade de suas propostas, em possível afronta aos Acórdão 1.079/2017-TCUPlenário e 1.984/2019-TCUPlenário;

c.2) entendimento do CFO expresso no documento "Parecer acerca dos recursos administrativos – fase de proposta de preços Concorrência Pública 1/2019" de que o Conselho não

estaria obrigado a contratar fornecedores externos (como TV, rádio, jornal, entre outros), pois poderia optar pela utilização de seus canais de comunicação próprios e sem custo para a realização de campanhas ou divulgação, uma vez que esse entendimento contrariaria o objeto definido no item 1.5 do edital, que inclui a contratação de mídia junto aos veículos de comunicação e demais meios de divulgação;

c.3) ausência de previsão de critérios objetivos de aferição de exequibilidade no edital, contrariando, em análise preliminar, o item 9.2.2 do Acórdão 2.586/2007- TCU-Primeira Câmara e o Acórdão 559/2009-TCU-1ª Câmara;

c.4) demais informações que julgar necessárias;

c.5) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.

d) alertar o Conselho Federal de Odontologia - CFO quanto à possibilidade de o TCU vir a determinar a anulação dos atos decorrentes do certame ou não prorrogação do contrato, caso haja elementos suficientes para a decisão de mérito, que caracterizem afronta às normas legais e/ou a possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração;

e) encaminhar cópia da presente instrução ao Conselho Federal de Odontologia - CFO, de maneira a embasar as respostas à oitiva; e

f) comunicar ao representante a decisão que vier a ser prolatada'.

4. Bem se sabe que, nos termos do art. 276 do RITCU, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário e ao interesse público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Ministro-Relator pode, de ofício ou por provocação, conceder a cautelar para a suspensão do procedimento impugnado até que o Tribunal aprecie o mérito do feito, diante da fumaça do bom direito e do perigo na demora.

5. A Selog teria assinalado a iminência da contratação, tendo em vista que o certame se encontraria nas etapas finais, e, assim, restaria evidenciado o perigo na demora, além de afastado o perigo na demora reverso, por não se tratar de serviço essencial ao funcionamento das atividades da entidade.

6. Demais disso, a fumaça do bom direito se levantou, em suma, diante dos indícios de irregularidade suscitados pela representante, que foram endossados no parecer da unidade técnica transcrito no item 3 deste Despacho.

7. Incorporo, então, o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, determinando a imediata suspensão cautelar do aludido certame, diante da presença da fumaça do bom direito e do perigo na demora.

8. Conheço, portanto, da presente representação, nos termos do art. 237, VII, do RITCU, e, por conseguinte, decido:

8.1. determinar, nos termos do art. 276, caput, do RITCU, que, cautelarmente, o Conselho Federal de Odontologia suspensa o prosseguimento da Concorrência nº 1/2019, aí incluídos todos os atos subsequentes para a eventual execução contratual;

8.2. determinar que, nos termos do art. 276, § 3º, do RITCU, a unidade técnica adote as seguintes medidas:

8.3. promova a oitiva do Conselho Federal de Odontologia, além da empresa porventura sagrada vencedora no certame, para, no prazo de até 15 (quinze) dias, manifestarem-se sobre todas as falhas noticiadas na presente representação e, especialmente, sobre os seguintes indícios de irregularidade:

8.3.1. desclassificação das empresas Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME, SGNA Publicidade e Propaganda Eireli e Propaganda Desigual Ltda. – ME, com fundamento no elevado percentual da taxa de desconto para os custos internos e sem avaliar de forma global a suposta inexequibilidade da proposta de preços dessas empresas, em possível afronta ao item 3.11.2, 'b', das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, emitidas pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP), e ao entendimento do TCU expresso nos Acórdãos 2.158/2017, 637/2017 e 67/2019 e

284/2008, do Plenário, e Acórdão 559/2009, da 1ª Câmara, e sem conferir oportunidade para que essas empresas demonstrassem a viabilidade de suas propostas, em possível afronta aos Acórdão 1.079/2017 e 1.984/2019, do Plenário;

8.3.2. entendimento do Conselho Federal de Odontologia expresso no documento "Parecer acerca dos recursos administrativos – fase de proposta de preços Concorrência Pública 1/2019" no sentido de que o referido Conselho não estaria obrigado a contratar fornecedores externos (como TV, rádio, jornal, entre outros), pois poderia optar pela utilização de seus canais de comunicação próprios e sem custo para a realização de campanhas ou divulgação, uma vez que esse entendimento estaria em desacordo com o objeto definido no item 1.5 do edital, que inclui a contratação de mídia junto aos veículos de comunicação e demais meios de divulgação;

8.3.3. ausência de previsão de critérios objetivos de aferição de exequibilidade no edital, contrariando, em análise preliminar, os Acórdãos 2.586/2007 e 559/2009, da 1ª Câmara do TCU;

8.4. envie a cópia da peça inicial da representação e do parecer acostado à Peça 22, além da cópia do presente Despacho, ao Conselho Federal de Odontologia, além da empresa porventura sagrada vencedora no certame, para facilitar às subsequentes manifestações nos autos;

8.5. alerte os correspondentes gestores no sentido de que o prosseguimento dos atos ora questionados, antes da manifestação conclusiva pelo TCU, pode resultar na responsabilização dos gestores pela aplicação da multa legal ou pela eventual imputação do eventual débito, caso, no mérito, o TCU venha a concluir pela subsistência de irregularidades na condução do aludido certame, além de o Tribunal vir a determinar a eventual anulação do certame com o subsequente contrato; e

8.6. promova a instrução cautelar ou até mesmo de mérito do presente feito, após prestadas as aludidas informações ou vencido o prazo fixado para a oitiva, conduzindo o subsequente envio dos autos ao meu Gabinete com a proposta, se possível, até mesmo de mérito do feito".

3. Contudo, em 27/9/2019 (Peça 26), o Conselho Federal de Odontologia passou a informar ao TCU que o presente certame estaria sub judice, no bojo do Processo nº 1026905-78.2019.4.01.3400, por força do mandado de segurança impetrado pela Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME junto à 3ª Vara Federal Cível da SJDF.

4. Por sua vez, a Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME requereu o ingresso nos autos como interessada (Peça 29), tendo a unidade técnica proposto, no entanto, o indeferimento desse pleito a partir do parecer acostado à Peça 30 nos seguintes termos:

"(...) *Mediante expediente protocolizado junto ao Tribunal em 30/9/2019 (peça 29), a empresa Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. por intermédio de seus procuradores, requer o ingresso nos autos em epígrafe na qualidade de interessada. Alega que é participante no certame objeto da representação em referência, motivo pelo qual possui inequívoco interesse jurídico na resolução da demanda e apuração dos fatos narrados.*

2. Preliminarmente à análise do pedido, informe-se que, no âmbito do TCU, o pedido de ingresso nos autos como interessado é regulado pelo art. 146 do Regimento Interno (RI/TCU), que dispõe:

'Art. 146. A habilitação de interessado em processo será efetivada mediante o deferimento, pelo relator, de pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º O interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo. (...)*'*

3. Além disso, deve o requerente, nos termos do art. 2º, §2º, da Resolução TCU 36/1995, para ter a condição de interessado reconhecida pelo Relator ou pelo Tribunal, demonstrar a possibilidade de ter direito subjetivo próprio prejudicado pela decisão a ser exarada pelo Tribunal. 4. Ainda que, no passado, com base no art. 2º, §3º, da Resolução TCU 36/1995, esta Corte de Cortas possuía o entendimento de que os denunciantes eram considerados interessados no processo, registre-se que este entendimento resta ultrapassado e atualmente a jurisprudência é remansosa no sentido contrário.

5. Ademais, para o Tribunal, a mera participação na licitação não gera direito subjetivo a ser defendido perante o TCU e, portanto, não confere à licitante, mesmo como autora da representação, a condição de parte no processo que apura eventuais irregularidades no certame, especialmente no caso em que não houve contratação nem mesmo adjudicação em favor da licitante (Acórdão 515/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes).

6. Uma vez protocolizada a representação, cabe ao TCU assumir a ação fiscalizatória, cuja movimentação processual prescinde de qualquer atuação do representante, e cujo objetivo é verificar a ocorrência de irregularidades na aplicação de recursos públicos.

7. A representação não tem por finalidade assegurar interesses do particular, motivo pelo qual não há previsão normativa para que o representante compareça aos autos para defender seus pontos de vista.

8. De acordo com a jurisprudência do TCU, o deferimento do pedido de ingresso nos autos da representante, na qualidade de interessada, somente deve ocorrer de forma excepcional quando comprovada sua razão legítima para intervir no processo, bem como evidenciada a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio em decorrência da deliberação a ser adotada, o que não se dá tão somente pela participação do representante como licitante em certame sobre o qual se alegam indícios de irregularidade. Nessa linha os acórdãos 1881/2014-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes; 1642/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar e 1251/2017-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo.

9. À guisa do exposto, considerando que a requerente não demonstrou, de forma clara e objetiva como requer o art. 146 do RI/TCU c/c art. 2º, §2º, da Resolução TCU 36/1995, razão legítima para intervir no processo e a possibilidade de ter direito subjetivo próprio prejudicado por decisão do Tribunal, propõe-se à consideração do e. Relator, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, o indeferimento do pedido de ingresso nos autos como interessada formulado pela empresa Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda."

5. Expedi, enfim, o Despacho à Peça 32 e nele assinalei que teria determinado que o feito fosse pautado para a apreciação na Sessão Plenária do TCU de 2/10/2019, mas, ao ser acometido de inesperada enfermidade, tive de pegar férias e, assim, fiquei impossibilitado de conduzir a referida apreciação do processo na Sessão Plenária do TCU de 2/10/2019 e na Sessão Plenária do TCU de 9/10/2019; tendo, por conseguinte, reiterado a prolação do referido Despacho acostado à Peça 25, em consonância com o art. 276 do RITCU, no sentido de reforçar a correspondente cautelar suspensiva sobre a Concorrência nº 1/2019 e de determinar que, com a devida urgência, a unidade técnica desse ciência da presente decisão ao Conselho Federal de Odontologia, reenviando o processo ao meu Gabinete para a subsequente apreciação do feito na presente Sessão do Plenário do TCU.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME sobre os indícios de irregularidade na Concorrência nº 1/2019 conduzida pelo Conselho Federal de Odontologia sob o valor total de R$ 5.249.194,88 para a contratação de empresa especializada em prol da prestação de serviços de publicidade e propaganda (Peça 17, fl. 1).

2. O TCU deve conhecer, preliminarmente, da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

3. Bem se vê que a fumaça do bom direito se levantou, em suma, diante dos seguintes indícios de irregularidade: (i) desclassificação de algumas empresas (Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME, SGNA Publicidade e Propaganda Eireli e Propaganda Desigual Ltda. – ME) em face do elevado percentual da taxa de desconto para os custos internos, mas sem avaliar a suposta inexequibilidade da proposta de preços dessas empresas e sem dar a oportunidade para essas empresas demonstrarem a

viabilidade das suas propostas; (ii) entendimento do Conselho Federal de Odontologia no sentido de não estar obrigado a contratar os fornecedores externos (a exemplo de TV, rádio e jornal, entre outros), pois poderia optar pela utilização dos seus canais de comunicação próprios e sem custo para a realização de campanhas ou divulgação, estando esse entendimento em desacordo, todavia, com o objeto definido no item 1.5 do edital, ao incluir a contratação de mídia junto aos veículos de comunicação e aos demais meios de divulgação; e (iii) ausência da previsão de critérios objetivos para a aferição de exequibilidade no edital.

4. O perigo na demora, por seu turno, teria ficado evidenciado em face da iminência da subsequente contratação, pois o certame já estaria nas etapas finais, tendo restado afastado o perigo na demora reverso, por não se tratar de serviço essencial ao funcionamento das atividades da entidade.

5. Deve ser referendada, então, a aludida cautelar suspensiva, diante da subsistência dos pressupostos para a concessão dessa medida de urgência, nos termos do art. 276 do RITCU.

6. O TCU deve indeferir, contudo, o aludido pedido de ingresso da Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME como parte interessada nos autos, por não atender ao art. 146 do RITCU, pois, em sintonia com a jurisprudência do TCU, o ingresso da empresa-representante nos autos, como parte interessada, somente deve ser excepcionalmente admitido, quando efetivamente comprovada a sua razão legítima para intervir no processo, em respeito, entre outros, aos princípios do impulso oficial e da supremacia do interesse público (v.g. Acórdãos 1881/2014, 1.642/2016 e 1.251/2017, do Plenário).

7. Deve ser determinado, enfim, que a unidade técnica atente para a necessidade de aferir a subsistência, ou não, da subjacente regularidade e da devida economicidade na aludida na Concorrência nº 1/2019 sob o vultoso valor total de R$ 5.249.194,88 para a subsequente contratação de empresa especializada em prol da prestação de serviços de publicidade e propaganda.

8. O Plenário do TCU deve conhecer, portanto, da presente representação e referendar a referida cautelar suspensiva, nos termos do art. 276, § 1º, do RITCU, dando prosseguimento ao feito, sem prejuízo de determinar que a unidade técnica atente para a necessidade de aferir a subsistência, ou não, da subjacente regularidade e da devida economicidade no aludido certame.

Ante o exposto, voto pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2525/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.272/2019-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME.
4. Entidade: Conselho Federal de Odontologia – CFO.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:

8.1. João Batista de Oliveira Filho (OAB/MG nº 20.180), entre outros, representando a Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME;

8.2. Markceller de Carvalho Bressan (OAB/DF nº 32.305), representando o Conselho Federal de Odontologia.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME sobre os indícios de irregularidade na Concorrência nº 1/2019 conduzida pelo Conselho Federal de Odontologia sob o valor

total de R$ 5.249.194,88 para a contratação de empresa especializada em prol da prestação de serviços de publicidade e propaganda;

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade;

9.2. referendar a cautelar suspensiva concedida pelo Despacho acostado à Peça 25 e reiterada pelo Despacho acostado à Peça 32, com todas as demais decisões ali proferidas, nos termos do art. 276 do RITCU;

9.3. indeferir o pedido formulado pela Brasil84 Publicidade e Propaganda Ltda. – ME para o ingresso como interessada nos autos, por não atender ao art. 146 do RITCU;

9.4. determinar, adicionalmente, que, na sua resposta à oitiva, a administração do Conselho Federal de Odontologia apresente a devida justificativa sobre a subsistência, ou não, da subjacente regularidade e da devida economicidade na referida na Concorrência nº 1/2019 sob o vultoso montante de R$ 5.249.194,88 para a consequente contratação de empresa especializada em prol da prestação de serviços de publicidade e propaganda, devendo apresentar, entre outros elementos de prova, o respectivo memorial de cálculo para a evidenciação do correspondente valor total e unitário em cotejo com os eventuais parâmetros de mercado e com os demais valores praticados em situações assemelhadas; e

9.5. determinar que, com a devida urgência, a unidade técnica dê prosseguimento ao presente feito, devendo atentar para a necessidade de promover o saneamento dos autos, com a realização das oitivas, audiências e diligências cabíveis, com o intuito de, entre os demais elementos de convicção, aferir a subsistência, ou não, da subjacente regularidade e da devida economicidade na aludida na Concorrência nº 1/2019 sob o vultoso valor total de R$ 5.249.194,88 para a subsequente contratação de empresa especializada em prol da prestação de serviços de publicidade e propaganda, cotejando o correspondente valor total e unitário com os eventuais parâmetros de mercado e com os demais valores praticados em situações assemelhadas.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2525-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 033.707/2019-7
Natureza: Indisponibilidade de Bens
Entidade: Fundação Biblioteca Nacional
Responsável: Angel´s Serviços Técnicos Ltda. (CNPJ 68.565.530/0001-10)
Representação legal: Blanca Maria Braga Fantoni (137.251/OAB-RJ), entre outros, representando a Angel´s Serviços Técnicos Ltda.

SUMÁRIO: INDISPONIBILIDADE DE BENS. ACÓRDÃO 745/2019-TCU-PLENÁRIO. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. DECISÃO LIMINAR DE MINISTRO DO STF PARA A SUSPENSÃO DO REFERIDO ACÓRDÃO 745/2019. COMPETENCIA DO JUIZO

FALIMENTAR PARA A INDISPONIBILIDADE DE BENS. PERDA DE OBJETO DA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento sobre a cautelar para a indisponibilidade dos bens da Angel's Serviços Técnicos Ltda. a partir do Acórdão 745/2019 prolatado pelo Plenário do TCU, no âmbito do TC 006.450/2017-2, diante dos indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº 17/2014 promovido pela Fundação Biblioteca Nacional (FBN) para a contratação dos serviços terceirizados e continuados de apoio operacional e das atividades auxiliares e complementares destinadas a atender às unidades administrativas da referida entidade.

2. O referido Acórdão 745/2019 foi prolatado 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 divida 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 ar. 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 especifico 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. De todo modo, após a análise do feito, o auditor federal da SecexTrabalho lançou o seu parecer à Peça 21 nos seguintes termos:

"(...) *EXAME TÉCNICO*

4. Compulsando-se os autos, verifica-se encontrar-se a Angel's, de fato em situação de recuperação judicial. A medida foi homologada pela juíza Maria Christina Berardo Rucker, da 2ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, no curso do processo eletrônico 0429193-31.2016.8.19.0001 (peça 9). Os valores em conta corrente para os quais a Angel's requer liberação, encontram-se descritos no Anexo 1 ao requerimento (peça 10).

5. O TCU conta com precedentes que amparam a pretensão da Angel's. A jurisprudência desta Corte já se inclina no sentido de que não é possível decretar cautelarmente a indisponibilidade de bens de empresa em recuperação judicial, haja vista a indivisibilidade e a universalidade que caracterizam a recuperação judicial, como disposto na Lei 11.101/2005. Adicionalmente, pugna que a indisponibilidade de bens ligados à recuperação judicial somente pode ser decretada pelo Tribunal com autorização do juízo competente. Nesse sentido, são exemplos os Acórdãos 435/2018-TCU-Plenário (Ministro-Substituto André Luís de Carvalho) e 1982/2018-TCU-Plenário (Ministro Benjamin Zymler), abaixo transcritos em seus enunciados jurisprudenciais.

Acórdão 435/2018-TCU-Plenário (Ministro-Substituto André de Carvalho)

Enunciado: A decretação de indisponibilidade de bens incluídos em plano de recuperação judicial depende de autorização do juízo competente.

Acórdão 1982/2018-TCU-Plenário (Ministro Benjamin Zymler)

Enunciado: Não é possível ao TCU decretar medida cautelar de indisponibilidade de bens (art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992) de empresa em situação de recuperação judicial, em razão da indivisibilidade e da universalidade do juízo de recuperação judicial, (Lei 11.101/2005) , que tem

competência exclusiva para promover medidas constritivas do patrimônio de empresa submetida a esse regime e para o qual, se for o caso, devem ser encaminhados, por intermédio da AGU, os pedidos de bloqueio de bens formulados pelo Tribunal para assegurar o ressarcimento dos danos ao erário em apuração.

CONCLUSÃO

6. O fato de se encontrar a Angel's Serviços Técnicos em situação de recuperação judicial determinada pelo Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, combinado com a jurisprudência desta Corte de Contas permite concluir pela desnecessidade da medida cautelar de indisponibilidade de bens. É possível adotar medida compatível com os recentes posicionamentos do Tribunal dando nova redação ao item 9.4 do Acórdão 745/2019-TCU-Plenário, de forma a dele excluir a Angel's, e encaminhando o assunto, por meio de cópia do Acórdão, acompanhado de Relatório e Voto, ao juízo estadual competente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo encaminhar o presente processo de INDISPONIBILIDADE DE BENS ao Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, com vistas à avaliação das seguintes propostas:

7.1 acolher o requerimento apresentado pela Angel's Serviços Técnicos (CNPJ 68.565.530/0001-10), por meio de seu sócio administrador;

7.2 alterar a redação do item 9.4 do Acórdão 745/2019-TCU-Plenário, que passa a ser nos seguintes termos:

9.4. decretar cautelarmente a indisponibilidade dos bens da Sra. Myriam Lewin 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;

7.3 encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à juíza Maria Christina Berardo Rucker, da 2ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro;

7.4 encerrar o presente processo, após as comunicações processuais à responsável e ao juízo competente; e

7.5 apensar o presente processo ao TC 009.298/2019-3, Tomada de Contas Especial."

4. Por seu turno, o dirigente da unidade técnica dissentiu da referida proposta do auditor federal, tendo, para tanto, consignado o seu parecer à Peça 22 nos seguintes termos:

"(...) *Acolho, no essencial, a proposta apresentada pelo Sr. Diretor Carlos Wellington Leite de Almeida à peça 21.*

2. A despeito de entender que a recuperação judicial pode dar novos contornos ao decidido por meio do Acórdão 745/2019-Plenário, exarado nos autos do TC-006.450/2017-2, considero que o pedido feito pela empresa Angel's (peça 7) nesta oportunidade não possui característica de recurso, razão pela qual não vislumbro oportunidade de modificar o item 9.4 do aresto mencionado.

3. Nada obstante, entendo merecer acolhida o pleito da empresa interessada, devendo-o ser recebido como mera petição e não como recurso, até porque restam vencidos todos os prazos, uma vez que aquela pessoa jurídica foi comunicada da decisão desta Corte de Contas em 13/5/2019.

4. Ao final do item 9.4 do Acórdão 745/2019-Plenário, foram ressalvados da medida restritiva os bens financeiros necessários à continuidade das operações da empresa.

5. À peça 20, a empresa apresenta planilha denominada ANGEL'S SERVIÇOS TÉCNICOS – FLUXO DE CAIXA 2019. Nesse documento, há a indicação dos montantes necessários para

cumprimento de obrigações operacionais até o dia 11/10.

6. Entendo que esses montantes se convergem com o comando constante na parte final do item 9.4 do referido decisum.

7. Assim sendo, considero que, preliminarmente, devem ser desbloqueadas as quantias indicadas na linha "TOTAL DE SAÍDAS" da planilha acostada à peça 20.

8. Após a adoção dessa medida preliminar, deve ser solicitado ao juízo responsável pela recuperação judicial, por intermédio da Advocacia Geral da União, que bloqueie os bens necessários para fazer frente ao valor especificado no Acórdão 745/2019-Plenário, devendo somente após a constrição judicial ser levantada a ordem de indisponibilidade emitida por este Tribunal de Contas.

9. Ante o exposto, acolhendo em parte a solução alvitrada na instrução precedente, encaminho os autos ao Relator, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, com a seguinte proposta:

9.1. receber a documentação encaminhada pela empresa Angel's Serviços Técnicos (CNPJ 68.565.530/0001-10), por meio de seu sócio administrador, como mera petição (peça 7);

9.2. em atendimento à parte final do item 9.4 do Acórdão 745/2019-Plenário, sejam desbloqueadas as quantias indicadas na linha "TOTAL DE SAÍDAS" da planilha acostada à peça 20;

9.3. seja solicitado ao juízo responsável pela recuperação judicial da empresa Angel's Serviços Técnicos (CNPJ 68.565.530/0001-10), por intermédio da Advocacia Geral da União, que bloqueie os bens necessários para fazer frente ao valor especificado no Acórdão 745/2019-Plenário;

9.4. após o bloqueio dos bens por meio da decisão judicial mencionada no item anterior, seja levantada a ordem de indisponibilidade emitida por este Tribunal de Contas."

5. Enfim, a referida empresa acostou a sua nova petição, com idêntico teor, à Peça 98 do TC 006.450/2017-2, tratando aí do monitoramento ensejador do presente feito, além de ter informado que teria obtido a suspensão liminar da referida decretação de indisponibilidade dos seus bens por decisão monocrática proferida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes no âmbito do MS 36.729/RJ (Peça 30).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento sobre a cautelar para a indisponibilidade dos bens da Angel's Serviços Técnicos Ltda. a partir do Acórdão 745/2019 prolatado pelo Plenário do TCU, no âmbito do TC 006.450/2017-2, diante dos indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº 17/2014 promovido pela Fundação Biblioteca Nacional (FBN) para a contratação dos serviços terceirizados e continuados de apoio operacional e das atividades auxiliares e complementares destinadas a atender às unidades administrativas da referida entidade.

2. Em face da prolação da referida cautelar de indisponibilidade de bens pelo período de 1 (um) ano sob o valor histórico de R$ 2.910.739,95, foi determinada a oitiva da aludida empresa para se manifestar sobre a referida cautelar patrimonial constritiva, indicando os bens essenciais à manutenção das suas atividades.

3. Todavia, em 11/6/2019, a referida empresa requereu, no bojo do TC 009.298/2019-3, o desbloqueio dos bens, por se encontrar em recuperação judicial decretada pelo Juízo Empresarial da 2ª Vara do Foro Central da Comarca da Capital do Rio de Janeiro desde 19/3/2019.

4. A unidade técnica teria, de início, deixado de se manifestar conclusivamente sobre o suscitado pedido, tendo atuado o presente processo para efetivar a referida cautelar patrimonial constritiva determinada pelo Acórdão 745-Plenário, na Sessão de 3/4/2019, de sorte que a aludida empresa promoveu a reiteração do pedido anteriormente formulado, acostando-o também à Peça 98 do TC 006.450/2017-2.

5. De todo modo, mais adiante, os pareceres do auditor federal e do titular da unidade técnica passaram a assinalar a impossibilidade de a referida cautelar patrimonial constritiva alcançar os bens da Angel's Serviços Técnicos já afetados pelo correspondente plano de recuperação judicial.

6. O auditor federal propôs a alteração do item 9.4 do Acórdão 745/2019-TCU-Plenário com vistas a suprimir a referida indisponibilidade sobre a pessoa jurídica, possibilitando, assim, o desbloqueio total dos bens da empresa, pois a jurisprudência do TCU teria evoluído no sentido de não decretar cautelarmente a indisponibilidade dos bens de empresa em recuperação judicial.

7. Por sua vez, o dirigente da unidade técnica foi contrário à alteração do item 9.4 do Acórdão 745/2019-Plenário, pois vislumbrou que o desbloqueio dos bens da empresa sob o patamar necessário à manutenção das suas atividades consignadas no plano de recuperação judicial já seria suficiente.

8. Incorporo o parecer do auditor federal (Peça 21) a estas razões de decidir, sem prejuízo de pugnar pelo prejuízo à aludida cautelar constritiva de bens.

9. Bem se sabe que, a partir do pronunciamento do Ministro Edson Fachin no âmbito do MS 34.793-DF, o TCU teria passado a não mais promover o bloqueio dos bens de empresa em recuperação judicial, diante do juízo universal de falência e recuperação judicial, já que, nesse caso, o Tribunal deveria buscar a prolação da cautelar de indisponibilidade de bens por intermédio da advocacia pública perante o juízo de falências, estando esse entendimento em linha com a recente jurisprudência do TCU (**v.g.:** Acórdãos 2.257/2019, 1.376/2019, 735/2019, 506/2019, do Plenário).

10. O TCU deve considerar prejudicada, portanto, a aludida cautelar constritiva patrimonial, por perda de objeto, promovendo, em consequência, o apensamento definitivo do presente processo ao TC 006.450/2017-2, além de considerar igualmente prejudicada, por perda de objeto, a apreciação do expediente acostado como suposto agravo à Peça 98 do TC 006.450/2017-2.

Ante o exposto, voto pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2526/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.707/2019-7.
2. Grupo II – Classe VII - Assunto: Monitoramento.
3. Responsável: Angel's Serviços Técnicos Ltda. (CNPJ 68.565.530/0001-10)
4. Entidade: Fundação Biblioteca Nacional.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).
8. Representação legal:

8.1. Blanca Maria Braga Fantoni (137.251/OAB-RJ), entre outros, representando a Angel's Serviços Técnicos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento sobre a cautelar para a indisponibilidade dos bens da Angel's Serviços Técnicos Ltda. a partir do Acórdão 745/2019 prolatado pelo Plenário do TCU, no âmbito do TC 006.450/2017-2, diante dos indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº 17/2014 promovido pela Fundação Biblioteca Nacional (FBN) para a contratação dos serviços terceirizados e continuados de apoio operacional e das atividades auxiliares e complementares destinadas a atender às unidades administrativas da referida entidade;

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

9.1. considerar prejudicada, por perda de objeto, a cautelar de indisponibilidade de bens

decretada pelo item 9.4 do Acórdão 745/2019-TCU-Plenário em relação à Angel's Serviços Técnicos Ltda. (CNPJ 68.565.530/0001-10);

9.2. considerar prejudicada, por perda de objeto, a apreciação do expediente acostado como suposto agravo à Peça 98 do TC 006.450/2017-2;

9.3. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.3.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhando do Relatório e do Voto, aos seguintes destinatários:

9.3.1.1. à Angel's Serviços Técnicos Ltda. (CNPJ 68.565.530/0001-10), para ciência;

9.3.1.2. à Advocacia-Geral da União, por intermédio da Consultoria Jurídica junto ao TCU, para a adoção das providências cabíveis perante o juízo competente da 2ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, em face da necessidade de resguardar o futuro ressarcimento do erário diante das irregularidades detectadas no âmbito dos processos de controle externo financeiro do TCU,

9.3.1.3. à Advocacia-Geral da União, por intermédio da Consultoria Jurídica junto ao TCU, para a adoção das providências cabíveis perante o Supremo Tribunal Federal, em face do consequente prejuízo à suspensão liminar da referida decretação de indisponibilidade dos bens por decisão monocrática proferida pelo Ministro do STF Gilmar Mendes no âmbito do MS 36.729/RJ (Peça 30), diante da presente deliberação do TCU;

9.3.2. promova o apensamento definitivo do presente processo ao TC 006.450/2017-2; e

9.3.3. envie o TC 006.450/2017-2 à Secretaria de Recursos (Serur) para a análise do pedido de reexame acostado à Peça 82 do referido processo.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2526-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.

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

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC 035.309/2019-9
Natureza: Representação
Órgão: Ministério do Meio Ambiente
Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CHAMAMENTO PÚBLICO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. DEFERIMENTO DE CAUTELAR SUSPENSIVA. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS PARA CONCESSÃO DA REFERIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. REFERENDO À SUSPENSÃO JÁ DEFERIDA PELO MINISTRO-RELATOR. PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pelo Exmo. Sr. Deputado Estadual da Bahia Nilton Silva Bastos Júnior, nos termos do art. 237, III, do RITCU, sobre os indícios de irregularidade no Chamamento Público do Ministério do Meio Ambiente publicado sem

a identificação do número do edital convocatório para o financiamento de projetos a serem apresentados por municípios ou consórcios públicos intermunicipais em prol da melhoria do processo de gestão de resíduos sólidos.

2. Após a análise inicial do feito, o auditor federal lançou seu parecer à Peça 3, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 4 e 5), e, assim, concedi a referida cautelar suspensiva por meio do Despacho acostado à Peça 6 nos seguintes termos:

"*Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pelo Exmo. Sr. Deputado Estadual da Bahia Nilton Silva Bastos Júnior, nos termos do art. 237, III, do RITCU, sobre os indícios de irregularidade no Chamamento Público do Ministério do Meio Ambiente publicado sem a identificação do número do edital convocatório para o financiamento de projetos a serem apresentados por municípios ou consórcios públicos intermunicipais em prol da melhoria do processo de gestão de resíduos sólidos.*

2. Após análise inicial do feito, o auditor federal lançou seu parecer à Peça 3, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 4 e 5), nos seguintes termos:

"(...) Promover a seleção de propostas que receberão recursos financeiros que tenham como objetivo melhorar a gestão de resíduos sólidos.

REPRESENTANTE *Nilton Silva bastos Júnior*		***CADASTRO FUNCIONAL*** *00.092.691-3*
HÁ PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL? *Não*		***PROCURAÇÃO*** *Não há*
MODALIDADE *Não se aplica (Chamamento Público)*	***NÚMERO DO EDITAL*** *2019*	***TIPO*** *Não se aplica*
VIGÊNCIA *Não se aplica*	***VALOR ESTIMADO*** *R$ 30.000.000,00*	

FASE DO CERTAME

O recebimento de propostas para o chamamento público encontra-se finalizado. O prazo de encaminhamento das propostas encerrou-se em 30/9/2019 (peça 1, p.33).

B. ALEGAÇÕES DO REPRESENTANTE

1. O representante alega, em suma, que (peça 1):

a) o Ministério do Meio Ambiente, em parceria do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, lançou o "Edital 2019 - Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos" com o objetivo de selecionar projetos apresentados por municípios, consórcios intermunicipais e/ou Distrito Federal que buscassem a melhoria da gestão de resíduos sólidos em suas cidades e foi fixada a data limite para o envio das propostas em 30/9/2019;

b) o "Edital 2019 - Gestão de Resíduos Sólidos" havia sido retificado e republicado no dia 9/9/2019, contudo manteve o prazo de envio das propostas até 30/09/2019;

c) o Ministério de Meio Ambiente realizou, nas datas de 13 e 20 de setembro de 2019, dois eventos de capacitação sobre os termos do edital;

d) o edital não veiculou em seu preâmbulo qualquer número ou protocolo que possibilite a identificação do instrumento convocatório, impossibilitando a fácil localização e a ampla publicidade do mesmo;

e) não houve publicação "Edital 2019 - Gestão de Resíduos Sólidos" no Diário Oficial da União;

f) não há previsão no edital de procedimento para "impugnação

administrativa". O instrumento convocatório somente informa telefone fixo e correio eletrônico para esclarecimentos quanto à seleção de propostas;

g) o Ministério do Meio Ambiente promoveu, nos dias 13 e 20 de setembro de 2019, cursos de capacitações para transmitir aos proponentes o procedimento para formatação e elaboração dos projetos e que os prazos entre as capacitações e a data limite para envio das propostas são de 17 e 10 dias, respectivamente. Isso impossibilitaria a efetividade na elaboração das propostas e descumpriria o prazo mínimo estampado no parágrafo 1°, art. 8°, da Portaria Interministerial n. 424/2016 e art. 21, II, da Lei federal 8.666/93; e

h) no edital do chamamento não foi observado o art. 45 da Lei federal 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos que determina que consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei 11.107/2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.

2. Diante do exposto, o representante solicitou medida cautelar para suspender o "Edital 2019 - Gestão de Resíduos Sólidos" lançado pelo Ministério do Meio Ambiente até final decisão desta representação.

3. As supostas irregularidades trazidas, com destaque para a ausência de publicação do edital no Diário Oficial da União, a inexistência de procedimento impugnativo administrativo e o descumprimento do art. 45 da Lei Federal 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) caracterizariam o fumus boni juris.

4. O periculum in mora estaria caraterizado pelo prazo final para encaminhamento das propostas que se esgotaria no dia 30/9/2019.

5. Por fim, afirmou que não haverá prejuízo ao MMA com a suspensão do edital, visto que, caso os pedidos sejam dados como procedentes, melhorariam a lisura do procedimento. Solicitou, quando da decisão de mérito, a decretação de nulidade do "Edital 2019-Gestão de Resíduos Sólidos" e subsidiariamente a retificação do Edital diante das supostas irregularidades.

C. EXAME DE ADMISSIBILIDADE	
LEGITIMIDADE DO AUTOR	
O representante possui legitimidade para representar ao Tribunal? *(Fundamento: Inciso III do art. 237 do Regimento Interno/TCU)*	*Sim*
REDAÇÃO EM LINGUAGEM COMPREENSÍVEL	
A representação está redigida em linguagem clara e objetiva, contém nome legível, qualificação e endereço do representante? *(Fundamento: art. 235 do Regimento Interno/TCU)*	*Sim*
INDÍCIO CONCERNENTE À IRREGULARIDADE OU ILEGALIDADE	
A representação encontra-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade apontada pelo autor? *(Fundamento: art. 235 do Regimento Interno/TCU)*	*Sim*
COMPETÊNCIA DO TCU	
A representação trata de matéria de competência do TCU? *(Fundamento: art. 235 do Regimento Interno/TCU)*	*Sim*
INTERESSE PÚBLICO	

Os argumentos do autor indicam a possibilidade de existência de interesse público, caso restem comprovadas as supostas irregularidades apontadas na peça inicial. *(Fundamento: art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014)*	*Sim*

Análise quanto ao interesse público: Confirmadas as alegações do representante, há potencial descumprimento de norma legal.

CONCLUSÃO QUANTO AO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art.237 do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, a ***representação*** *deve ser conhecida.*

D. MEDIDA CAUTELAR – AVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS

PERIGO DA DEMORA

Há decisão judicial ou administrativa, sem especificação de prazo, para suspender o andamento do processo licitatório ou a contratação?		*Não há informação*
No caso de contratação normal:	*O contrato decorrente do certame já foi assinado?*	*Não se aplica*
No caso de Registro de Preços:	***A ata de registro de preços decorrente do certame já foi assinada?***	*Não se aplica*
	O contrato decorrente da ata de registro de preços (que, porventura, seja objeto da representação/denúncia) já foi assinado?	*Não se aplica*
	A ata de registro de preços decorrente do certame ainda possui saldo que permita novas contratações pelo órgão gerenciador ou por eventuais adesões?	*Não se aplica*

Análise:

7. Está configurado o pressuposto do perigo da demora, pois o prazo para conclusão da fase de recebimento das propostas já está encerrado (30/9/2019). A próxima etapa já é a de seleção das propostas.

PERIGO DA DEMORA REVERSO

O serviço/bem é essencial ao funcionamento das atividades do órgão/entidade?	*Não*
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 se aplica*
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:

8. Em análise sumária, afasta-se o pressuposto do perigo da demora reverso uma vez que não há informações na representação que demonstrem que a suspensão do edital de chamamento público pode provocar prejuízo à administração pública.

PLAUSIBILIDADE JURÍDICA	
O órgão/entidade está sujeito aos normativos supostamente infringidos?	*Sim*
Há plausibilidade nas alegações do representante?	*Sim*
Há indício de sobrepreço ou superfaturamento?	*Não se aplica*
Há grave risco de lesão ao erário, inexecução ou execução insatisfatória do objeto?	*Não há informação*

*<u>Análise quanto à plausibilidade jurídica e quanto à necessidade de adoção de medida cautelar</u>**:***

9. Observa-se, do teor da representação acima resumido, que as supostas irregularidades apontadas gravitam em torno dos seguintes temas: ausência de numeração do edital, ausência de publicação do edital no Diário Oficial da União (DOU), inexistência de procedimento impugnativo administrativo, descumprimento do prazo previsto no art. 8º da Portaria Interministerial 424/2016 e o descumprimento do art. 45 da Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).

10. Sobre essas matérias, consigna-se, inicialmente, em face dos elementos existentes nos autos, que não se veem, a priori, irregularidades em relação à falta de numeração do edital, à não publicação do edital no Diário Oficial da União e à falta de procedimento de impugnação administrativa, pois não há previsão na Portaria Interministerial 424/2016, que regulamenta o chamamento Público, para estes procedimentos.

11. Em relação à publicação no Diário Oficial, segundo § 1º do art. 8º da Portaria Interministerial 424/2016, a publicação do edital deve ser realizada na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios:

§ 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, pelo prazo mínimo de 15 (quinze) dias, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

12. Além disso, o item 11 do edital de chamamento (peça 1, p.37) prevê a publicação no DOU da seleção das propostas e a Portaria determina em seu artigo 32 que a eficácia dos instrumentos de repasse fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, ou seja, só é necessária a publicação em fases posteriores.

13. Entretanto, por tratar-se se análise sumária, entende-se que o MMA deve ser chamado a expor suas razões para a ausência dos elementos acima apontados pelo representante.

14. Com relação ao descumprimento do prazo previsto no art. 8º da Portaria Interministerial 424/2016 também se constata que a argumentação da representante, a priori, não deve prosperar, pois apenas foram realizados cursos de capacitação para ajudar no envio das propostas, tendo sido obedecido o prazo estabelecido na norma mencionada. O MMA apenas ofereceu ações para auxiliar os participantes, e estas não têm caráter obrigatório, sendo meramente informativas e orientadoras (peça 1, p. 44).

15. O edital foi retificado e republicado no dia 9/9/2019 (peça 1, p.45), ou seja, 21 dias antes do prazo para envio das propostas, cumprindo a exigência de 15 dias prevista na portaria interministerial.

16. Novamente, apesar da análise realizada, entende-se que o MMA deve

apresentar as razões para o suposto descumprimento de prazo apontado pelo representante.

17. Por outro lado, em relação ao descumprimento da Lei 12.305/2010 entende-se, em sede de análise sumária, que o edital não trouxe qualquer previsão para dar prioridade na obtenção dos incentivos aos consórcios públicos desatendendo o previsto no art. 45 da referida lei, in verbis:

Art. 45. Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.

18. A Portaria Interministerial 424/2016 também traz a previsão em seu artigo 11 que deve ser dada preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos constituídos segundo o disposto na Lei 11.107, de 2005.

19. Do exposto, avalia-se configurado o pressuposto da plausibilidade jurídica em face dos indícios de descumprimento do art. 45 da Lei 12.305/2010.

20. Dessa forma, propõe-se conhecer da presente representação para que seja suspenso cautelarmente o "Edital 2019 - Gestão de Resíduos Sólidos", bem como realizar oitiva do Ministério do Meio Ambiente para que se manifeste acerca das supostas irregularidades apontadas pelo representante.

E. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS	
Haverá impacto relevante** na entidade **e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	*Não*
F. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS E DE SUSTENTAÇÃO ORAL	
Há pedido de ingresso aos autos?	*Não*
Análise: *21. **Não se aplica***	
Há pedido de sustentação oral?	*Não*
G. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS	
Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	*Não*
Há processos apensos?	*Não*
H. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	

22. Em virtude do exposto, propõe-se:

*22.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 237, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

*22.2. **determinar** ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, que, **cautelarmente**, **suspenda** o "Edital 2019 - Gestão de Resíduos Sólidos", até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço, alertando-o quanto à possibilidade de o TCU vir a determinar a adoção de providências com vistas à anulação do certame e dos atos subsequentes.*

*22.3. realizar a **oitiva** do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, inciso V, todos do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto às seguintes questões relacionadas ao "Edital 2019 - Gestão de Resíduos Sólidos":*

a) ausência de número ou protocolo que possibilite a identificação do instrumento convocatório do edital;

b) ausência de publicação do edital no Diário Oficial da União;

c) inexistência de previsão no edital de procedimento impugnativo administrativo;

d) descumprimento do prazo previsto no art. 8º da Portaria Interministerial 424/2016; e

e) descumprimento do art. 45 da Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).

22.4. encaminhar cópia da presente instrução e da peça 1 desta representação ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), de maneira a embasar as respostas à oitiva."

3. Incorporo o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir e, assim, ***decido****:*

3.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 237, III, do RITCU, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade;

3.2. determinar, nos termos do art. 276 do RITCU, que, cautelarmente, o Ministério do Meio Ambiente suspenda o prosseguimento do Chamamento Público pelo Edital 2019 – Gestão de Resíduos Sólidos destinado ao financiamento de projetos a serem apresentados por municípios ou consórcios públicos intermunicipais em prol da melhoria do processo de gestão de resíduos sólidos;

3.3. determinar que, nos termos do art. 276, § 3º, do RITCU, a unidade técnica adote as seguintes medidas:

3.3.1. promova a oitiva do Ministério do Meio Ambiente, além da eventual entidade porventura selecionada no correspondente chamamento público, para, no prazo de até 15 (quinze) dias, se manifestar sobre todas as falhas anunciadas no presente processo de representação e, especialmente, sobre as seguintes irregularidades:

3.3.1.1. ausência de número ou protocolo destinado a possibilitar a identificação do instrumento convocatório do edital;

3.3.1.2. ausência de publicação do edital no Diário Oficial da União;

3.3.1.3. descumprimento do prazo previsto no art. 8º da Portaria Interministerial n.º 424, de 2016;

3.3.1.4. descumprimento do art. 45 da Lei 12.305 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), de 2010; e

3.3.2. envie a cópia do presente Despacho, com as Peças 1 e 3 desta representação, ao Ministério do Meio Ambiente, além da eventual entidade porventura selecionada no referido chamamento público, para facilitar a correspondente manifestação nos autos."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pelo Exmo. Sr. Deputado Estadual da Bahia Nilton Silva Bastos Júnior, nos termos do art. 237, III, do RITCU, sobre os indícios de irregularidade no Chamamento Público do Ministério do Meio Ambiente publicado sem a identificação do número do edital convocatório para o financiamento de projetos a serem apresentados por municípios ou consórcios públicos intermunicipais em prol da melhoria do processo de gestão de resíduos sólidos.

2. O TCU deve conhecer, preliminarmente, da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

3. Bem se vê que a fumaça do bom direito restou configurada diante dos seguintes indícios de irregularidade: (i) ausência de número ou protocolo destinado a possibilitar a identificação do instrumento convocatório do edital; (ii) ausência de publicação do edital do Chamamento Público no Diário Oficial da União, em desacordo com o art. 21, I, da Lei 8.666, de 1993; e (iii) descumprimento do art. 45 da Lei 12.305 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), de 2010, ante à ausência de cláusula no edital tendente a priorizar os consórcios públicos em detrimento dos municípios e do Distrito Federal na obtenção dos recursos públicos destinados às ações relacionadas com a gestão de resíduos sólidos.

4. Já o perigo na demora teria ficado evidenciado em razão da iminência da subsequente contratação, pois o referido chamamento já estaria nas etapas finais, não tendo restado evidenciado o perigo na demora reverso nos autos.

5. Deve ser referendada, então, a aludida cautelar suspensiva, diante da subsistência dos pressupostos para concessão dessa medida de urgência, à luz do art. 276 do RITCU.

6. O TCU deve conhecer, portanto, da presente representação e referendar a aludida cautelar suspensiva, nos termos do art. 276, § 1º, do RITCU, dando prosseguimento ao feito.

Ante o exposto, voto pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2527/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 035.309/2019-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Deputado Estadual da Bahia Nilton Silva Bastos Júnior (Cadastro Funcional 00.092.691-3).
4. Órgão: Ministério do Meio Ambiente (vinculador).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pelo Exmo. Sr. Deputado Estadual da Bahia Nilton Silva Bastos Júnior, nos termos do art. 237, III, do RITCU, sobre os indícios de irregularidade no Chamamento Público do Ministério do Meio Ambiente publicado sem a identificação do número do edital convocatório para o financiamento de projetos a serem apresentados por municípios ou consórcios públicos intermunicipais em prol da melhoria do processo de gestão de resíduos sólidos;

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade;

9.2. referendar a cautelar suspensiva concedida pelo Despacho acostado à Peça 6, com todas as demais decisões ali proferidas, nos termos do art. 276 do RITCU; e

9.3. determinar que, com a devida urgência, a unidade técnica dê prosseguimento ao presente feito.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2527-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 040.874/2018-4
Natureza: Solicitação

Órgão: Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE NOVA PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DAS ANÁLISES DOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E PARA INSTAURAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. CONHECIMENTO. DEFERIMENTO PARCIAL. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Adoto como relatório, com ajustes, o pronunciamento da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE):

"Trata o presente processo de solicitação subscrita pelo atual Ministro de Estado do Meio Ambiente, Sr. Ricardo Sales, por meio da qual requer nova prorrogação de prazo, dessa vez, até o dia 1º/12/2020, para o encaminhamento a esta Corte de Contas de processos de tomada de contas especiais em trâmite naquele Ministério.

2. Conforme aventado pelo próprio solicitante, o Tribunal, por meio do Acórdão 172/2019-TCU-Plenário, já deferiu pleito similar realizado pelo Ministério do Meio Ambiente. Naquela ocasião, o prazo estabelecido no art. 19-A da IN/TCU 71/2012 foi prorrogado por seis meses.

3. Em seu novo pedido, o titular do Ministério do Meio Ambiente alega que, a despeito dos esforços envidados por suas unidades finalísticas no trabalho de análise das prestações de contas, a necessidade de realizar diligências saneadoras nos respectivos processos comprometeu o andamento mais célere dos processos. Outro ponto suscitado pelo solicitante foi a alteração da estrutura regimental do Ministério, cujo teor representou significativa mudança na composição das unidades administrativas e acarretou contratempos em todo o processo decisório, inclusive, na instrução e remessa das prestações de contas.

4. O art. 19-A da Instrução Normativa-TCU nº 71/2012 assim dispõe:

Art. 19-A. Os órgãos e entidades competentes têm até o dia 1º de dezembro de 2018 para encaminhar ao Tribunal de Contas da União as respectivas tomadas de contas especiais, nos casos exigidos pela legislação, cujas datas de início de contagem, na forma dos artigos 4º, § 1º, 11 e 13, são anteriores a 12 de dezembro de 2016, data da publicação da IN-TCU nº 76/2016, aplicando-se o disposto no art. 12 às hipóteses de descumprimento do citado prazo, inclusive no tocante às sanções a serem impostas aos responsáveis.

5. Por sua vez, o art. 11 da Instrução Normativa-TCU nº 71/2012 assim dispõe:

Art. 11. A tomada de contas especial deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União em até cento e oitenta dias após a sua instauração.

§ 1º Decisão Normativa poderá fixar prazos diferentes daquele especificado no **caput**.

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

§ 3º Nos casos em que os trabalhos a cargo do órgão de controle interno não possam ser concluídos a tempo, o respectivo dirigente máximo poderá solicitar, mediante pedido fundamentado, a prorrogação de prazo para apresentação das peças que lhe são pertinentes.

6. A presente solicitação foi feita, de maneira fundamentada, pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado do Meio Ambiente, portanto se pugna pela sua admissibilidade.

7. Com efeito, o elevado estoque de prestações de contas a serem examinados por vários órgãos da Administração Pública Federal é realidade conhecida pelo TCU. Sabe-se que, além disso, esses órgãos enfrentam sérias dificuldades operacionais para analisar esses processos e instaurar as tomadas de contas especiais que se fazem necessárias.

8. Não se discute a existência das dificuldades mencionadas no parágrafo anterior. Contudo, não se pode esquecer que a data limite estabelecida para o encaminhamento das tomadas de contas especiais ao TCU teve justamente a intenção de induzir a adoção medidas tendentes à resolução desse impasse. Ou seja, o art. 19-A da IN TCU 71/2012 visou forçar os órgãos a se planejarem e se organizarem para tornarem-se capazes de desincumbir-se da melhor maneira possível da atribuição de analisar as respectivas prestações de contas.

9. Porém, deve-se reconhecer que, de fato, providências têm sido adotadas para diminuir os estoques e tornar mais relevante a análise das prestações de contas. Em contados mantidos pela própria Secex-TCE com descentralizadores de recursos federais, a exemplo do FNDE, FNS, Funasa entre outros, esses esforços foram conhecidos.

10. A despeito de já ter havido pedido anterior de prorrogação de prazo por seis meses, as justificativas apresentadas conferem plausibilidade ao pedido de fundo contido nesta solicitação.

11. A situação em análise cuida de processos ainda não autuados no TCU. A Portaria/Presidência nº 7/2014 não delega expressamente aos secretários de controle externo a apreciação e o atendimento do pedido de prorrogação de prazo para encaminhamento de tomada de contas especial ao Tribunal de Contas de União. Diante da ausência de disciplinamento específico quanto à autoridade competente para apreciar esse tipo de pleito, este processo deve ser submetido ao elevado descortino do Relator das Prestações de Contas do instaurador, para posterior apreciação do Plenário do TCU, conforme verificado em recente precedente deste Tribunal, qual seja, TC 012.371/2018-1.

12. Diante das informações acima, será proposto o encaminhamento destes autos ao Gabinete do Relator das Contas do Ministério do Meio Ambiente (biênio 2017-2018), relator que já atuou nos presentes autos (prevento), Excelentíssimo Senhor Ministro-Substituto Weder de Oliveira, para que avalie a conveniência e a oportunidade da concessão da prorrogação solicitada.

13. Em face do exposto, com fundamento nos arts. 11, § 2º, e 19-A da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, encaminhem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao Relator, com as seguintes propostas:

a) conhecer desta solicitação;

b) deferir a prorrogação do prazo estabelecido no art. 19-A da IN/TCU 71/2012 nos termos requeridos pelo Ministério do Meio Ambiente, ou seja, até 1º/12/2020; e

c) informar ao Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado do Meio Ambiente a decisão que vier a ser prolatada pelo Tribunal; e

d) encerrar o processo, uma vez que o mesmo cumpriu o objetivo para o qual foi constituído, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU."

É o relatório.

Voto

Trata-se de solicitação formulada pelo ministro de Estado do Meio Ambiente, por meio do ofício 6440, de 17/09/2019, no qual requer nova dilação de prazo, até 1º/12/2020, a fim de possibilitar a análise, a instrução e a conclusão de 33 prestações de contas com alta possibilidade de serem encaminhadas à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) do ministério, com pedidos para instaurar os processos de tomada de contas especial.

2. Em defesa do pleito, a autoridade ministerial argumenta que:

"3. A justificativa para este novo pedido reside no fato de que, a despeito dos esforços envidados por este Órgão, para que suas secretarias finalísticas finalizassem as análises das prestações de contas e encaminhassem, tempestivamente, as solicitações de instauração de TCE, para análise e eventuais instaurações, dentro do prazo autorizado por essa Corte de Contas, não foi possível a finalização desse processo, tendo em vista a necessidade de diligências aos Convenentes, de forma a se esgotarem as medidas administrativas cabíveis, no âmbito das respectivas prestações de contas.

4. Além disso, outro ponto que contribuiu para o atraso no envio dos processos, foi a alteração na Estrutura Regimental deste Ministério do Meio Ambiente, implementada por meio do Decreto nº 9.672, de 2/1/2019. A significativa mudança na composição das secretarias provocou contratempo, no

encaminhamento das deliberações conclusivas para as prestações de contas de convênios e demais instrumentos congêneres."

3. A Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE) considera que "a despeito de já ter havido pedido anterior de prorrogação de prazo por seis meses, as justificativas apresentadas conferem plausibilidade ao pedido de fundo contido nesta solicitação". Assim, propõe deferir a prorrogação do prazo estabelecido no art. 19-A da IN/TCU 71/2012, conforme requerido pelo ministério.

II

4. Preliminarmente, destaco que, embora a IN TCU 71/2012 estabeleça períodos de tempo idênticos de 180 (cento e oitenta) dias para instauração da TCE (art. 4º, 1º, I, II e III) e para encaminhamento ao Tribunal (art. 11), tais prazos têm termos iniciais de contagem diferentes.

5. O expediente em exame solicita a dilação do prazo para que os setores de análises das prestações de contas encerrem a fase da adoção de medidas administrativas saneadoras inerentes aos processos, e demandem à contabilidade analítica do ministério os pedidos para instaurar as respectivas tomadas de contas especiais.

6. Com efeito, cabe reproduzir os dispositivos da IN TCU 71/2012 – "Capítulo II – Da Instauração":

"Art. 4º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º desta Instrução Normativa, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico *(NR) (todo o art.) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016)*.

§ 1º A instauração da tomada de contas especial de que trata o caput deste artigo não poderá exceder o prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar:

I - nos casos de omissão no dever de prestar contas, do primeiro dia subsequente ao vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas;

II - nos casos em que os elementos constantes das contas apresentadas não permitirem a conclusão de que a aplicação dos recursos observou as normas pertinentes e/ou atingiu os fins colimados, da data-limite para análise da prestação de contas;

III - nos demais casos, da data do evento ilegítimo ou antieconômico, quando conhecida, ou da data da ciência do fato pela administração."

7. Compreende-se, portanto, que, no caso, aplica-se o critério de contagem prevista no inciso II retrocitado, ou seja, 180 (cento e oitenta) dias a partir da data limite para a análise da prestação de contas da aplicação da transferência federal para, se for o caso, a autoridade administrativa do ministério expedir o ato determinando a instauração do processo de TCE (art. 5º, parágrafo único da IN 71/2012).

8. Na prática, no período da análise das prestações de contas insere-se a fase de exceção da TCE, em que se levantam seus pressupostos de constituição (fato irregular com prejuízo ao erário, identificação dos responsáveis e quantificação do dano), e na qual são adotadas as medidas administrativas saneadoras antecessoras da instauração propriamente dita do processo de TCE.

9. A IN TCU 71/2012 não estabelece o prazo para o órgão ou entidade concedente concluir a análise das prestações de contas sob sua responsabilidade. Este é estipulado, atualmente, no art. 64 da Portaria Interministerial 424/2016, que dispõe sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse e outros instrumentos:

"Art. 64. A autoridade competente do concedente ou a mandatária terá o prazo de um ano, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento no parecer técnico expedido pelas áreas competentes.

§ 1º O prazo de análise previsto no caput poderá ser prorrogado no máximo por igual período, desde que devidamente justificado."

10. O requerimento do MMA não informa há quanto tempo as análises das prestações de contas encontram-se pendentes de conclusão, mas registra que o pedido tem por objeto: " (...) tratar o passivo, decorrente de gestões anteriores". Além disso, fundamenta a demanda no art. 19-A da IN TCU 71/2012, que friso: embora referir-se à encaminhamento da TCE ao Tribunal, remete à contagem de prazo, inclusive àquele relacionado ao art. 4º, § 1º, para os casos anteriores a 12/12/2016.

11. Assim, depreende-se que o estoque dos 33 processos inconclusos de análise da prestação de contas, na situação de "a aprovar" (aguardando aprovação ou rejeição), conta com mais de dois anos no ministério; ou seja, acima do prazo regulamentar previsto na Portaria Interministerial 424/2016.

12. Verifica-se, também, que o ministério ultrapassou o prazo para o encerramento das medidas administrativas saneadoras, antecedentes ao pedido para instaurar TCE, já que é a segunda solicitação de adiamento para concluir as análises dos processos.

13. Nesse contexto, proponho que o Tribunal defira, parcialmente, o pedido formulado, para prorrogar, excepcionalmente, por mais 120 (cento e vinte) dias, a contar da notificação, o prazo para que as secretarias do Ministério do Meio Ambiente concluam as análises das prestações de contas ainda pendentes e, se for o caso, solicitem à unidade competente a instauração dos respectivos processos de tomadas de contas especiais.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2528/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.874/2018-4.
2. Grupo II – Classe VII –Assunto: Solicitação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério do Meio Ambiente (MMA).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à solicitação formulada pelo ministro de Estado do Meio Ambiente, com vistas à prorrogação de prazo para a conclusão das análises dos processos de prestação de contas e, se for o caso, formular o pedido para instauração de processos de tomada de contas especiais.

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, com base no art. 19-A da Instrução Normativa TCU 71/2012, para deferir, parcialmente, prorrogando, excepcionalmente, por mais 120 (cento e vinte) dias, a contar da notificação deste acórdão, o prazo previsto no art. 4º,1º, II, da referida IN, para que as secretarias do Ministério do Meio Ambiente concluam as análises das prestações de contas ainda pendentes e, se for o caso, solicitem à unidade competente a instauração dos respectivos processos de tomadas de contas especiais;

9.2. dar ciência deste deliberação ao ministério requerente;

9.3. encerrar o processo e arquivar estes autos.

10. Ata n° 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2528-40/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

ANEXO III DA ATA 40, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019
(Sessão Ordinária do Plenário)

VOTOS APRESENTADOS E NÃO APRECIADOS PELO PLENÁRIO

Votos e minutas de acórdãos do TC-005.822/2015-7.

GRUPO II – CLASSE III – Plenário
TC 005.822/2015-7
Natureza: Consulta
Órgão/Entidade: Conselho da Justiça Federal
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE PENSÃO POR MORTE AOS DEPENDENTES DE SERVIDOR EM GOZO DE LICENÇA SEM REMUNERAÇÃO SEM MANUTENÇÃO DE VÍNCULO COM O RPPS BEM COMO DE SERVIDOR ATIVO QUE REUNIA OS REQUISITOS NECESSÁRIOS À APOSENTAÇÃO. POSSIBILIDADE DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE DESCONTOS DECORRENTES DE FALTAS INJUSTIFICADAS. POSSIBILIDADE DE CONTAGEM DE FALTAS INJUSTIFICADAS COMO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. DIFERENÇA ENTRE SUSPENSÃO E EXTINÇÃO DO VÍNCULO AO REGIME PREVIDENCIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE PENSÃO, À EXCEÇÃO DO SERVIDOR JÁ BENEFICIADO COM O ABONO DE PERMANÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE FALTAS INJUSTIFICADAS. IMPOSSIBILIDADE DE CONTAGEM DE FALTAS INJUSTIFICADAS COMO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

1. Nos termos do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990, o servidor afastado ou licenciado de seu cargo efetivo sem remuneração, não optante pela manutenção do vínculo com o Plano de Seguridade Social do Servidor, não faz jus, assim como seus dependentes, aos benefícios do aludido regime previdenciário, inclusive a pensão por morte, salvo se beneficiário da vantagem prevista no art. 40, § 19, da Constituição Federal e nos arts. 2º, § 5º, e 3º, § 1º, da Emenda Constitucional 41/2003 (abono de permanência);

2. Não é devido o recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre os valores dos descontos decorrentes de faltas ao serviço, nos termos do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 (com redação dada pela Orientação Normativa MPS/SPPS 3/2009), tampouco é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Excelentíssimo senhor Ministro Francisco Falcão, então presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Conselho da Justiça Federal (CJF), assim relatada por auditor da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (peça 2):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Conselho da Justiça Federal (CJF), Ministro Francisco Falcão (peça 1, p. 1-4), sobre:

a) a possibilidade de concessão de pensão por morte aos dependentes de servidor em gozo de licença sem remuneração, não optante pela manutenção do vínculo com o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais (RPPS), nos termos do art. 183, § 3º, da Lei 8.112/1990, aplicando-se o "período de graça", de que trata o art. 13 do Decreto 3.048/1999, por força do § 12 do art. 40 da Constituição Federal, bem como do servidor que já tenha reunido os requisitos necessários à aposentadoria; e

b) a legitimidade da cobrança da contribuição previdenciária incidente sobre as faltas ao serviço, mesmo que haja o respectivo desconto da remuneração do servidor, e a possibilidade de contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade, haja visa o disposto no art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009.

HISTÓRICO

2. Conforme informações prestadas pela autoridade consulente, o Plenário do CJF, na sessão do dia 17/11/2014, ao apreciar o Processo n. CF-PPN-2012/00052, relatado pela ilustre Conselheira Laurita Vaz, aprovou o encaminhamento da presente consulta a esta Corte de Contas (peça 1, p. 1-4).

3. A partir dessas informações e dos demais elementos acostados aos autos, observa-se que as dúvidas suscitadas surgiram no âmbito do CJF e dos Tribunais Regionais Federais, tendo aquele Conselho, por meio de sua Subsecretaria de Normatização e Orientações, emitido o Parecer n. CJF-PAR-2013/00445, aprovado pela Assessoria Jurídica (peça 1, p. 264-278), o qual concluiu pela possibilidade de aplicação ao RPPS do Decreto 3.048/1999, que regulamentou a Lei 8.213/1991, tendo em vista o disposto no § 12 do art. 40 da Constituição Federal.

4. Sendo assim, entendeu que ao servidor licenciado sem remuneração, que opte por não fazer o recolhimento mensal da contribuição previdenciária, assiste o direito de continuar vinculado ao RPPS por certo período (12 ou 24 meses), assim como àquele, em igual situação, que já tenha reunido os requisitos necessários à aposentadoria, mas, neste caso, enquanto durar a licença.

5. Considerando que os fundamentos para a conclusão acima se encontram no parecer mencionado, julgo pertinente transcrevê-lo parcialmente a seguir (peça 1, p. 272-276):

(...)

De fato, a partir da EMC n. 20/98, foi instituído o caráter contributivo da previdência, o qual determina que só fará jus a qualquer benefício previdenciário aquele que para este contribuir. E, ainda, via de regra, a qualidade de segurado é condição indispensável para a aquisição de qualquer prestação previdenciária, seja para o segurado ou para seus dependentes, e mantida pela regular continuidade dos recolhimentos.

No entanto, excepcionalmente, a Lei do Regime Geral de Previdência permite que o segurado, embora deixe de recolher as contribuições previdenciárias em dado período, possa conservar todos os seus direitos perante a Previdência, sendo estes períodos conhecidos doutrinariamente como "períodos de graça", que constituem verdadeira relativização do caráter contributivo, com fundamento especialmente no princípio da solidariedade - princípio que determina que todos contribuem para todo (sic).

Da análise da Lei n 8.112/1990, temos que aquele diploma legal não contém expressamente o período em que haveria a manutenção da qualidade e segurado, de forma que, por força do § 12 do art. 40 da CF/88 supratranscrito, deverá ser observado o que prescreve a legislação federal, (...). (grifo no original)

Assim, o Decreto n. 3048/99 contém previsão de que o segurado manterá a qualidade de segurado por até 12 meses após a cessação das contribuições quando licenciado sem remuneração, prevendo também que este prazo poderá ser de até 24 meses se o segurado já tiver pago mais de 120 contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda dessa qualidade. (grifo no original)

Temos ainda, que a jurisprudência pátria tem externado entendimento no sentido de uma exceção a essa regra da necessidade de manutenção da qualidade de segurado, qual seja, a hipótese de o ex-segurado ter preenchido os requisitos para obtenção dos benefícios de aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição,

conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça [AgRg no REsp 964.594/RS, EREsp 263.005/RS e AgRg no REsp 754.988/PR]:

(...)

O entendimento restou sumulado pela Súmula n. 416 daquela Corte Superior, a qual determina que "É devida a pensão por morte aos dependentes do segurado que, apesar de ter perdido essa qualidade, preencheu os requisitos legais para a obtenção de aposentadoria até a data do seu óbito".

(...)

Do acima exposto, verifica-se que, independente da manutenção do vínculo com o PSSS, o qual poderá eventualmente ser suspenso, é incontroversa a possibilidade da interrupção da LTAP [licença para tratar de assuntos particulares] a qualquer momento, com o retorno do servidor ao exercício do cargo do qual é ocupante, independente da autorização da Administração, bem como a manutenção da qualidade de servidor pelo vínculo estatutário, o qual permanecerá sob a égide da Lei n. 8.112/1990. (grifo no original)

Por conseguinte, em razão de que sempre será possível a interrupção da referida licença, a pedido do servidor, sempre que houver tempo hábil, esta poderá ser interrompida e, concomitantemente, dar-se início ao gozo de outras licenças e afastamentos legais, tais como licença para trato da própria saúde, da licença-gestante, bem como da concessão de aposentadoria e pensão.

Também vislumbramos a possibilidade de aposentadoria voluntária do servidor licenciado sem a necessidade de seu retorno do exercício do cargo de que é titular, visto que, "Servidor em licença poderá aposentar" (Orientação Normativa da SAF Nº 55, DOU de 18.01.1991), e "O servidor que conte com tempo de serviço suficiente para a inativação poderá ser aposentado a pedido, mesmo que se encontre em licença para tratar de assuntos particulares" (Orientação Normativa da SAF n. 113, DOU de 27.05.1991). (grifo no original)

Na linha do mesmo raciocínio lógico, o servidor licenciado que já tenha implementado ou venha a implementar os requisitos de aposentadoria no interregno do gozo da LTAP, incluindo-se aí aquele que implemente a idade de 70 anos ou seja considerado inválido, pela junta médica do órgão, poderá/deverá ser aposentado pela Administração, sem necessidade de retorno do servidor ao exercício do cargo, em razão de que, nestas hipóteses, o ato de aposentadoria dar-se-á em atendimento ao interesse da Administração e ao princípio da legalidade estrita.

Assim, temos, da análise sistemática da referida norma, bem como da interpretação desta de acordo com a Constituição Federal e a jurisprudência do STJ supratranscrita, que a correta interpretação a ser conferida ao art. 183 é de que, caso o servidor licenciado não opte pela manutenção da sua qualidade de segurado e tenha suspenso o vínculo com o PSSS, durante o período da LTAP, este somente perderia a sua condição de segurado após 12 meses ou 24 meses (se já houver contribuído, ininterruptamente, por mais de 10 anos ou 120 contribuições mensais, neste último caso), sendo que, durante este período, permanecerá assegurado ao servidor ou magistrado seu direito à percepção dos benefícios previdenciários. (grifo no original)

Outro entendimento que se extrai do acima exposto é que, ainda que o servidor venha a perder a sua condição de segurado, após haver implementado direito à aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição, terá resguardado o direito já adquirido. (grifo no original)

Destarte, entendemos que no período de gozo da LTAP, nestas duas hipóteses, não haverá óbice a que o servidor ou magistrado venha a se aposentar, voluntária ou compulsoriamente. Por conseguinte, na hipótese de seu falecimento naquele período - atendidos os demais requisitos, os seus dependentes teriam direito à pensão estatutária.

(...)

6. A Assessoria Jurídica do CJF, por sua vez, manifestou-se favoravelmente às conclusões da Subsecretaria de Normatização e Orientações, tendo exarado o Parecer n. CJF-PAR-2014/00104 (peça 1, p. 295-296), do qual transcrevo os seguintes excertos:

(...)

A matéria resta suficientemente tratada no parecer supratranscrito. Em análise, esta Assessoria se manifesta de acordo com as conclusões apresentadas por aquela SRH quanto à existência do direito do servidor ou magistrado em gozo de LTAP não optante pela manutenção do vínculo com o PSSS, permanecer assistido, assim como seus dependentes, pelo RPPS por mais 12 ou 24 meses (neste último caso se tiver mais de 120 contribuições ininterruptas), após a suspensão das contribuições, por força do disposto no art. 40, § 12, CF/88 c/c art. 13 do Decreto n. 3.048/1999.

A lacuna existente na Lei n. 8.112/1990 quanto ao "período de graça" a ser concedido ao servidor que tenha o vínculo com o PSSS suspenso em razão de gozo de LTAP pode, e deve, ser suprida com a determinação constitucional para aplicação ao RPPS, no que couber, dos requisitos e critérios fixados para o RGPS.

(...)

7. No tocante à segunda questão, a autoridade consulente esclarece que a dúvida surgiu com a edição da Orientação Normativa MPS/SPPS 2, de 31/3/2009, alterada pela Orientação Normativa MPS/SPPS 3, de 4/5/2009, a partir das quais "*os dias considerados como falta injustificada passaram a integrar a base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor*" (peça 1, p. 3 e 4).

8. Em seguida, informa o seguinte:

(...)

11. Nos referidos autos, a unidade jurídica deste Conselho constatou que a aludida Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 define, no art. 63, que a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição pelo Regime Próprio de Previdência Social obedecerá ao disposto na Portaria MPS 154, de 15/5/2008. Essa portaria, no art. 6º, incisos V a VII, e no Anexo I, prevê a discriminação da frequência em tempo líquido, com campo específico para registro das faltas, entre outras ocorrências.

12. Assim, apontou aquela Assessoria a existência de "aparente conflito entre os dispositivos regulamentares quanto à contribuição previdenciária incidente sobre as faltas (art. 29, § 4º, da ON MPS/SPPS 2/2009) e a discriminação das faltas na apuração do tempo líquido de contribuição a ser declarado na CTC (art. 6º, incisos V, VI e VII, da Portaria MPS n. 154/2008)".

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Em que pese o Presidente do CJF não se encontrar no rol do art. 264 do Regimento Interno do TCU, há que se considerar que ele é também Presidente do STJ, autoridade legitimada a formular consultas perante esta Corte de Contas, nos termos do inciso V do citado artigo. Por essa razão, a autoridade consulente, na condição de Presidente do CJF, torna-se também legitimado no presente caso, conforme já deliberado por esta Corte de Contas no Acórdão 511/2005 – Plenário.

10. O mesmo art. 264 prevê, em seu § 1º, que as consultas "*devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente*". No presente caso, verifica-se que o objeto está precisamente indicado, a consulta está formulada de forma articulada e acompanhada de pareceres dos órgãos competentes do CJF (peça 1, p. 264-278 e 284-298).

11. Em relação ao § 2º do citado artigo, que exige a demonstração da "*pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam*", observa-se também a sua observância, uma vez que o art. 3º da Lei 11.798, de 29/10/2008, que dispõe sobre a composição e a competência do CJF, estabelece que as atividades de administração judiciária relativas a recursos humanos, no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, serão organizadas em forma de sistema, cujo órgão central será o referido Conselho.

12. Logo, não restam dúvidas de que a presente consulta deve ser conhecida pelo Tribunal, nos termos do que fora decidido no âmbito do Acórdão 511/2005 – Plenário em relação ao exame de admissibilidade, assim como dos dispositivos regimentais acima mencionados.

EXAME TÉCNICO

13. Como se vê, as dúvidas submetidas ao exame desta Corte de Contas são completamente distintas, motivo pelo qual considero necessário separá-las em dois pontos, quais sejam, a possibilidade de aplicação do chamado "período de graça", previsto nas normas que disciplinam o RGPS, ao RPPS e a legitimidade da cobrança da contribuição previdência incidente sobre as faltas injustificadas ao serviço.

Possibilidade de aplicação do chamado "período de graça" ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) na hipótese tratada nos autos

14. Antes de adentrar na análise dessa primeira questão, convém traçar os contornos normativos aplicáveis à matéria, aos quais acrescento os devidos destaques.

15. As Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003 deram novos contornos ao regime de previdência previsto no art. 40 da Constituição Federal, o qual, atualmente, é denominado Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), notadamente ao estabelecer o caráter contributivo e solidário do sistema. Vejamos:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **é assegurado regime de previdência de caráter**

contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

16. Por meio da EC 20/1998, foi acrescido o § 12 ao mencionado art. 40, de forma a permitir que as disposições do RGPS possam ser aplicadas subsidiariamente ao RPPS, nos termos seguintes: "*Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará,* **no que couber**, *os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social*".

17. Embora o consulente tenha feito referência apenas ao art. 13 do Decreto 3.048/1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social, há que se destacar que tal dispositivo apresenta redação similar a do art. 15 da Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, assim expresso:

Art. 15. **Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições**:

I - sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício;

II - **até 12 (doze) meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração**;

III - até 12 (doze) meses após cessar a segregação, o segurado acometido de doença de segregação compulsória;

IV - até 12 (doze) meses após o livramento, o segurado retido ou recluso;

V - até 3 (três) meses após o licenciamento, o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar;

VI - até 6 (seis) meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo.

§ 1º O prazo do inciso II será prorrogado para até 24 (vinte e quatro) meses se o segurado já tiver pago mais de 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado.

§ 2º Os prazos do inciso II ou do § 1º serão acrescidos de 12 (doze) meses para o segurado desempregado, desde que comprovada essa situação pelo registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

§ 3º **Durante os prazos deste artigo, o segurado conserva todos os seus direitos perante a Previdência Social**.

§ 4º A perda da qualidade de segurado ocorrerá no dia seguinte ao do término do prazo fixado no Plano de Custeio da Seguridade Social para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados neste artigo e seus parágrafos.

18. Em relação à disciplina específica do regime de previdência dos servidores públicos estatutários, a Lei 8.112/1990, no que interessa à matéria sob exame, está redigido da seguinte forma:

Art. 183. A União manterá Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família.

(...)

§ 2º **O servidor afastado ou licenciado do cargo efetivo, sem direito à remuneração**, inclusive para servir em organismo oficial internacional do qual o Brasil seja membro efetivo ou com o qual coopere, ainda que contribua para regime de previdência social no exterior, **terá suspenso o seu vínculo com o regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público enquanto durar o afastamento ou a licença, não lhes assistindo, neste período, os benefícios do mencionado regime de previdência**. (Incluído pela Lei 10.667, de 14/5/2003)

§ 3º **Será assegurada ao servidor licenciado ou afastado sem remuneração a manutenção da vinculação ao regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público, mediante o recolhimento mensal da respectiva contribuição**, no mesmo percentual devido pelos servidores em atividade, incidente sobre a remuneração total do cargo a que faz jus no exercício de suas atribuições, computando-se, para esse efeito, inclusive, as vantagens pessoais. (Incluído pela Lei 10.667, de 14/5/2003)

Art. 185. Os benefícios do Plano de Seguridade Social do servidor compreendem:

(...)

II – quanto ao dependente:

a) pensão vitalícia e temporária;

(...)

19. Já no plano infralegal, observa-se a existência de algumas normas, cujo teor não é relevante para o deslinde da questão por simplesmente reproduzirem o texto legal ou disciplinarem a forma de recolhimento das

contribuições previdenciárias, a exemplo da mencionada Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009, da Orientação Normativa MPOG 3/2002 e da Instrução Normativa RFB 1.332/2013.

20. Definidos os lindes normativos aplicáveis à espécie, passa-se ao exame da possibilidade jurídica de aplicação do art. 15 da Lei 8.213/1991, que regula o chamado "período de graça", ao RPPS na hipótese aventada pela autoridade consulente.

21. Em primeiro lugar, o legislador constituinte derivado, ao acrescentar o § 12 ao art. 40 da Constituição, autorizou apenas a aplicação subsidiária das normas do RGPS ao RPPS, ou seja, havendo lacunas nas normas deste regime previdenciário, poderão ser aplicadas as daquele, desde, é claro, que não haja incompatibilidade.

22. Nessa linha, há decisão do STJ na qual se analisou pedido de servidora pública estatutária que buscava igualar o período de licença-adotante (90 ou 30 dias, a depender da idade da criança adotada), previsto na Lei 8.112/1990, ao período da licença-maternidade e adotante celetista (120 dias), conforme se observa no acórdão a seguir ementado:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. LICENÇA À ADOTANTE E SUA PRORROGAÇÃO. PRETENSÃO DE QUE O PRAZO DA LICENÇA SE EQUIPARE AO PRAZO DA LICENÇA À GESTANTE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Recurso ordinário em mandado de segurança no qual servidora pública federal objetiva conferir à licença à adotante o mesmo prazo de fruição previsto para a licença à gestante.

2. Nos termos do art. 1º da Lei n. 12.016/2009 e em conformidade com o art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, "conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça".

3. "Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração [...] o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais" (Hely Lopes Meirelles, *in* "Mandado de Segurança", Malheiros Editores, 26ª Ed., p. 36-37).

4. Havendo lei especial que rege a matéria de forma contrária à pretensão mandamental, qual seja a Lei n. 8.112/1990, em seu art. 210, não há falar em direito líquido e certo de servidora pública federal ver aumentado o prazo de licença à adotante sob o pretexto de observância ao princípio da isonomia.

5. As peculiaridades jurídico-legais atinentes ao Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos e ao Regime Geral da Previdência Social induzem ao raciocínio de que é possível, sem afronta à Constituição Federal, haver diferenças entre os benefícios previstos aos servidores públicos e aos trabalhadores submetidos ao regime geral.

6. **As disposições do § 12 do art. 40 da Constituição Federal não favorecem a pretensão mandamental, pois, de sua leitura, percebe-se que os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social só serão aplicados ao regime de previdência dos servidores públicos de forma subsidiária, quando não houver regramento específico sobre determinado tema, por isso a expressão "no que couber"**.

7. **Servidora pública federal não tem direito líquido e certo de equiparar o prazo de licença à adotante ao da licença à gestante**.

8. Recurso ordinário não provido. (RMS 33.255/PE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/06/2011, DJe 08/06/2011) (destaques acrescentados)

23. É evidente que os §§ 2º e 3º do art. 183 da Lei 8.112/1990 não deixam qualquer espaço para integração por legislação própria de outro regime previdenciário, ante o seu conteúdo normativo suficientemente claro e determinado, o qual prescinde de ser colmatado por outras normas legais, e ante a exegese adotada pelo STJ em relação à expressão "no que couber", contida no § 12 do art. 40 da Constituição.

24. Ora, o texto legal em comento é cristalino ao estabelecer que o servidor afastado ou licenciado sem remuneração, que pretenda continuar vinculado ao RPPS, deverá efetuar o recolhimento mensal das contribuições previdenciárias (§ 3º do art. 183). Do contrário, a própria lei estabelece que, enquanto durar a

licença ou o afastamento, os benefícios desse regime previdenciário não assistirão os servidores licenciados ou afastados (parte final do § 2º do mesmo artigo).

25. Ademais, os dispositivos citados acima, incorporados ao texto da Lei 8.112/1990 por força da Lei 10.667/2003, após a promulgação da EC 20/1998 (que introduziu o caráter contributivo nos regimes próprios de previdência), não podem ser ignorados ou tidos como sem efeito, pois é princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual a lei não contém palavras inúteis, de modo que "*as palavras devem ser compreendidas como tendo alguma eficácia*" (*in* Hermenêutica e Aplicação do Direito, 15ª ed., Ed. Forense, 1995, p. 250).

26. De mais a mais, há que se ter em conta as consideráveis diferenças entre os regimes jurídicos que disciplinam as relações de trabalho dos servidores públicos e dos demais trabalhadores, as quais, como não poderiam deixar de ser, refletem nos respectivos regimes previdenciários. Por exemplo, o chamado "período de graça", instituto próprio do RGPS, para Fábio Zambite Ibrahim, existe "*em razão da natureza protetiva do sistema previdenciário, e pelo fato de, na maioria das vezes, o segurado encontrar-se sem atividade por força das circunstâncias (desemprego etc.)*", não devendo "*permanecer desamparado em tal momento*" (*in* Curso de Direito Previdenciário, 17ª ed., Ed. Impetus, 2012, p. 543).

27. No âmbito do regime jurídico estatutário, além de inexistir a figura do desemprego involuntário como ocorre no regime celetista, as licenças e os afastamentos sem remuneração são requeridos pelo servidor, a quem, como já dito, o legislador permitiu, mediante o recolhimento mensal da citada contribuição, continuar vinculado ao regime previdenciário do qual é segurado, não havendo que se falar, neste caso e por essa razão, em dispensa do recolhimento da contribuição previdenciária durante determinado interregno.

28. Em relação à possibilidade de manutenção do vínculo previdenciário do servidor que já tenha reunido os requisitos necessários à aposentadoria, que esteja em gozo de licença sem remuneração e opte por não fazer os recolhimentos das contribuições previdenciárias, observa-se, de plano, que os precedentes mencionados no parecer que acompanhou a consulta formulada, assim como o Enunciado 416 da Súmula de Jurisprudência do STJ, dizem respeito aos segurados do RGPS, e não do RPPS.

29. De fato, é difícil conceber que um servidor que preencha os requisitos para aposentadoria com base nas regras atuais opte por requerer uma licença sem remuneração, a exemplo da licença para tratar de interesses particulares. Já no caso do segurado do RGPS, o fator previdenciário – fórmula utilizada para calcular o valor do benefício de partida –, por levar em consideração fatores como expectativa de sobrevida, tempo de contribuição e idade do segurado, muitas vezes obriga o trabalhador a adiar sua aposentadoria com vistas a elevar o valor dos seus proventos.

30. Demais disso, não se pode perder de vista que o servidor aposentado, vinculado ao RPPS e que receba proventos superiores ao teto do RGPS, recolhe mensalmente, por força do *caput* do art. 40 da Constituição Federal (com redação dada pela EC 41/2003), contribuição previdenciária, sendo, por essa razão, ilógico concluir que o simples fato de já ter preenchido os requisitos para a aposentadoria o isentaria de efetuar o aludido recolhimento na hipótese aqui tratada e, mesmo assim, continuar vinculado ao RPPS.

31. Na verdade, o recolhimento dessas contribuições visa, entre outros objetivos, a manutenção do vínculo do servidor com o regime de previdência, de modo a cobrir os riscos a que estão sujeitos ele e seus dependentes. A propósito, a dúvida suscitada nesta consulta está diretamente relacionada ao amparo previdenciário aos dependentes do servidor, que, na ocorrência do evento morte, poderá deixar uma pensão mensal aos seus dependentes, o que reforça a necessidade de manutenção do recolhimento das multicitadas contribuições, ainda que licenciado ou afastado sem remuneração, caso deseje manter as coberturas inerentes ao sistema.

32. Admitir interpretação contrária – ou seja, de que o "período de graça" de que tratam os arts. 15 da Lei 8.213/1991 e 13 do Decreto 3.048/1999 aplica-se ao RPPS na hipótese de o servidor encontrar-se afastado ou licenciado sem remuneração – representa afronta direta ao disposto no art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990.

33. Ante todas essas considerações, entendo que o Tribunal deve responder ao consulente que não é possível conceder pensão por morte aos dependentes do servidor afastado ou licenciado sem remuneração, não optante pela manutenção do vínculo com o RPPS, independentemente de o servidor já ter preenchido os requisitos para aposentadoria, *ex vi* do art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990.

Possibilidade de efetuar o recolhimento da contribuição previdenciária sobre os valores correspondentes às faltas ao serviço

34. No tocante a esta questão, o consulente informa que a Assessoria Jurídica do CJF identificou um aparente conflito entre os dispositivos da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 (art. 29, § 4º) e a Portaria

MPS 154/2008 (arts. 5º e 6º, incisos V, VI VII). Por essa razão, julgo pertinente transcrever abaixo, com os devidos destaques, os referidos dispositivos regulamentares:

Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009

Art. 29. A lei do ente federativo definirá as parcelas da remuneração que comporão a base de cálculo da contribuição, podendo prever que a inclusão das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão, ou de outras parcelas temporárias de remuneração, será feita mediante opção expressa do servidor, inclusive quando pagas por ente cessionário.

§ 4º Quando o pagamento mensal do servidor sofrer descontos em razão de faltas ou de quaisquer outras ocorrências, **a alíquota de contribuição deverá incidir sobre o valor total da remuneração de contribuição prevista em lei**, relativa à remuneração mensal do servidor no cargo efetivo, **desconsiderados os descontos**. (Redação dada pela ON MPS/SPPS nº 3, de 04/05/2009)

Portaria MPS 154/2008

Art. 5º O setor competente da União, do Estado, do Distrito Federal e do Município deverá promover o levantamento do tempo de contribuição para o RPPS à vista dos assentamentos funcionais do servidor.

Art. 6º Após as providências de que trata o art. 5º e observado, quando for o caso, o art. 10 desta Portaria, **a unidade gestora do RPPS ou o órgão de origem do servidor deverá emitir a CTC sem rasuras, constando**, obrigatoriamente, **no mínimo**:

V - **discriminação da frequência durante o período abrangido pela certidão, indicadas as alterações existentes, tais como faltas**, licenças, suspensões e outras ocorrências;

VI - **soma do tempo líquido**;

VII - declaração expressa do servidor responsável pela certidão **indicando o tempo líquido de efetiva contribuição em dias, ou anos, meses e dias**;

35. De plano, mostra-se evidente que o alegado conflito normativo decorreu da conclusão constante do Parecer n. CJF-PAR-2014/00365 de que o disposto no § 4º do art. 29 da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 exige "*a contribuição sobre a remuneração integral do mês, mesmo que haja desconto em razão de faltas*" (peça 1, p. 308-312), ou seja, os dias considerados como falta injustificada integram a base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor.

36. Ora, a redação do referido § 4º, embora possa parecer meio confusa ao determinar que os descontos sejam desconsiderados, não pode conduzir à conclusão de que a contribuição previdenciária deva incidir sobre os valores correspondentes às faltas injustificadas, até porque, se o propósito do órgão regulamentador fosse manter a base de cálculo da contribuição inalterada, a expressão "desconsiderados os descontos" seria absolutamente desnecessária naquele comando normativo.

37. Na verdade, a mencionada expressão tem por objetivo determinar que a base de cálculo da contribuição previdenciária, que, de forma geral, coincide com a remuneração do cargo efetivo do servidor, acrescida das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, deverá ser diminuída dos descontos correspondentes às faltas ao serviço. Sendo assim, resta demonstrado o simples equívoco interpretativo e, por consequência, a inexistência de conflito entre a Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 e a Portaria MPS 154/2008.

38. Dito isso, considero que o Tribunal pode responder ao consulente que não é devido o recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre os valores dos descontos correspondentes às faltas ao serviço, nem tampouco é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade.

39. Por derradeiro, entendo que, ante a interpretação dada ao dispositivo regulamentar em comento pela Assessoria Jurídica do CJF, o Tribunal pode dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério da Previdência Social (MPS).

CONCLUSÃO

40. Em suma, a resposta a ser oferecida ao consulente neste feito baseou-se nas seguintes conclusões:

a) a absoluta desnecessidade de integração normativa do disposto no art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990, ante o seu conteúdo suficientemente claro e determinado, torna inaplicável, no presente caso, o § 12 do art. 40 da Constituição Federal, de forma que não é possível conceder pensão por morte aos dependentes do servidor afastado ou licenciado sem remuneração que opte por não efetuar o recolhimento mensal da contribuição previdenciária ao RPPS, independentemente de já ter preenchido os requisitos para aposentadoria; e

b) a Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 não dispõe que os descontos relativos às faltas injustificadas devem integrar a base de cálculo da contribuição previdenciária dos servidores públicos, de modo que não é devido o recolhimento de tal contribuição incidente sobre os valores dos descontos decorrentes de faltas ao serviço e, por consequência, não é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior com proposta para que o Tribunal:

a) conheça da presente consulta, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 264, inciso V, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

b) responda ao consulente que:

b.1) não é possível conceder pensão por morte aos dependentes do servidor afastado ou licenciado sem remuneração que opte por não efetuar o recolhimento mensal da contribuição previdenciária ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais, independentemente de já ter preenchido os requisitos para aposentadoria, a teor do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990;

b.2) não é devido o recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre os valores dos descontos decorrentes de faltas ao serviço, nos termos do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 (com redação dada pela Orientação Normativa MPS/SPPS 3/2009), tampouco é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade;

c) dê ciência da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério da Previdência Social; e

d) arquive os presentes autos."

2. Ao encaminhamento proposto anuiu o corpo diretivo da Unidade Técnica (peças 3 e 4).

3. Instado a se manifestar por meio do Despacho de peça 5, o Ministério Público junto a esta Corte de Contas proferiu o seguinte pronunciamento (peça 6):

"Trata-se de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Francisco Falcão, então Presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Conselho da Justiça Federal (CJF) (peça 1, p. 1-4), sobre:

a) a possibilidade de concessão de pensão por morte aos dependentes de servidor, em gozo de licença sem remuneração, não optante pela manutenção do vínculo com o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais (RPPS), nos termos do art. 183, § 3º, da Lei 8.112/1990, aplicando-se o "período de graça", de que trata o art. 13 do Decreto 3.048/1999, por força do § 12 do art. 40 da Constituição Federal, bem como do servidor que faleceu quando já reunidos os requisitos necessários à aposentadoria; e

b) a legitimidade da cobrança da contribuição previdenciária incidente sobre as faltas ao serviço, mesmo que haja o respectivo desconto da remuneração do servidor, e a possibilidade de contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade, haja visa o disposto no art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009.

Inicialmente, manifestamos nossa anuência quanto à análise de admissibilidade efetuada pela Unidade Técnica, nos itens 9-12 da instrução acostada à peça 12, no sentido de que a presente consulta deve ser conhecida pelo Tribunal.

***

Em sua análise, a Unidade Técnica, adentrando o mérito da consulta, ponderou que há consideráveis diferenças entre os regimes jurídicos que disciplinam as relações de trabalho dos servidores públicos e dos demais trabalhadores, de maneira que o chamado "período de graça", instituto específico do Regime Geral de Previdência dos Servidores (RGPS), não se aplicaria no âmbito do regime jurídico estatutário, pelo fato de inexistir neste a figura do desemprego involuntário como ocorre no regime celetista. A Sefip assevera que, no RPPS, as licenças e os afastamentos sem remuneração são requeridos pelo servidor, a quem o legislador permite, mediante o recolhimento mensal da respectiva contribuição, continuar vinculado ao regime previdenciário do qual é segurado, não havendo o que se falar em dispensa do recolhimento da contribuição previdenciária durante determinado interregno.

Em relação à possibilidade de manutenção do vínculo previdenciário do servidor que já tenha reunido os requisitos necessários à aposentadoria, e que esteja em gozo de licença sem remuneração e opte por não fazer os recolhimentos das contribuições previdenciárias, a Unidade Técnica observou que os precedentes mencionados no parecer que acompanhou a consulta formulada, assim como o Enunciado 416 da Súmula de Jurisprudência do STJ, dizem respeito aos segurados do RGPS, e não do RPPS.

Aduziu que é difícil conceber que um servidor que preencha os requisitos para aposentadoria com base nas regras atuais opte por requerer uma licença sem remuneração e que, além disso, não se poderia perder de

vista a obrigação contributiva do servidor aposentado, com proventos superiores ao teto do RGPS. Por essa razão, seria ilógico concluir que o simples fato de já ter preenchido os requisitos para a aposentadoria isentaria o servidor de efetuar o aludido recolhimento na hipótese tratada nos autos e, mesmo assim, continuar vinculado ao RPPS.

Quanto ao aparente conflito gerado pela redação do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009, a Unidade Técnica aduz que, embora a redação do referido § 4º pareça confusa, não poderia conduzir à conclusão de que a contribuição previdenciária devesse incidir sobre os valores correspondentes às faltas injustificadas, até porque, se o propósito do órgão regulamentador fosse manter a base de cálculo da contribuição inalterada, a expressão "desconsiderados os descontos" seria absolutamente desnecessária naquele comando normativo.

Explica então a Sefip que a mencionada expressão teria por objetivo determinar que a base de cálculo da contribuição previdenciária, que, de forma geral, coincide com a remuneração do cargo efetivo do servidor, acrescida das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, deveria ser diminuída dos descontos correspondentes às faltas ao serviço. Sendo assim, haveria um simples equívoco interpretativo e, por consequência, a inexistência de conflito entre a Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 e a Portaria MPS 154/2008.

Nesse sentido, a Unidade Técnica propõe responder ao consulente que:

i) não é possível conceder pensão por morte aos dependentes do servidor afastado ou licenciado sem remuneração que opte por não efetuar o recolhimento mensal da contribuição previdenciária ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais, independentemente de já ter preenchido os requisitos para aposentadoria, a teor do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990;

ii) não é devido o recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre os valores dos descontos decorrentes de faltas ao serviço, nos termos do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 (com redação dada pela Orientação Normativa MPS/SPPS 3/2009), tampouco é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade.

***

O **primeiro questionamento** tratado na presente consulta se refere à possibilidade de o servidor em gozo de licença sem remuneração, como a prevista no art. 91 da Lei 8.112/1990, e não optante pela manutenção das contribuições previdenciárias, nos termos do art. 183, § 3º, da Lei 8.112/1990, ser instituidor de pensão por morte.

A Lei 10.667/2003 e o regime contributivo

Inicialmente, uma contextualização se faz necessária. Apenas com o advento da EC 20/1998 o regime previdenciário dos servidores públicos ganhou contornos de um regime contributivo. Até então, a exigência para o gozo de benefícios previdenciários era mensurada especialmente sob o critério de tempo de serviço e a efetividade do vínculo com o regime previdenciário se identificava com a manutenção do vínculo do servidor com o serviço público. Após a EC 20/1998, o critério de tempo de serviço é alterado para tempo de contribuição e a efetividade do vínculo com o regime previdenciário passa a depender não apenas do vínculo com o serviço público, mas também do recolhimento das respectivas contribuições. Nesse contexto, foi publicada a Lei 10.667/2003, geradora do primeiro questionamento suscitado na presente consulta, a qual acrescentou ao art. 183 da Lei 8.112/1990, os parágrafos 1º ao 4º abaixo transcritos:

Art. 183. A União manterá Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família.

§ 1º O servidor ocupante de cargo em comissão que não seja, simultaneamente, ocupante de cargo ou emprego efetivo na administração pública direta, autárquica e fundacional não terá direito aos benefícios do Plano de Seguridade Social, com exceção da assistência à saúde. (Redação dada pela Lei nº 10.667, de 14.5.2003)

§ 2º O servidor afastado ou licenciado do cargo efetivo, sem direito à remuneração, inclusive para servir em organismo oficial internacional do qual o Brasil seja membro efetivo ou com o qual coopere, ainda que contribua para regime de previdência social no exterior, terá suspenso o seu vínculo com o regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público enquanto durar o afastamento ou a licença, ***não lhes assistindo, neste período, os benefícios do mencionado regime de previdência.*** *(Incluído pela Lei nº 10.667, de 14.5.2003)*

§ 3º Será assegurada ao servidor licenciado ou afastado sem remuneração a manutenção da vinculação ao regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público, mediante o recolhimento mensal da respectiva contribuição, no mesmo percentual devido pelos servidores em atividade, incidente sobre a remuneração total

do cargo a que faz jus no exercício de suas atribuições, computando-se, para esse efeito, inclusive, as vantagens pessoais. (Incluído pela Lei nº 10.667, de 14.5.2003)

§ 4º O recolhimento de que trata o § 3º deve ser efetuado até o segundo dia útil após a data do pagamento das remunerações dos servidores públicos, aplicando-se os procedimentos de cobrança e execução dos tributos federais quando não recolhidas na data de vencimento. (Incluído pela Lei nº 10.667, de 14.5.2003)

É possível concluir que até a entrada em vigor do referido dispositivo, o servidor em gozo de licença sem remuneração mantinha seu vínculo com o regime previdenciário plenamente ativo, independente das contribuições efetuadas. Com a nova redação, o servidor público em licença sem remuneração deixa de fazer jus aos benefícios do plano de previdência respectivo, a não ser que opte mensalmente por manter ativo seu vínculo com o regime previdenciário, por meio do recolhimento das contribuições legalmente devidas. Com vistas a caracterizar essa distinção entre servidores em licença sem remuneração "com vínculo ativo" e "sem vínculo ativo", o § 2º do dispositivo legal acima transcrito trouxe o instituto da "suspensão" do vínculo do servidor público.

Suspensão do vínculo com o RPPS

Com vistas a compreender a natureza jurídica e os consequentes efeitos do termo "suspensão", cabe trazer a lume alguns conceitos. Em primeiro lugar, o meio pelo qual o servidor público é considerado segurado do regime de previdência, ou seja, o meio pelo qual ele passa a estar vinculado ao respectivo regime, fazendo jus aos direitos e respondendo pelos deveres inerentes à relação previdenciária, é denominado **filiação**. Em seguida, ocorre a **inscrição**, que é o ato pelo qual o servidor público titular de cargo efetivo tem a formalização da sua filiação perante o órgão ou entidade gestora do RPPS.

Como é pacifico na doutrina pátria, e nas palavras do jurista Hely Lopes Meirelles, a investidura em cargo público ocorre com a posse, que é a aceitação do cargo pelo servidor, após sua devida nomeação. Celso Antonio Bandeira de Mello assevera que "não basta a nomeação para que se aperfeiçoe a relação entre o Estado e o nomeado. Cumpre que este tome posse, que é o ato de aceitação do cargo". A partir da posse se iniciam os direitos e deveres funcionais, as restrições, impedimentos e incompatibilidades. Ou seja, a vinculação do servidor público titular de cargo efetivo ao RPPS, garantindo a este o status de "segurado", ocorre com a filiação, que por sua vez, ocorre com a posse no cargo público correspondente.

Se a condição de segurado é adquirida pela vinculação ao serviço público por meio da investidura (posse) em cargo efetivo ou exercício de função pública de caráter permanente, então é a perda do cargo ou da função pública o que acarreta a perda da qualidade de segurado. Em outras palavras, **a perda da qualidade de segurado ocorre apenas com a extinção do vínculo entre o servidor e o serviço público**, o que pode ocorrer nas seguintes hipóteses: falecimento do servidor, exoneração, demissão ou cassação da aposentadoria. Cabe lembrar que o falecimento do servidor acarreta a sua perda da qualidade de segurado, mas evidentemente gera aos dependentes o direito à pensão.

Ou seja, a perda da qualidade de segurado do regime próprio de previdência é situação especialíssima, que representa necessariamente o fim do vínculo do servidor com o serviço público. Tal situação, portanto, não pode ser confundida com a suspensão do vínculo trazida pela Lei 10.667/2003, por meio da alteração do art. 184 da Lei 8.112/1990.

De fato, o art. 13, inciso II da ON 2/2009 do MPS assevera que o servidor público quando licenciado, por qualquer das modalidades previstas no regime estatutário, inclusive para tratamento de interesses particulares, **mantém o vínculo ao regime previdenciário do respectivo ente federativo**. E o § 1º do mencionado artigo aduz como se dará o recolhimento das contribuições relativas aos servidores cedidos, afastados ou licenciados, qual seja, pela observação do disposto nos art. 31 ao 35. Convém salientar ainda que a jurisprudência pátria (RE 382.389/MG e MS 6.808/DF, STF) assevera que a Licença para tratar de interesses particulares a ser concedida ao servidor estável pelo prazo de três anos consecutivos, sem remuneração, não interrompe o vínculo entre a Administração Pública e o servidor.

A **suspensão** da qualidade de segurado consiste, portanto, em uma espécie de sobrestamento do vínculo previdenciário entre o servidor e o RPPS, não acarretando na extinção desse vínculo, mas apenas mitigando a prestação de direitos e obrigações entre as partes.

Efeitos jurídicos da suspensão do vínculo previdenciário

A discussão em tela requer saber, então, que direitos do segurado, constantes do Plano de benefícios previsto no art. 184 da Lei 8.112/1990, estariam salvaguardados quando seu vínculo se encontrar suspenso. Dito de outra forma, a questão consiste em compreender a exegese da expressão *"não lhes assistindo, neste período,*

os benefícios do mencionado regime de previdência", prevista no § 2º do art. 183 da Lei 8.112/1990, com a redação dada pela Lei 10.667/2003. A conclusão da Sefip é que a suspensão do vínculo com o RPPS inibiria o exercício de qualquer benefício previdenciário previsto na Lei. Entretanto, entendemos que interpretar a expressão "os benefícios" como "todo e qualquer benefício" consistiria em completa inversão da lógica protetiva do sistema previdenciário.

Ao negar ao servidor o acesso a todo e qualquer benefício assegurado no RPPS, o comando normativo estaria expondo o servidor em licença, com vínculo suspenso, ao mesmo risco previdenciário a que está submetido o ex-servidor, que pediu exoneração ou que foi demitido do serviço público. Ou seja, haveria uma identidade entre a suspensão e a perda da qualidade de segurado no tocante à cobertura do Plano de Previdência. Vale lembrar, ainda, que o servidor com vínculo suspenso sequer poderia ser socorrido por uma filiação facultativa ao RGPS, por expressa vedação constitucional (art. 201, § 5º; e art. 11, § 6º ON 2/2009 do MPS), deixando assim este segurado em uma espécie de limbo previdenciário.

Por outro lado, parece lógico que o servidor com vínculo suspenso não teria acesso a todos os benefícios do Plano de Seguridade, tendo em vista a ausência de contribuição permanente por parte do servidor. E de fato, a opção prevista no § 3º do art. 183 da Lei 8.112/1990 oportuniza ao segurado manter seu vínculo ativo, com o gozo de todo e qualquer benefício previdenciário assegurado no respectivo regime.

No entanto, não se pode concluir que, ao não optar pelo recolhimento mensal das contribuições, o segurado em licença sem vencimentos teria suspenso todos os direitos previdenciários inerentes ao regime. Se há diferença entre os institutos da suspensão e da extinção da qualidade de segurado, entendemos que deve haver benefícios que, pela situação de risco, ainda estejam disponíveis ao segurado e seus dependentes.

Vale dizer que o Direito Previdenciário deve ser interpretado sob a luz de que lhe cabe a proteção dos trabalhadores e de seus dependentes diante dos fatos que eliminam ou diminuem a sua capacidade de autosustento. Dessa forma, a leitura dos parágrafos 2º e 3º do art. 183 da Lei 8.112/1990 leva à conclusão de que, se por um lado há benefícios cujo fato gerador justificaria a não cobertura pelo regime próprio enquanto durar a suspensão do vínculo do servidor, a exemplo do auxílio natalidade, salário família, licença remunerada para tratamento da saúde, entre outros; por outro, existiriam benefícios que não se amoldariam aos efeitos dessa regra, por representarem extrema situação de risco ao segurado e sua família, como é o caso, segundo pensamos, do benefício pensional por morte.

Nesse sentido, com as vênias de estilo por divergir parcialmente da proposta da Unidade Técnica, entendemos que o servidor que se encontra em licença sem vencimento, ainda que não optante pela manutenção do seu vínculo com o RPPS ativo, nos termos do § 3º do art. 183 da Lei 8.112/1990, pode instituir pensão por morte em favor de seus dependentes.

Recolhimento retroativo da contribuição previdenciária

Porém, conforme já salientamos, o regime previdenciário tem caráter contributivo, de maneira que o segurado, para ter direito para si e para seus dependentes econômicos, precisa pagar a respectiva contribuição. A proteção previdenciária não é provida a título gratuito, mas a título oneroso. Em que pese o caráter instrumental da contribuição, no sentido de ser um meio de financiamento direto da ação devida em razão de eventos que impliquem no estado de necessidade, não se deve repudiar que um dos princípios da previdência social é o equilíbrio financeiro e atuarial.

Nesse sentido, embora defendamos o direito dos dependentes do segurado ao recebimento da pensão civil, mesmo na ocasião em que o instituidor se encontrava com o vínculo suspenso, a reativação do vínculo para fins de instituição da pensão gera de débitos relativos às contribuições correspondentes ao período em que o vínculo se manteve suspenso.

Esse é outro fundamento que advoga em favor da concessão da pensão civil nas hipóteses tratadas nos autos, uma vez que a mera existência de débitos tributários, ainda que concernentes a contribuições previdenciárias, não pode operar a perda da qualidade de segurado. Aliás, no tocante a esse aspecto, não há nada que impeça o pagamento retroativo das contribuições previdenciárias não recolhidas por servidor licenciado do cargo sem remuneração. Isso porque, de acordo com o § 4º do art. 183 da Lei nº 8.112, de 1990, o pagamento da contribuição previdenciária do servidor licenciado sem remuneração, com o objetivo de manter o vínculo com o regime de previdência, "*deve ser efetuado até o segundo dia útil após a data de pagamento das remunerações dos servidores públicos".*

No entanto, a parte final do § 4º do art. 183 da lei nº 8.112, de 1190, prevê, de forma expressa, que aos pagamentos em atraso são aplicados os procedimentos de cobrança e execução dos tributos federais. Diante do

previsto no dispositivo legal acima, parece não haver dúvida quanto à autorização legal para o pagamento retroativo das contribuições previdenciárias.

Não aplicação de um "período de graça"

Por outro lado, vale ressaltar nossa anuência ao parecer da Unidade Técnica no que tange ao fato de que não é possível a aplicação, por analogia ao RGPS, do período da graça. Em primeiro lugar em razão das normas de direito público que regem o RPPS, especialmente a Lei 9.717/1998, e pelas consideráveis diferenças entre os regimes de trabalho, em especial pela mitigação do risco de desemprego involuntário em razão do elevado grau de estabilidade das relações trabalhistas. Em segundo lugar, uma analogia mais fiel com o RGPS na aplicação do "período de graça" implicaria em prever períodos em que, mesmo após uma quebra de vínculo com a Administração Pública, o servidor permaneceria salvaguardado, apenas para fins previdenciários. Tal situação, como já analisado, diverge da tratada nos autos, a qual se caracteriza não pela perda, mas sim pela suspensão do vínculo do servidor com a Administração Pública.

Caso do direito adquirido

Outro ponto levantado pelo consulente, ainda no primeiro questionamento, foi a possível ocorrência do sinistro (evento morte) de servidores que já teriam reunido os requisitos para se aposentar, mas que não teriam exercido esse direito oportunamente, e além disso estariam com o vínculo suspenso no momento do óbito. O consulente defende que já existe jurisprudência pátria pacífica em relação a este ponto e que, aliás, tal entendimento é objeto da Súmula 416, de 9/12/2009, de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que assim dispõe: "*É devida a pensão por morte aos dependentes do segurado que, apesar de ter perdido essa qualidade, preencheu os requisitos legais para a obtenção de aposentadoria até a data do seu óbito.*"

A Sefip assevera que os entendimentos mencionados pela consulente são referentes ao regime geral de previdência e que há uma peculiaridade nos regimes próprios que é a questão contributiva. Os inativos e pensionistas que recebem benefício acima do teto do RGPS também precisam contribuir em razão do caráter solidário do regime. Como a suspensão do vínculo é causada pela cessação das contribuições, a Unidade Técnica se posiciona pela negativa da instituição da pensão aos dependentes do instituidor com vínculo suspenso, mesmo nos casos em que se caracterize o direito adquirido à aposentadoria por parte do instituidor.

Usando o argumento da questão contributiva, essa lógica poderia ser utilizada para garantir o direito dos pensionistas cujo benefício fosse inferior ao teto do RGPS e ao mesmo tempo para negar tal direito, caso o benefício fosse superior ao teto. Um pequeno esforço interpretativo permite verificar que esse procedimento criaria distinções desproporcionais entre dependentes de diferentes instituidores. É inconcebível a ideia de tratar de maneira prejudicial a família do instituidor que já havia preenchido os requisitos para sua aposentadoria, embora tenha optado por não exercer tal direito, fato que aliás gerou benefício ao Estado, o qual deixou de arcar mensalmente com os valores correspondentes a um benefício de inatividade. Por isso, entendemos que condicionar o direito a um benefício previdenciário, que se destina a proteger o sustento da família, a uma cotação variável (teto do RGPS), atualizada anualmente, não parece um argumento razoável

Nesse sentido, salientamos que a questão discutida nesse ponto não pode ser reduzida ao aspecto contributivo, mas deve ser avaliada do ponto de vista do exercício do direito cujo gozo está disponível, em razão da implementação dos requisitos necessários. Os requisitos para a instituição de pensão civil são: óbito do instituidor, a caracterização da sua qualidade de segurado antes do falecimento e a relação de dependência entre este e seus beneficiários (art. 74 da Lei 8.213/1991). Os três requisitos estão presentes na hipótese analisada. A inexistência de débitos tributários, como visto, não é condição para a instituição de pensão civil, uma vez que a dívida pode ser quitada na forma da legislação tributária.

Aliás, no RGPS, a jurisprudência mencionada alberga o direito de pensão civil mesmo para o trabalhador que se encontra já desvinculado do regime previdenciário, ou seja, para o trabalhador que perdeu a qualidade de segurado. Lembramos que no caso do RPPS, o vínculo do servidor com o regime permanece vigente, embora esteja suspenso. A existência de possíveis débitos tributários em relação ao respectivo regime também não tem o condão de invalidar o status de direito adquirido.

Possibilidade da contagem de faltas injustificadas para fins de aposentadoria e disponibilidade

Por fim, no tocante ao **segundo questionamento**, anuímos ao entendimento formulado pela Unidade Técnica no sentido de que houve apenas um simples equívoco interpretativo e no que se refere à necessidade de incidência da contribuição previdenciária sobre valores correspondentes às faltas justificadas, de maneira que não ficou configurada a existência de conflito entre a Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 e a Portaria MPS 154/2008.

Conclusão

Por essas considerações, divergindo parcialmente da Unidade Técnica, em relação à primeira questão suscitada, propomos responder ao consulente que:

i) é possível conceder pensão por morte aos dependentes do servidor afastado ou licenciado sem remuneração, ainda que não tenha efetuado o recolhimento mensal da contribuição previdenciária ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais, nos termos do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990, independentemente de já ter preenchido os requisitos para aposentadoria, não sendo dispensado, no entanto, o recolhimento retroativo das contribuições previdenciárias não pagas."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de consulta formulada pelo Ministro Francisco Falcão, então presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Conselho da Justiça Federal (CJF), com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 264, inciso V, do RITCU, por meio da qual se requer o pronunciamento desta Corte de Contas sobre as seguintes questões:

a) a possibilidade de concessão de pensão por morte aos dependentes de servidor em gozo de licença sem remuneração, não optante pela manutenção do vínculo com o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais (RPPS), nos termos do art. 183, § 3º, da Lei 8.112/1990, aplicando-se o "período de graça", de que trata o art. 13 do Decreto 3.048/1999, por força do § 12 do art. 40 da Constituição Federal, bem como do servidor que já tenha reunido os requisitos necessários à aposentadoria; e

b) a legitimidade da cobrança da contribuição previdenciária incidente sobre as faltas ao serviço, mesmo que haja o respectivo desconto da remuneração do servidor, e a possibilidade de contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade, haja visa o disposto no art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009.

2. Preliminarmente, registro que a presente consulta merece ser conhecida, pois foi formulada por autoridade que possui legitimidade para tanto e diz respeito à aplicabilidade, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso V, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU.

3. Ao examinar o caso e a legislação em questão, inclusive precedentes trazidos pelo consulente, a exemplo do Enunciado 416 da Súmula de Jurisprudência do STJ, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) propôs responder ao consulente que:

"i) não é possível conceder pensão por morte aos dependentes do servidor afastado ou licenciado sem remuneração que opte por não efetuar o recolhimento mensal da contribuição previdenciária ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais, independentemente de já ter preenchido os requisitos para aposentadoria, a teor do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990;

ii) não é devido o recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre os valores dos descontos decorrentes de faltas ao serviço, nos termos do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 (com redação dada pela Orientação Normativa MPS/SPPS 3/2009), tampouco é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade."

4. Em sua manifestação, o **Parquet** especializado que atua junto a esta Corte divergiu da Sefip apenas quanto à primeira questão suscitada, propondo a seguinte resposta:

"i) é possível conceder pensão por morte aos dependentes do servidor afastado ou licenciado sem remuneração, ainda que não tenha efetuado o recolhimento mensal da contribuição previdenciária ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais, nos termos do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990, independentemente de já ter preenchido os requisitos para aposentadoria, não sendo dispensado, no entanto, o recolhimento retroativo das contribuições previdenciárias não pagas."

5. Quanto ao mérito, observo que os questionamentos da autoridade consulente têm por base um possível conflito entre o art. 183, § 3º, da Lei 8.112/1990, e o "período de graça", de que trata o art. 13 do Decreto 3.048/1999, no que tange a possibilidade de instituição de pensão em virtude do falecimento de servidor não optante pelo recolhimento de contribuições previdenciárias, quando em exercício de licença sem remuneração. Também aponta o consulente aparente dúvida quanto na redação do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009, que diz respeito ao tratamento das faltas ao serviço para efeito da cobrança previdenciária e do cômputo do tempo de contribuição.

6. Feito esse breve panorama sobre os principais aspectos que permeiam a discussão objeto dos autos, passo a tratar dos questionamentos feitos pelo consulente. De pronto, adoto como razões de decidir o percuciente exame da questão realizado pelo douto Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, sem prejuízo de reforçar algumas considerações que entendo relevantes para responder à consulta.

II – Da possibilidade de instituição de pensão por servidor falecido com vínculo suspenso ao RPPS

7. Verifico que o cerne deste primeiro questionamento é saber se é possível que um servidor, em gozo de licença sem remuneração, não optante pela manutenção do vínculo com o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Púbicos Federais (RPPS), ainda que reúna os os requisitos necessários à aposentadoria no momento de seu falecimento, seja instituidor de pensão por morte aos seus dependentes, quando confrontados do art. 183, § 3º, da Lei 8.112/1990 e "período de graça", de que trata o art. 13 do Decreto 3.048/1999, por força do § 12 do art. 40 da Constituição Federal.

8. Uma leitura apressada do art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990, poderia levar à conclusão de que o servidor nessa situação não teria direito a quaisquer dos benefícios do RPPS, em função da suspensão de seu vínculo com o referido regime previdenciário.

9. Porém, como bem argumentou o MP/TCU, é importante destacar que o regime contributivo do RPPS somente foi instalado a partir da EC 20/1998, depois da qual foi promulgada a Lei 10.667/2003, que alterou os parágrafos 1º ao 4º do art. 183 da Lei 8.112/1990, instituindo a distinção entre servidores em licença sem remuneração "com vínculo ativo" e "sem vínculo ativo", por meio do instituto da suspensão do vínculo a que se refere o § 2º do art. 183 do Estatuto dos Servidores Públicos, transcrito a seguir, com grifos acrescidos:

"Art. 183. A União manterá Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família.

§ 1º O servidor ocupante de cargo em comissão que não seja, simultaneamente, ocupante de cargo ou emprego efetivo na administração pública direta, autárquica e fundacional não terá direito aos benefícios do Plano de Seguridade Social, com exceção da assistência à saúde. (Redação dada pela Lei nº 10.667, de 14.5.2003)

§ 2º **O servidor afastado ou licenciado do cargo efetivo, sem direito à remuneração**, inclusive para servir em organismo oficial internacional do qual o Brasil seja membro efetivo ou com o qual coopere, ainda que contribua para regime de previdência social no exterior, terá suspenso o seu vínculo com o regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público enquanto durar o afastamento ou a licença, **não lhes assistindo, neste período, os benefícios do mencionado regime de previdência.** (Incluído pela Lei nº 10.667, de 14.5.2003)

§ 3º Será assegurada ao servidor licenciado ou afastado sem remuneração a manutenção da vinculação ao regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público, mediante o recolhimento mensal da respectiva contribuição, no mesmo percentual devido pelos servidores em atividade, incidente sobre a remuneração total do cargo a que faz jus no exercício de suas atribuições, computando-se, para esse efeito, inclusive, as vantagens pessoais. (Incluído pela Lei nº 10.667, de 14.5.2003)"

10. A suspensão de que trata o referido dispositivo, como pontuou o MP/TCU, não pode ser confundida com a extinção do vínculo entre o servidor e o serviço público. Assim como a vinculação do servidor público titular de cargo efetivo ao RPPS ocorre com a filiação, que por sua vez, decorre da posse no cargo público correspondente, então deve ser a perda do cargo ou da função púbica a situação a ensejar a perda de qualidade de segurado. A suspensão, portanto, consiste em uma espécie de sobrestamento do vínculo previdenciário entre o servidor e o RPPS, não acarretando na extinção desse vínculo, mas apenas mitigando a prestação de direitos e obrigações entre as partes. A extinção do

vínculo entre o servidor, portanto, é situação especialíssima, decorrente das hipóteses de falecimento, exoneração, demissão ou aposentadoria.

11. Nesse sentido é a jurisprudência pátria a respeito do tema, que estabelece não ser o gozo de licença para tratar de interesses particulares, sem remuneração, motivo para interrupção do vínculo entre a Administração Pública e o servidor (RE 382.389-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, MS 27955/DF, Rel. Min. Roberto Barroso).

12. Entende a Sefip, a teor do art. 183, § 2º, da Lei 8.112/1990 que a suspensão do vínculo com o RPPS inibiria o exercício de qualquer benefício previdenciário do regime. Todavia, fosse essa a melhor interpretação da legislação aplicável, estar-se-ia impondo ao servidor em licença, com vínculo suspenso, o mesmo risco previdenciário a que está submetido o ex-servidor que pediu exoneração ou que foi demitido do serviço público, igualando o instituto da suspensão com o da desvinculação ao regime de previdência. Ademais, pertinente trazer a lume que o argumento do MP/TCU de que o servidor com vínculo suspenso sequer poderia ser socorrido por filiação facultativa ao RGPS, em virtude da expressa vedação constitucional (art. 201, § 5º), deixando o segurado em uma espécie de "limbo" previdenciário. Havendo diferença entre os institutos de suspensão e da extinção da qualidade de segurado, entendo que a melhor exegese da legislação aplicável é a de que deve haver, igualmente, benefícios que ainda estejam disponíveis ao segurado e seus dependentes.

13. E assim concluo, levando em conta que o Direito Previdenciário deve ser interpretado à luz de que lhe cabe a proteção dos trabalhadores e de seus dependentes diante de situações que eliminam ou diminuem a sua capacidade de autosustento. Embora haja benefícios cujo fato gerador não enseje a cobertura pelo RPPS enquanto durar a suspensão do vínculo com o regime previdenciário, a exemplo do auxílio natalidade, salário família, licença remunerada para tratamento da saúde, há outros que se justificam, como é o caso da instituição de pensão por morte, por representar situação extrema de risco ao segurado e sua família. Esse entendimento segue a lógica de que o servidor com vínculo suspenso, tendo em vista a ausência de contribuições, não deve ter acesso a todos os benefícios do Plano de Seguridade.

14. Não obstante o entendimento aqui esposado, não se pode perder de vista o caráter contributivo do RPPS e a necessidade de seu equilíbrio financeiro e atuarial, razão porque a reativação de vínculo suspenso, para fins de instituição da pensão por morte do servidor, não pode prescindir do ressarcimento do débito gerado relativo às contribuições correspondentes ao período de suspensão do vínculo. O recolhimento retroativo dessas contribuições é autorizado pelo art. 183, § 4º da Lei 8.112/1990, momento em que devem ser aplicados os procedimentos de cobrança e execução dos tributos federais quando não recolhidos na data de vencimento.

15. Quanto à possibilidade de instituição da pensão em favor dos dependentes de servidor com vínculo suspenso, com fundamento no chamado "período de graça", também acolho as razões trazidas no parecer do **Parquet**, as quais transcrevo a seguir, no sentido de que o referido período não se aplica ao RPPS:

> "Em primeiro lugar em razão das normas de direito público que regem o RPPS, especialmente a Lei 9.717/1998, e pelas consideráveis diferenças entre os regimes de trabalho, em especial pela mitigação do risco de desemprego involuntário em razão do elevado grau de estabilidade das relações trabalhistas. Em segundo lugar, uma analogia mais fiel com o RGPS na aplicação do "período de graça" implicaria em prever períodos em que, mesmo após uma quebra de vínculo com a Administração Pública, o servidor permaneceria salvaguardado, apenas para fins previdenciários. Tal situação, como já analisado, diverge da tratada nos autos, a qual se caracteriza não pela perda, mas sim pela suspensão do vínculo do servidor com a Administração Pública."

16. Ainda no tocante ao primeiro questionamento, passo a tecer breves considerações sobre a situação de servidor que, no momento do óbito, tem vínculo suspenso (optante pelo não recolhimento das contribuições) e já reunia os requisitos para aposentadoria, embora não tivesse exercido o direito à aposentação. O consulente questiona a possibilidade de instituição de pensão nesse caso, com fundamento na Súmula 416 de jurisprudência do STJ que assim dispõe: *"É devida a pensão por morte*

aos dependentes do segurado que, apesar de ter perdido essa qualidade, preencheu os requisitos legais para a obtenção de aposentadoria até a data do seu óbito.”.

17. A Sefip defende a impossibilidade da instituição da pensão nesse caso, em virtude da cessação das contribuições, considerando que mesmo os inativos e pensionistas com benefícios acima do teto do RGPS precisam contribuir com o regime de previdência.

18. Alinho-me à posição do MP/TCU também nesse caso. Ao considerar apenas a questão contributiva, esse raciocínio levaria, de forma injusta, à criação de duas categorias de servidores. Aqueles, com remuneração superior ao teto do RGPS, que não poderiam instituir pensão em favor de seus dependentes, e outros, com remuneração inferior ao referido teto, que poderiam fazê-lo. Decerto, condicionar o direito a um benefício previdenciário, que se destina a proteger o sustento da família, a uma cotação variável (teto do RGPS), atualizada anualmente, não parece um argumento razoável.

19. Penso que essa questão também deve ser examinada à luz da possibilidade de exercício do direito cujo gozo está disponível, em razão da implementação dos requisitos necessários, que são, nesse caso: óbito do instituidor, a caracterização da sua qualidade de segurado antes do falecimento e a relação de dependência entre este e seus beneficiários (art. 74 da Lei 8.213/1991). Como estão atendidos os três requisitos na hipótese aventada, e, como visto, a inexistência de débitos tributários não é condição para a instituição de pensão civil –uma vez que a dívida pode ser quitada na forma da legislação tributária –, seria possível a concessão desse benefício.

20. Portanto, deve-se responder ao consulente, quanto ao primeiro questionamento, que é possível conceder pensão por morte aos dependentes do servidor afastado ou licenciado sem remuneração, ainda que não tenha efetuado o recolhimento mensal da contribuição previdenciária ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais, nos termos do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990, independentemente de já ter o servidor preenchido os requisitos para aposentadoria, não sendo dispensado, no entanto, o recolhimento retroativo das contribuições previdenciárias não pagas durante o período em que o vínculo permaneceu suspenso.

III – Da contabilização das faltas injustificadas para fins de definição da contribuição previdenciária e do tempo de contribuição

21. Quanto à contabilização das faltas injustificadas para fins de definição da contribuição previdenciária e do tempo de contribuição, em razão do disposto no art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009, acompanho o encaminhamento proposto de forma unânime pela Sefip e pelo **Parquet** especial.

22. De fato, não existe o suposto conflito entre os dispositivos regulamentares quanto à contribuição previdenciária incidente sobre as faltas (art. 29, § 4º, da ON MPS/SPPS 2/2009) e a discriminação das faltas na apuração do tempo líquido de contribuição a ser declarado na CTC (art. 6º, incisos V, VI e VII, da Portaria MPS n. 154/2008), transcritos abaixo:

“Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009

Art. 29. A lei do ente federativo definirá as parcelas da remuneração que comporão a **base de cálculo da contribuição**, podendo prever que a inclusão das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão, ou de outras parcelas temporárias de remuneração, será feita mediante opção expressa do servidor, inclusive quando pagas por ente cessionário.

§ 4º Quando o pagamento mensal do servidor sofrer descontos em razão de faltas ou de quaisquer outras ocorrências, **a alíquota de contribuição deverá incidir sobre o valor total da remuneração de contribuição prevista em lei, relativa à remuneração mensal do servidor no cargo efetivo, desconsiderados os descontos**. (Redação dada pela ON MPS/SPPS nº 3, de 04/05/2009)

Portaria MPS 154/2008

Art. 5º O setor competente da União, do Estado, do Distrito Federal e do Município deverá promover o levantamento do tempo de contribuição para o RPPS à vista dos assentamentos funcionais do servidor.

Art. 6º Após as providências de que trata o art. 5º e observado, quando for o caso, o art. 10 desta Portaria, a unidade gestora do RPPS ou o órgão de origem do servidor deverá emitir a CTC sem rasuras, constando, obrigatoriamente, no mínimo:

(...)

V - discriminação da frequência durante o período abrangido pela certidão, indicadas as alterações existentes, tais como faltas, licenças, suspensões e outras ocorrências;

VI - soma do **tempo líquido**;

VII - declaração expressa do servidor responsável pela certidão indicando o **tempo líquido de efetiva contribuição** em dias, ou anos, meses e dias;"

23. Os dois cômputos (base de cálculo da contribuição previdenciária e tempo de contribuição previdenciária) têm exatamente as metodologias descritas nos comandos normativos acima colacionados.

24. A expressão "desconsiderados os descontos", do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009, ainda que pareça confusa, tem por objetivo determinar que a base de cálculo da contribuição previdenciária, de forma geral, coincidente com a remuneração do cargo efetivo do servidor (acrescida das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei), deve ser diminuída dos descontos correspondentes às faltas ao serviço. Se o propósito do órgão regulamentador fosse manter a base de cálculo da contribuição inalterada, a referida expressão seria desnecessária naquele comando normativo.

25. Dito isso, deve-se responder ao consulente, quanto ao segundo questionamento, que não é devido o recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre os valores dos descontos decorrentes de faltas ao serviço, nos termos do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 (com redação dada pela Orientação Normativa MPS/SPPS 3/2009), tampouco é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo TC 005.822/2015-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessada: Presidência do Superior Tribunal de Justiça.
4. Órgão/Entidade: Conselho da Justiça Federal.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
5.1. Revisor: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina consulta formulada pela Presidência do Superior Tribunal de Justiça, relacionada à base de cálculo da contribuição previdenciária e ao usufruto de benefícios do Plano de Seguridade Social do Servidor nos períodos de afastamento por motivo de licença não remunerada;

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

9.1. conhecer da presente consulta, por atender aos requisitos fixados no art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.2. responder ao consulente que:

9.2.1. nos termos do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990, o servidor afastado ou licenciado de seu cargo efetivo sem remuneração, não optante pela manutenção do vínculo com o Plano de Seguridade Social do Servidor, não faz jus, assim como seus dependentes, aos benefícios do

aludido regime previdenciário, inclusive a pensão por morte, salvo se beneficiário da vantagem prevista no art. 40, § 19, da Constituição Federal e nos arts. 2º, § 5º, e 3º, § 1º, da Emenda Constitucional 41/2003 (abono de permanência);

9.2.2. não é devido o recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre os valores dos descontos decorrentes de faltas ao serviço, nos termos do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 (com redação dada pela Orientação Normativa MPS/SPPS 3/2009), tampouco é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade;

9.3. autorizar o arquivamento do processo.

VOTO REVISOR

Cuida-se de consulta formulada pelo então presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Ministro Francisco Falcão, acerca dos seguintes quesitos:

a) a possibilidade de concessão de pensão por morte aos dependentes de servidor em gozo de licença sem remuneração não optante pela manutenção do vínculo com o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais (RPPS), inclusive na hipótese de o servidor já ter preenchido os requisitos necessários à aposentadoria; e

b) a legitimidade da cobrança de contribuição previdenciária sobre as faltas ao serviço descontadas da remuneração do servidor.

2. A propósito, o eminente relator, Ministro Aroldo Cedraz, alinhando-se ao posicionamento externado pelo representante do Ministério Público nos autos, Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, defende em seu voto que a resposta ao consulente seja dada nos seguintes termos:

"*9.2.1. é possível conceder pensão por morte aos dependentes do servidor afastado ou licenciado sem remuneração, ainda que não tenha efetuado o recolhimento mensal da contribuição previdenciária ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais, nos termos do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990, independentemente de já ter o servidor preenchido os requisitos para aposentadoria, não sendo dispensado, no entanto, o recolhimento retroativo das contribuições previdenciárias não pagas durante o período em que o vínculo permaneceu suspenso;*

9.2.2. não é devido o recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre os valores dos descontos decorrentes de faltas ao serviço, nos termos do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 (com redação dada pela Orientação Normativa MPS/SPPS 3/2009), tampouco é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade".

3. Com as vênias de estilo, permito-me dissentir do relator no tocante ao primeiro quesito.

4. No ponto, a dúvida do consulente decorre de possível conflito entre o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990 e o art. 13 do Regulamento da Previdência Social (aprovado pelo Decreto 3.048/1999), este em combinação com o art. 40, § 12, da Constituição Federal. Transcrevo os dispositivos:

Lei 8.112/1990

"*Art. 183. A União manterá Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família.*

.....

§ 2º O servidor afastado ou licenciado do cargo efetivo, sem direito à remuneração, inclusive para servir em organismo oficial internacional do qual o Brasil seja membro efetivo ou com o qual coopere, ainda que contribua para regime de previdência social no exterior, terá suspenso o seu vínculo com o regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público enquanto durar o afastamento ou a licença, não lhe assistindo, neste período, os benefícios do mencionado regime de previdência.

§ 3º Será assegurada ao servidor licenciado ou afastado sem remuneração a manutenção da vinculação ao regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público, mediante o recolhimento mensal da respectiva contribuição, no mesmo percentual devido pelos servidores em atividade, incidente sobre a remuneração total do cargo a que faz jus no exercício de suas atribuições, computando-se, para esse efeito, inclusive, as vantagens pessoais.

§ 4º O recolhimento de que trata o § 3º deve ser efetuado até o segundo dia útil após a data do pagamento das remunerações dos servidores públicos, aplicando-se os procedimentos de cobrança e execução dos tributos federais quando não recolhidas na data de vencimento."

Regulamento da Previdência Social (Decreto 3.048/1999)

"*Art. 13. Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições:*

(...)

II - até doze meses após a cessação de benefício por incapacidade ou após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela previdência social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração;

(...)

§ 1º O prazo do inciso II será prorrogado para até vinte e quatro meses, se o segurado já tiver pago mais de cento e vinte contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado.

§ 2º O prazo do inciso II ou do § 1º será acrescido de doze meses para o segurado desempregado, desde que comprovada essa situação por registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 3º Durante os prazos deste artigo, o segurado conserva todos os seus direitos perante a previdência social.

*§ 4º Aplica-se o disposto no inciso II do **caput** e no § 1º ao segurado que se desvincular de regime próprio de previdência social.*

....."

Constituição Federal

"*Art. 40 (...)*

.....

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social."

5. Em linha com o **Parquet**, argumenta o Ministro Aroldo Cedraz que a suspensão do vínculo do servidor com o regime próprio de previdência do funcionalismo, na hipótese de licença sem remuneração e sem contribuição, "*não pode ser confundida com a extinção do vínculo entre o servidor e o serviço público*"; a seu juízo, "*a suspensão consiste em uma espécie de sobrestamento do vínculo previdenciário entre o servidor e o RPPS, não acarretando na extinção desse vínculo, mas apenas mitigando a prestação de direitos e obrigações entre as partes*".

6. Acrescenta que "*nesse sentido é a jurisprudência pátria a respeito do tema*", citando como precedentes no Supremo Tribunal Federal (STF) o RE 382.389 e o MS 27.955.

7. Para o relator, a suspensão do vínculo com o Plano de Seguridade Social do Servidor (PSSS) não pode inibir o exercício de todos os benefícios previdenciários do regime, pois isso acabaria "*impondo ao servidor em licença, com vínculo suspenso, o mesmo risco previdenciário a que está submetido o ex-servidor que pediu exoneração ou que foi demitido do serviço público*". Ademais, prossegue, "*o servidor com vínculo suspenso sequer poderia ser socorrido por filiação facultativa ao RGPS, em virtude da expressa vedação constitucional (art. 201, § 5º), deixando o segurado em uma espécie de 'limbo' previdenciário*".

8. Conclui, assim, que:

"*embora haja benefícios cujo fato gerador não enseje a cobertura pelo RPPS enquanto durar a suspensão do vínculo com o regime previdenciário, a exemplo do auxílio natalidade, salário família,*

licença remunerada para tratamento da saúde, há outros que se justificam, como é o caso da instituição de pensão por morte, por representar situação extrema de risco ao segurado e sua família. Esse entendimento segue a lógica de que o servidor com vínculo suspenso, tendo em vista a ausência de contribuições, não deve ter acesso a todos os benefícios do Plano de Seguridade."

9. Nada obstante, preocupado com o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, Sua Excelência propugna que, falecendo o servidor licenciado, seus dependentes, antes de se habilitarem à pensão, sejam compelidos a proceder ao "*ressarcimento do débito gerado relativo às contribuições correspondentes ao período de suspensão do vínculo*", o que, segundo entende, "*é autorizado pelo art. 183, § 4º, da Lei 8.112/1990*".

10. Pois bem, de plano, registro minha integral concordância com o eminente Ministro Aroldo Cedraz quando afirma que a suspensão do vínculo com o PSSS do servidor licenciado sem remuneração "*não pode ser confundida com a extinção do vínculo entre o servidor e o serviço público*". Com efeito, "serviço público" e "regime de previdência do funcionalismo" são conceitos distintos, de modo que o **status** do vínculo do servidor com um deles não se replica, necessariamente, no outro.

11. Ilustra bem o ponto a situação dos servidores ocupantes de cargos comissionados não detentores de cargo efetivo, os quais, a despeito de sua inequívoca vinculação ao "serviço público", não são em nenhuma medida vinculados ao PSSS, mas sim ao Regime Geral de Previdência, consoante estabelece o art. 1º da Lei 8.647/1993:

"*Art. 1º O servidor público civil ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais, vincula-se obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.*"

12. Feito o **discrimen**, devo anotar que os dois precedentes do STF citados pelo relator não trataram, propriamente, de regime previdenciário. Em ambos os casos, limitou-se a Corte Constitucional a afirmar – e isso em absoluta harmonia com vetusta jurisprudência também desta Casa – que a condição de licenciado sem remuneração não constitui excludente para a proibição de acumular cargos públicos estabelecida na Carta. Reproduzo a ementa do RE 382.389:

"*CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CUMULAÇÃO DE PROVENTOS COM VENCIMENTOS. ART. 11 DA EC Nº 20/98. INAPLICABILIDADE. 1. As recorrentes pretendem continuar recebendo, cumulativamente, os proventos de aposentadoria com os vencimentos do cargo da ativa. Alegam que foram beneficiadas pela exceção criada no art. 11 da EC 20/98. 2. A EC 20/98 vedou a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição. Por outro lado, reconheceu o direito daqueles servidores aposentados que, até a data da promulgação dessa emenda, retornaram à atividade. 3. Não é o caso das recorrentes. Elas não ingressaram novamente no serviço público, mas ocuparam indevidamente dois cargos públicos em atividade. Embora não recebessem os vencimentos de um deles, pois gozaram de sucessivas licenças para tratar de interesse particular, tal circunstância não as torna beneficiárias da referida regra transitória. O gozo de licença não descaracteriza o vínculo jurídico do servidor com a Administração. 4. Recurso extraordinário conhecido e improvido.*"

13. Atendo-me, pois, ao mérito da consulta, não vejo como possa esta Corte de Contas negar vigência ou reduzir a efetividade de norma legal de conteúdo, finalidade e alcance tão evidentes, como se verifica na espécie.

14. De fato, o dispositivo estatutário é de clareza meridiana a respeito da questão suscitada pelo consulente:

"***Art. 183****. A União manterá Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família.*

.....

§ 2º *O servidor afastado ou licenciado do cargo efetivo, sem direito à remuneração, (...) terá suspenso o seu vínculo com o regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público enquanto*

durar o afastamento ou a licença, não lhe assistindo, neste período, os benefícios do mencionado regime de previdência.

***§ 3º** Será assegurada ao servidor licenciado ou afastado sem remuneração a manutenção da vinculação ao regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público, mediante o recolhimento mensal da respectiva contribuição (...)*".

15. Não fosse a literalidade da parte final do § 2º do artigo, o comando expresso no parágrafo seguinte, ao condicionar a manutenção do vínculo previdenciário ao recolhimento da respectiva contribuição, não deixa, **a contrario sensu**, margem para dúvida quanto aos efeitos da eventual opção do servidor pelo não recolhimento: a não manutenção de sua vinculação ao PSSS, ou, em outras palavras, a perda, ainda que temporária, da qualidade de segurado do regime próprio de previdência.

16. Ora, os benefícios do PSSS são todos aqueles previstos no art. 185 do estatuto, a saber:

"*Art. 185. Os benefícios do Plano de Seguridade Social do servidor compreendem:*

I - quanto ao servidor:

a) aposentadoria;

b) auxílio-natalidade;

c) salário-família;

d) licença para tratamento de saúde;

e) licença à gestante, à adotante e licença-paternidade;

f) licença por acidente em serviço;

g) assistência à saúde;

h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias;

II - quanto ao dependente:

a) pensão vitalícia e temporária;

b) auxílio-funeral;

c) auxílio-reclusão;

d) assistência à saúde."

17. Nessas circunstâncias, eleger por critérios subjetivos benefícios que escapam do comando legal equivale, na prática, a legislar positivamente. Não se trata nem de declarar, por via transversa, a inconstitucionalidade da norma – prerrogativa que, diga-se de passagem, já escaparia à competência desta Corte, mormente em abstrato, como se dá em processos de consulta –, porquanto para isso se deveria simplesmente afastá-la do mundo jurídico, e não, como se intenta, aplicá-la de forma mitigada. Também não se trata de "interpretação conforme", porque o texto não oferece ao intérprete espaço para nenhuma construção exegética válida que lhe permita arbitrar os benefícios subsistentes.

18. De outra parte, deve-se reconhecer que a lei já é consideravelmente benevolente com o servidor que se licencia, porquanto dele exige, para a conservação do vínculo com o PSSS, o pagamento de contribuição "*no mesmo percentual devido pelos servidores em atividade*" (§ 3º do art. 183), ou seja, dispensando o recolhimento da "contribuição patronal", fixada em percentual equivalente ao dobro da contribuição do servidor ativo (art. 8º da Lei 10.887/2004). Tal encargo – que, naturalmente, ainda subsiste – é assumido pelo Erário Federal, na forma prevista na ON MPS 2/2009:

Art. 35, § 2º - "*Na omissão da lei quanto ao ônus pelo recolhimento da contribuição da parcela do ente federativo durante o período de afastamento ou licenciamento, o repasse à unidade gestora do RPPS do valor correspondente continuará sob a responsabilidade do ente*".

19. Afora isso, ao aludir a "suspensão" do vínculo, e não a "extinção", a norma assegura que, em sobrevindo seu restabelecimento, o termo inicial da filiação do servidor ao sistema seja tomado como a data de seu ingresso original no serviço público, circunstância que lhe permite, além do aproveitamento de carências já cumpridas anteriormente, a opção por eventuais regras de transição mais favoráveis previstas em possíveis reformas previdenciárias. Encontra-se aqui, a propósito, a distinção – reclamada pelo Ministério Público – entre a situação do servidor licenciado, com vínculo suspenso com o RPPS, e a do servidor exonerado ou demitido do serviço público.

20. Para além desse tratamento já um tanto privilegiado, creio que seria mesmo desarrazoado ainda pretender repassar para o plano de seguridade do funcionalismo – altamente deficitário, lembre-se – o ônus decorrente de eventual infortúnio abrangido pelo risco previdenciário consciente e voluntariamente assumido pelo servidor.

21. De toda sorte, não há que se falar, na espécie, em "limbo previdenciário", uma vez que o regulamento do RGPS expressamente prevê a extensão do chamado "período de graça" ao "*segurado que se desvincular de regime próprio de previdência social*" (§ 4º do art. 13, transcrito no item 4 deste voto), precisamente a condição do servidor federal licenciado, sem contribuição, de seu cargo efetivo.

22. Também não vislumbro fundamento jurídico idôneo para – a par de conferir, **contra legem**, pensão por morte aos dependentes de servidor com vínculo suspenso com o PSSS – imputar a esses mesmos dependentes, como forma de pretensa compensação, débito equivalente às contribuições previdenciárias não recolhidas pelo instituidor.

23. A uma, porque não é, absolutamente, o caso de inadimplência: o servidor não efetua o recolhimento porque, na forma da lei, dele fica oficialmente dispensado, uma vez que voluntariamente assume, no período de afastamento, o risco previdenciário em sua integralidade.

24. Segundo, porque a cobrança prevista no § 4º do art. 183 do estatuto dirige-se ao servidor que, na forma do § 3º, oportunamente opta pela manutenção do vínculo com o PSSS, de modo que, nesse caso, o pagamento da contribuição torna-se obrigação, e o não pagamento, dívida. Não se trata, pois, da hipótese suscitada na consulta. Para que não fiquem dúvidas, reproduzo, mais uma vez, os dois dispositivos:

Art. 183, § 3º - "*Será assegurada ao servidor licenciado ou afastado sem remuneração a manutenção da vinculação ao regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público, mediante o recolhimento mensal da respectiva contribuição (...)*".

Art. 183, § 4º - "*O recolhimento de que trata o § 3º deve ser efetuado até o segundo dia útil após a data do pagamento das remunerações dos servidores públicos, aplicando-se os procedimentos de cobrança e execução dos tributos federais quando não recolhidas na data de vencimento.*"

25. Por fim, entendo que admitir a transferência para a sociedade do risco espontaneamente assumido pelo servidor, na hipótese de que se cuida, constituiria inegável estímulo para afastamentos sem contribuição, hoje uma prática pouco comum. Aqui, lembro que há no serviço público um grande contingente de servidores que já cumpriu o requisito de tempo de serviço exigido na legislação para a inativação voluntária, apenas aguardando o implemento do requisito de idade. Esses servidores, naturalmente, ganhariam um incentivo adicional para, em caso de licença sem vencimentos, não recolherem sua contribuição previdenciária se os principais riscos por eles assumidos com uma tal decisão (invalidez, morte) simplesmente desaparecessem.

26. Sem embargo, considero que é, sim, devido o pagamento de pensão aos dependentes do servidor licenciado, sem recolhimento de contribuição previdenciária, nos casos em que o instituidor já tenha satisfeito todos os requisitos exigíveis para a aposentação voluntária integral.

27. É que, nos exatos termos do § 3º do art. 183 da Lei 8.112, a manutenção da vinculação ao PSSS é assegurada com o "*recolhimento mensal da respectiva contribuição*". Essa "respectiva contribuição", obviamente, não é outra senão aquela a que o servidor estaria obrigado se permanecesse em exercício. Ocorre que, pelo atual ordenamento, em se tratando de servidor que já tenha preenchido os requisitos para a inativação voluntária integral, o pagamento da contribuição previdenciária enseja a percepção de abono de permanência no mesmo valor (cf. art. 40, § 19, da Constituição Federal e arts. 2º, § 5º, e 3º, § 1º, da Emenda 41/2003); assim, em última análise, não há mais, da parte do servidor nessas condições, aporte de recursos próprios para o custeio do sistema previdenciário.

28. Destarte, tenho por forçoso concluir que a exceção prevista no § 3º do art. 183 do estatuto alcança, necessariamente, o servidor que já tenha completado as exigências para inativação voluntária.

29. Diante do exposto, rogando vênias, mais uma vez, por dissentir parcialmente do nobre relator, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2019.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.822/2015-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta
3. Interessada: Presidência do Superior Tribunal de Justiça.
4. Órgão: Superior Tribunal de Justiça.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
5.1. Revisor: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Marinus Eduardo de Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina consulta formulada pela Presidência do Superior Tribunal de Justiça, relacionada à base de cálculo da contribuição previdenciária e ao usufruto de benefícios do Plano de Seguridade Social do Servidor nos períodos de afastamento por motivo de licença não remunerada;

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

9.1. conhecer da presente consulta, por atender aos requisitos fixados no art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.2. responder ao consulente que:

9.2.1. nos termos do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990, o servidor afastado ou licenciado de seu cargo efetivo sem remuneração, não optante pela manutenção do vínculo com o Plano de Seguridade Social do Servidor, não faz jus, assim como seus dependentes, aos benefícios do aludido regime previdenciário, inclusive a pensão por morte, salvo se beneficiário da vantagem prevista no art. 40, § 19, da Constituição Federal e nos arts. 2º, § 5º, e 3º, § 1º, da Emenda Constitucional 41/2003 (abono de permanência);

9.2.2. não é devido o recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre os valores dos descontos decorrentes de faltas ao serviço, nos termos do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 (com redação dada pela Orientação Normativa MPS/SPPS 3/2009), tampouco é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade;

9.3. autorizar o arquivamento do processo.

VOTO COMPLEMENTAR

Apresento este voto complementar ao voto que apresentei a este Colegiado na sessão plenária de 5/9/2019, quando o eminente Ministro Benjamin Zymler pediu vista dos autos.

2. Trata-se, em síntese, de consulta formulada pelo então presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Ministro Francisco Falcão, por meio da qual foi solicitado o posicionamento desta Corte a respeito das seguintes questões:

"a) a possibilidade de concessão de pensão por morte aos dependentes de servidor em gozo de licença sem remuneração não optante pela manutenção do vínculo com o Regime Próprio de Previdência dos Servidores

Públicos Federais (RPPS), inclusive na hipótese de o servidor já ter preenchido os requisitos necessários à aposentadoria; e

b) a legitimidade da cobrança de contribuição previdenciária sobre as faltas ao serviço descontadas da remuneração do servidor."

3. Naquela oportunidade, propus fosse respondida a consulta nos seguintes termos:

"9.2.1. é possível conceder pensão por morte aos dependentes do servidor afastado ou licenciado sem remuneração, ainda que não tenha efetuado o recolhimento mensal da contribuição previdenciária ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais, nos termos do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990, independentemente de já ter o servidor preenchido os requisitos para aposentadoria, não sendo dispensado, no entanto, o recolhimento retroativo das contribuições previdenciárias não pagas durante o período em que o vínculo permaneceu suspenso;

9.2.2. não é devido o recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre os valores dos descontos decorrentes de faltas ao serviço, nos termos do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 (com redação dada pela Orientação Normativa MPS/SPPS 3/2009), tampouco é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade."

4. O Ministro Benjamin Zymler, gentilmente, disponibilizou ao meu Gabinete o seu voto revisor, em que discorda parcialmente da proposta que inicialmente apresentei, propondo alteração do item 9.2.1. transcrito supra, pugnando pela impossibilidade de usufruto dos benefícios previdenciários do RPPS, mesmo a pensão por morte no caso aventado pelo STJ, propondo a seguinte resposta ao consulente:

"9.2.1. nos termos do que dispõe o art. 183, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990, o servidor afastado ou licenciado de seu cargo efetivo sem remuneração, não optante pela manutenção do vínculo com o Plano de Seguridade Social do Servidor, não faz jus, assim como seus dependentes, aos benefícios do aludido regime previdenciário, inclusive a pensão por morte, salvo se beneficiário da vantagem prevista no art. 40, § 19, da Constituição Federal e nos arts. 2º, § 5º, e 3º, § 1º, da Emenda Constitucional 41/2003 (abono de permanência);

9.2.2. não é devido o recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre os valores dos descontos decorrentes de faltas ao serviço, nos termos do art. 29, § 4º, da Orientação Normativa MPS/SPPS 2/2009 (com redação dada pela Orientação Normativa MPS/SPPS 3/2009), tampouco é possível a contagem das faltas injustificadas como tempo de contribuição para fins de aposentadoria e disponibilidade;"

5. Vê-se que o revisor excetua, de forma correta, a situação do servidor que já tenha completado os requisitos para inativação voluntária e que se beneficia do abono de permanência, em consonância com o que estabelece o art. 183, § 3º, da Lei 8.112/1990.

6. Refletindo melhor sobre o tema, alterei o meu posicionamento, por entender que são bastante coerentes e razoáveis os argumentos apresentados pelo eminente revisor, sobretudo aqueles que tratam (i) da possibilidade de abrir exceções de concessão de determinados benefícios previdenciários não abarcadas pela legislação de regência e (ii) da possibilidade de repassar para a sociedade os riscos espontaneamente assumidos pelo servidor que decide se licenciar sem manter a contribuição ao regime de previdência.

7. Dito isso, acolho o inteiro teor da proposta de acórdão trazida pelo Ministro Benjamin Zymler.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em de 2019.

AROLDO CEDRAZ
Relator